

Usnesení Vrchního soudu v Olomouci ze dne 11.03.1997, sp. zn. 1 Cao 340/96, ECLI:CZ:VSOL:1997:1.CAO.340.96.1

Číslo: 2/1998

Právní věta:

Protože povinností okresní správy sociálního zabezpečení je podle ustanovení § 6 odst. 4 písm. j) zákona č. 582/1991 Sb. opatřovat a předkládat podklady pro rozhodnutí České správy sociálního zabezpečení o dávkách důchodového pojištění, pak označí-li tato správa v odůvodnění svého rozhodnutí přesně posudek, který byl podkladem pro její rozhodnutí a který je součástí jejího správního spisu, a uvede odborný úsudek, který je v něm obsažen (tedy např. "nejste invalidní a invalidní důchod Vám proto nenáleží"), nelze než dovodit, že Česká správa sociálního zabezpečení uvedený posudek převzala zcela bez výhrad jako jediný podklad svého rozhodnutí, a to jako celek. Takové její rozhodnutí je soudem přezkoumatelné, neboť tím, že ve výroku svého rozhodnutí uvedla, podle jakého ustanovení zákona o důchodovém pojištění rozhodla, a v odůvodnění uvedla posudek lékaře příslušné okresní správy sociálního zabezpečení, který byl podkladem jejího rozhodnutí (a jehož závěry tedy zcela převzala), splnila v nejnutnější míře náležitosti rozhodnutí podle ustanovení § 47 zákona č. 71/1967 Sb. (správního řádu), který pro řízení před správním orgánem ve věcech důchodového pojištění platí podle ustanovení § 108 zákona č. 582/1991 Sb.

Soud: Vrchní soud v Olomouci

Datum rozhodnutí: 11.03.1997

Spisová značka: 1 Cao 340/96

Číslo rozhodnutí: 2

Číslo sešitu: 1

Typ rozhodnutí: Usnesení

Hesla: Pojištění důchodové

Předpisy: 582/1991 Sb. § 6 odst. 4
§ 108 71/1967 Sb. § 47

Druh: Rozhodnutí ve věcech občanskoprávních, obchodních a správních

Sbírkový text rozhodnutí:

Rozhodnutím ze dne 1. 3. 1996 zamítla Česká správa sociálního zabezpečení žádost navrhovatelky o invalidní důchod pro nesplnění podmínek uvedených v ustanovení § 39 zákona č. 155/1995 Sb. s odůvodněním, že podle posudku lékaře Okresní správy sociálního zabezpečení v T. z 1. 2. 1996 není navrhovatelka invalidní a invalidní důchod jí proto nenáleží.

Ve včas podaném opravném prostředku navrhovatelka se zamítnutím své žádosti nesouhlasila a

žádala o nové přezkoumání svého zdravotního stavu.

Krajský soud v Brně rozhodl podle ustanovení § 250f o. s. ř. rozsudkem bez jednání tak, že přezkoumávané rozhodnutí České správy sociálního zabezpečení zrušil, věc jí vrátil k dalšímu řízení a rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení. Z posudkového spisu Okresní správy sociálního zabezpečení v T. zjistil, že lékař posuzoval zdravotní stav a dochovanou pracovní schopnost navrhovatelky 1. 2. 1996 k její žádosti o invalidní důchod a svůj posudek uzavřel výrokem, že navrhovatelka není invalidní podle ustanovení § 29 odst. 2 dříve platného zákona č. 100/1988 Sb., ale je nadále částečně invalidní podle ustanovení § 37 odst. 2 citovaného zákona; není invalidní podle ustanovení § 39 odst. 1 zákona č. 155/1995 Sb. a ani částečně invalidní podle ustanovení § 44 odst. 1 a 2 téhož zákona a pokles výdělečné schopnosti nedosahuje hodnoty ani 33 %. Tento posudek byl podkladem pro vydání přezkoumávaného rozhodnutí. Soud prvního stupně rozhodnutí České správy sociálního zabezpečení považoval za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. Především konstatoval, že rozhodnutí nesplňuje formálně právní náležitosti podle ustanovení § 47 zákona č. 71/1967 Sb., když z jeho odůvodnění není zřejmé, jaká skutková zjištění o zdravotním stavu navrhovatelky pro posouzení podmínek invalidity Česká správa sociálního zabezpečení z posudku lékaře učinila, jak tyto skutečnosti právně hodnotila a jak hodnotila svůj stěžejní důkaz, tj. posudek lékaře z 1. 2. 1996 ohledně jeho úplnosti a přesvědčivosti. Vyslovil názor, že odůvodnění rozhodnutí musí obsahovat všechny náležitosti stanovené v § 47 odst. 3 zákona č. 71/1967 Sb. a teprve takové rozhodnutí po případném novém opravném prostředku navrhovatelky bude možné soudem přezkoumat i věcně, tedy z hlediska, zda navrhovatelka splňuje podmínky nároku na plný invalidní důchod či nikoli.

V odvolání vytýkala Česká správa sociálního zabezpečení soudu prvního stupně nesprávné posouzení věci zejména po stránce právní. Z rozhodnutí ze dne 25. 1. 1996 podle ní vyplývá, že v odůvodnění pouze odkázala na podkladový posudek, aniž by blíže specifikovala svůj postup v důkazním řízení. Poukázala na ustanovení § 8 odst. 1 písm. a) zákona č. 582/1991 Sb., podle něhož okresní správy sociálního zabezpečení posuzují zdravotní stav a pracovní schopnost občanů ve věcech sociálního zabezpečení, státní sociální podpory a sociální péče při zjišťovacích a kontrolních lékařských prohlídkách; za tím účelem svými lékaři posuzují plnou invaliditu nebo částečnou invaliditu. Jádrem celého problému je interpretace ustanovení § 47 odst. 3 správního řádu (zákona č. 71/1967 Sb.), zejména otázka míry informací, poskytnutých účastníku řízení v odůvodnění rozhodnutí, případně otázka, jaké minimum skutkových a právních okolností musí být v odůvodnění rozhodnutí obsaženo, aby nedošlo k porušení citovaného ustanovení. Ze slovního výkladu by mohlo vyplývat, že správní orgán se musí v odůvodnění svého rozhodnutí vypořádat beze zbytku se všemi skutečnostmi, o které je opřen výrok. Naznačená interpretace tohoto ustanovení by vedla k tomu, že výsledkem by bylo rozhodnutí kasuistické, komplikované a z toho důvodu pro účastníka nepřehledné a nesrozumitelné. V rozhodnutí, jímž se přiznává důchodová dávka, by to znamenalo, že Česká správa sociálního zabezpečení by musela z pohledu skutkového stavu přesně popsat všechny skutečnosti, z nichž vycházela, včetně např. údaje o uplatnění žádosti, počtu vychovaných dětí, přesného rozepsání pojištění a vyměřovacích základů apod. Podle jejího názoru přiměřená a citlivá aplikace ustanovení § 47 odst. 3 správního řádu znamená nalezení míry skutkové i právní argumentace, která zajistí účastníku řízení srozumitelnou informaci o skutečnostech, z nichž správní orgán při rozhodnutí vycházel, a o způsobu aplikace práva. Obstojí tedy takové rozhodnutí, které poskytne základní informaci o skutkovém a právním řešení případu, vysloveném ve výroku rozhodnutí. V případě rozhodování o dávkách podmíněných nepříznivým zdravotním stavem je základním důkazním prostředkem nepochybně odborný posudek o zdravotním stavu občana. Je proto samozřejmé, že tento základní důkaz musí být v odůvodnění rozhodnutí nezaměnitelným způsobem identifikován. Dále musí být z odůvodnění patrné, jaký úsudek je v takovém odborném posudku obsažen a jakým způsobem posudkový výrok ovlivnil meritorní rozhodnutí o důchodové dávce. Podle názoru České správy sociálního zabezpečení proto vyhovuje shora uvedenému minimu skutkových a právních údajů

odůvodnění, vyplývali z něj, že výrok rozhodnutí se opírá o přesně určený odborný posudek, a je-li v něm konstatován samotný obsah takového důkazu, jímž je závěr o existenci, popřípadě neexistenci plné nebo částečné invalidity. Shora uvedeným závěrům nasvědčuje i ustanovení § 8 zákona č. 582/1991 Sb. Z něho je totiž zřejmé, že orgánem kompetentním pro posouzení plné nebo částečné invalidity je okresní správa sociálního zabezpečení, která takové posouzení provádí svými lékaři. Je přitom nepochybné, že Česká správa sociálního zabezpečení je vázána při posuzování otázky nároku na dávku plného nebo částečného invalidního důchodu odborným posudkem provedeným lékařem okresní správy sociálního zabezpečení. I z tohoto důvodu by bylo zcela nadbytečné, aby se odpůrce podrobně zabýval vyhodnocením obsahu odborného posudku, jímž je tak jako tak vázán. Ostatně i z celé konstrukce hmotně právních podmínek plného, popřípadě částečného invalidního důchodu, jak jsou upraveny v předpisech o důchodovém pojištění, je zřejmé, že jednou otázkou je zjištění existence dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu jako jedné z podmínek nároku na dávku důchodového pojištění; jinou otázkou je pak posouzení samotného dávkového nároku, nikoli však již k vnitřní struktuře těchto podmínek jednotlivě. Z tohoto pohledu by se faktické přenesení celého obsahu odborného posudku do odůvodnění o rozhodnutí o dávce nejen vymykalo požadavkům uvedeným v ustanovení § 47 odst. 3 správního řádu, ale znamenalo by i úpravu nadměrně kasuistickou a účastníku řízení méně srozumitelnou. Z hlediska požadavků vyslovených soudem prvního stupně nelze totiž zcela přesně určit, jaká míra informací uvedených v odůvodnění rozhodnutí by soud vůbec uspokojila. Pokud by Česká správa sociálního zabezpečení totiž v rozhodnutí odkázala na příslušnou položku prováděcího předpisu, mohl by soud požadovat, aby bylo podrobně zdůvodněno, proč v rámci rozpětí činí pokles schopností k soustavné výdělečné činnosti právě zmíněné procento, proč nebylo použito prováděcím předpisem umožněné procentuální navýšení apod. Pro úplnost pak Česká správa sociálního zabezpečení uvedla, že vypovídací hodnota jejích rozhodnutí, vydávaných za účinnosti předpisů platných po 31. 12. 1995, je identická s vypovídací hodnotou rozhodnutí vydaných v době před 1. 1. 1996. I v těchto rozhodnutích vždy v odůvodnění pouze konstatovala základ posudkového výroku odborného posudkového orgánu a vnitřní organismus podmínek plné invalidity tehdy upravený v § 29 zákona č. 100/1988 Sb. - již blíže nespecifikovala. Není jí přitom známo, že by její rozhodnutí byla pro nedostatek odůvodnění soudy prvního stupně nebo odvolacím soudem rušena. Česká správa sociálního zabezpečení je proto toho názoru, že rozhodnutí v této věci vydané ve svém odůvodnění vyhovuje požadavkům procesní normy a nelze ho proto označit za nepřezkoumatelné. Odvoláním se domáhala zrušení napadeného rozsudku soudu prvního stupně a vrácení věci tomuto soudu k dalšímu řízení.

Vrchní soud v Olomouci rozsudek soudu prvního stupně zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Z odůvodnění:

Odvolací soud především poukázal na to, že pokud Česká správa sociálního zabezpečení v odvolání dovozuje, co vyplývá z jejího rozhodnutí ze dne 25. 1. 1996, pak v dané věci takovéto rozhodnutí předmětem přezkoumání soudem není a lze se zřetelem k obsahu podaného odvolání dovodit, že mínila uvést datum vydání přezkoumávaného rozhodnutí (1. 3. 1996) a datum 25. 1. 1996 uvedla pouze omylem.

Dále odvolací soud upozornil na to, že pokud soud prvního stupně činí skutkové zjištění z posudkového spisu Okresní správy sociálního zabezpečení v T. a z posudku jejího lékaře ze dne 1. 2. 1996, mimo jiné zjišťoval, že navrhovatelka byla tímto posudkem posouzena tak, že je nadále částečně invalidní podle ustanovení § 37 odst. 2 zákona č. 100/1988 Sb., pak v této části je toto jeho zjištění v rozporu s obsahem záznamu o jednání posudkového lékaře Okresní správy sociálního zabezpečení v T. ze dne 1. 2. 1996, neboť podle výroku posudku navrhovatelka „nebyla invalidní ani částečně invalidní podle ustanovení § 29 odst. 2 a podle § 37 odst. 2 a 3 zákona č. 100/1988 Sb.“. Pro úplnost v této souvislosti upozornil odvolací soud též na to, že pokud soud prvního stupně rozhodl podle ustanovení § 250f a § 250 l odst. 2 o. s. ř. bez nařízení jednání, nemohl provádět dokazování a

hodnotit provedené důkazy, neboť dokazování provádí soud při jednání (§ 122 odst. 1, § 123 a § 129 odst. 1 o. s. ř.).

K odvolání České správy sociálního zabezpečení odvolací soud uvedl, že podle ustanovení § 5 písm. a) bod 1 zákona č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení (úplné znění tohoto zákona bylo vyhlášeno pod č. 87/1996 Sb.), platí o dávkách důchodového pojištění, pokud není v tomto zákoně stanoveno, že o nich rozhoduje jiný orgán sociálního zabezpečení (a zařizuje také výplaty těchto dávek), rozhoduje Česká správa sociálního zabezpečení. Podle ustanovení § 89 odst. 1 zákona č. 582/1991 Sb. je proti rozhodnutí České správy sociálního zabezpečení ve věcech důchodového pojištění možné podat opravný prostředek, pokud se v tomto zákoně nestanoví jinak. O opravném prostředku proti tomuto rozhodnutí rozhoduje soud. Věcně a místně příslušný soud (§ 246 odst. 1 a § 246a odst. 2 o. s. ř.) postupuje podle části páté (§ 244 a následujících) občanského soudního řádu, o správním soudnictví. Podle ustanovení § 250d odst. 1 o. s. ř. (za použití § 250l odst. 2 o. s. ř.) předseda senátu (v případech, kdy podle zákona jednají a rozhodují samosoudci ve smyslu ustanovení § 36d odst. 2 o. s. ř., § 246b odst. 1 o. s. ř., potom samosoudce) vyžádá spisy žalovaného správního orgánu, který je povinen neprodleně je předložit. Spisem správního orgánu České správy sociálního zabezpečení, je dávkový spis, jehož součástí je (mimo jiné) i posudek lékaře příslušné okresní správy sociálního zabezpečení, který je podkladem pro rozhodnutí správního orgánu odpůrce o důchodovém nároku z důchodového pojištění, podmíněném dlouhodobě nepříznivým zdravotním stavem. Pro přezkumnou činnost soud tedy musí mít k dispozici nejen opravným prostředkem napadené rozhodnutí, ale i správní spis České správy sociálního zabezpečení a ze správního spisu si může ověřit, z jakého posouzení zdravotního stavu a pracovní schopnosti žadatele o dávku důchodového pojištění lékařem příslušné okresní správy sociálního zabezpečení Česká správa sociálního zabezpečení vycházela. V řízení zahájeném podáním opravného prostředku (§ 250m odst. 1 o. s. ř.) může soud provádět důkazy nezbytné k přezkoumání napadeného rozhodnutí (§ 250q odst. 1, věta druhá, o. s. ř.), ovšem jen způsobem zákonem předepsaným, tj. při jednání.

V daném případě měl možnost soud prvního stupně si ověřit, a to z posudkového spisu, že Okresní správa sociálního zabezpečení v T. jejími lékaři zpracovaným posudkem posoudila zdravotní stav navrhovatelky a její dochovanou pracovní schopnost a posoudila i její invaliditu (plnou invaliditu) a částečnou invaliditu, a to jak podle zákona platného před 1. 1. 1995, tak i zákona platného po tomto datu; měl tedy soud možnost posoudit, zda rozhodnutí České správy sociálního zabezpečení je s tímto posouzením v souladu, když posuzování plné invalidity nebo částečné invalidity je ustanovením § 8 odst. 1 písm. a) zákona č. 582/1991 Sb. svěřeno lékařům okresních správ sociálního zabezpečení.

Se zřetelem na to, že povinností okresní správy sociálního zabezpečení podle ustanovení § 6 odst. 4 písm. j) zákona č. 582/1991 Sb. je opatřovat a předkládat podklady pro rozhodnutí České správy sociálního zabezpečení o dávkách důchodového zabezpečení, pak označili tato správa v odůvodnění svého rozhodnutí přesně posudek, který byl podkladem pro její rozhodnutí, a uvede odborný úsudek, který je v něm obsažen (tedy např. „nejste invalidní a invalidní důchod Vám proto nenáleží“), nelze než dovodit, že Česká správa sociálního zabezpečení uvedený posudek převzala zcela bez výhrad jako jediný podklad svého rozhodnutí, a to jako celek. Jestliže tento orgán při vydání odvoláním napadeného rozhodnutí vycházel pouze z jediného důkazu, a to identifikovaného posudku lékaře okresní správy sociálního zabezpečení, jehož závěry zcela a bez výhrad převzal (takový posudek je součástí správního spisu České správy sociálního zabezpečení), nelze souhlasit s názorem soudu prvního stupně o nepřezkoumatelnosti jejího rozhodnutí. Naopak podle názoru odvolacího soudu je rozhodnutí uvedeného orgánu soudem přezkoumatelné, neboť tím, že ve výroku tohoto rozhodnutí bylo uvedeno, podle jakého ustanovení zákona o důchodovém pojištění bylo rozhodnuto, a v odůvodnění byl uveden posudek lékaře příslušné okresní správy sociálního zabezpečení, který byl podkladem jeho rozhodnutí (a jehož závěry byly zcela převzaty), splnil v nejnutnější míře náležitosti rozhodnutí podle ustanovení § 47 zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení, který pro řízení před

správním orgánem ve věcech důchodového pojištění podle ustanovení § 108 zákona č. 582/1991 Sb. platí. Pouze pro úplnost v této souvislosti odvolací soud poznamenává, že Česká správa sociálního zabezpečení obdobným způsobem jako v daném případě rozhodovala již v období před 1. 1. 1996, to je před účinností zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ale za účinnosti zákona č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení (účinného od 1. 1. 1992), a jeho rozhodnutí byla soudy přezkoumávána; pokud jde o náležitosti rozhodnutí České správy sociálního zabezpečení, je nutno zdůraznit, že po 1. 1. 1996 nedošlo k žádné podstatné změně.

Protože přezkoumávané rozhodnutí České správy sociálního zabezpečení z 1. 3. 1996 je soudem přezkoumatelné, musí soud prvního stupně v dalším řízení přezkoumat toto rozhodnutí věcně, přičemž k tomu, aby mohl zákonnost tohoto rozhodnutí přezkoumat, musí mimo jiné – se zřetelem k tomu, že opravný prostředek navrhovatelky směřuje proti výsledkům posouzení jejího zdravotního stavu a jde o důchod podmíněný dlouhodobě nepříznivým zdravotním stavem – pro nedostatek odborných lékařských znalostí provést důkaz odborným lékařským posouzením, které je ze zákona svěřeno posudkovým komisím Ministerstva práce a sociálních věcí ČR (§ 4 odst. 2 zákona č. 582/1991 Sb.), a případně, kromě výsledku navrhovatelky, i dalšími důkazními prostředky, potřeba jejichž provedení vyjde v řízení najevo.

Poněvadž tedy odvolací soud zastává ohledně přezkoumatelnosti rozhodnutí České správy sociálního zabezpečení jiný názor než soud prvního stupně, byl rozsudek soudu prvního stupně zrušen a věc mu byla vrácena k dalšímu řízení (§ 221 odst. 1 a 2 o. s. ř.).