

Súd: Najvyšší správny súd SR
Spisová značka: 9Sžsk/7/2021
Identifikačné číslo súdneho spisu: 3020200205
Dátum vydania rozhodnutia: 23. 02. 2022
Meno a priezvisko sudcu, VSÚ: JUDr. Zdenka Reisenauerová
ECLI: ECLI:SK:NSSSR:2022:3020200205.1

ROZSUDOK V MENE SLOVENSKEJ REPUBLIKY

Najvyšší správny súd Slovenskej republiky v senáte zloženom z predsedníčky senátu JUDr. Zdenky Reisenauerovej, členky senátu JUDr. Jany Martinčekovej a člena senátu Mgr. Michala Novotného (sudca spravodajca) vo veci žalobcu: Z., nar. X. S. XXXX., X., proti žalovanému: Ústredie práce, sociálnych vecí a rodiny, Špitálska 8, Bratislava, o preskúmanie rozhodnutia z 25. mája 2020 č. UPS/US1/SSVOPHNSSD/SOC/2020/451-0027 Sp, o kasačnej sťažnosti žalobcu proti rozsudku Krajského súdu v Trenčíne č. k. 26 Sa 4/2020-38 z 2. decembra 2020 takto

rozhodol:

Najvyšší správny súd Slovenskej republiky kasačnú sťažnosť žalobcu zamietla.

II. Účastníkom nepriznáva právo na náhradu trov kasačného konania.

odôvodnenie:

I.

Administratívne konanie a konanie pred správnym súdom

1. Z administratívnych spisov žalovaného vyplýva, že žalobca požiadal Sociálnu poisťovňu o vyplácanie invalidného dôchodku od 1. júna 2016. Počas tohto konania mu Úrad práce, sociálnych vecí a rodiny Trenčín podľa § 24 ods. 1 písm. a) zákona č. č. 417/2013 Z. z. o pomoci v hmotnej núdzi vyplácal preddavok na pomoc v hmotnej núdzi 61,60 € mesačne. Sociálna poisťovňa najskôr rozhodnutím z 8. februára 2017 žiadosti žalobcu nevyhovela, neskôr však svoje rozhodnutie zmenila a priznala mu od 1. júna 2016 invalidný dôchodok 88,50 €, ktorý od 1. januára 2017 zvýšila na 92,50 € mesačne a od 1. januára 2018 na 96,60 €. Úrad práce už od 28. februára 2017 zastavil žalobcovi výplatu preddavku na pomoc v hmotnej núdzi; celkovo mu na tomto preddavku od 1. júna 2016 vyplatil 554,40 €. Keďže priznaný invalidný dôchodok prevyšoval (aj po odpočítaní súm, na ktoré sa neprihliada) vyplatený preddavok na pomoc v hmotnej núdzi, úrad práce rozhodnutím zo 7. mája 2019 zaviazal žalobcu vrátiť poskytnutý preddavok podľa § 24 ods. 2 zákona č. 417/2013 Z. z., zvýšený o 10 % podľa § 25 ods. 6 cit. zák.

2. Na odvolanie žalobcu žalovaný (po zrušení jeho predošlého rozhodnutia z 20. augusta 2019 rozsudkom správneho súdu č. k. 28 Sa 42/2017-37) tu preskúmaným rozhodnutím z 25. mája 2020 zmenil prvostupňové rozhodnutie v podstate tak, že žalobcu zaviazal vrátiť len vyplatený preddavok 554,40 € podľa § 24 ods. 2 zákona č. 417/2013 Z. z. Na odôvodnenie uviedol, že zmenou výroku odstránil nezrozumiteľnosť, ktorú mu vytkol správny súd pri zrušení predošlého rozhodnutia. K námietkam žalobcu, že jeho príjem nedosahuje výšku životného minima, žalovaný zdôraznil, že pomoc v hmotnej núdzi sa neposkytuje do výšky súm životného minima, ale určuje sa podľa § 15 ods. 1 zákona č. 417/2013 Z. z. Dohovor OSN o právach osôb so zdravotným postihnutím (oznámenie č. 317/2010 Z. z.), na ktorý žalobca takisto odkazoval, upravuje hospodárske a sociálne práva, ktoré nie sú absolútne a

ich konkrétnu realizáciu vymedzujú osobitné zákony. Pozitívnym záväzkom štátu je zaistiť ľuďom určitý minimálny štandard, nie adekvátny životný štandard.

3. Správnu žalobu, ktorú žalobca podal proti tomuto rozhodnutiu, zamietol správny súd tu napadnutým rozsudkom č. k. 26 Sa 4/2020-38. Zistil, že žalovaný o vrátení preddavku rozhodol v súlade s § 24 ods. 2 zákona č. 417/2013 Z. z. a odstránil aj nedostatky, ktoré mu boli vytknuté predošlým rozsudkom. To, že príjem žalobcu nedosahuje výšku životného minima, nebolo pre toto rozhodovanie podstatné. Pomoc v hmotnej núdzi sa poskytuje iba do sumy nárokov stanovených v zákone č. 417/2013 Z. z., nie nevyhnutne až do sumy životného minima.

II.

Kasačná sťažnosť a vyjadrenia k nej

4. Včas podanou kasačnou sťažnosťou sa žalobca domáha zrušenia tohto rozsudku. Zopakoval argumentáciu z predchádzajúcich podaní a doplnil, že rozsudok správneho súdu je porušením ústavnoprávne a medzinárodnoprávne garantovaných zásad právneho štátu, najmä princípov materiálnej spravodlivosti a ochrany zákonnosti. Namietol tiež, že správny súd vec nesprávne právne posúdil, nesprávnym procesným postupom porušil jeho právo na spravodlivý proces a odklonil sa od ustálenej rozhodovacej praxe kasačného súdu.

5. Žalovaný navrhol kasačnú sťažnosť ako neprípustnú odmietnuť, pretože neobsahuje kasačné body. Eventuálne navrhol ju ako nedôvodnú zamietnuť, pričom odkázal na svoje vyjadrenie k správnej žalobe.

III.

Posúdenie veci kasačným súdom

6. Najvyšší správny súd Slovenskej republiky ako súd kasačný (§ 438 ods. 2 SSP), na ktorý od 1. augusta 2021 prešiel výkon súdnictva z Najvyššieho súdu Slovenskej republiky (§ 101e ods. 2 zákona č. 757/2004 Z. z. o súdoch v znení neskorších predpisov), preskúmal napadnutý rozsudok v celom rozsahu (§ 453 ods. 1 SSP) a predchádzajúce konanie pred správnym súdom bez nariadenia pojednávania (§ 455 SSP) bez ohľadu na uplatnené kasačné body (§ 453 ods. 2 v spojení s § 203 ods. 2 SSP).

7. Predmetom prieskumu v prerokúvanej veci sú rozhodnutia orgánov verejnej správy, ktorými zaviazali žalobcu vrátiť preddavok na pomoc v hmotnej núdzi. Podľa § 24 ods. 1 písm. a) prvého bodu zákona č. 417/2013 Z. z. v znení účinnom do 31. marca 2019 sa mohol priznať preddavok na pomoc v hmotnej núdzi, ak začalo konanie (okrem iného) o nároku na dávku sociálneho zabezpečenia [§ 6 písm. c) cit. zák.], akou je aj invalidný dôchodok [§ 13 ods. 2 písm. b) v spojení s § 2 písm. b) druhým bodom zákona č. 461/2003 Z. z. o sociálnom poistení v znení neskorších predpisov]. Podľa § 24 ods. 2 zákona č. 417/2013 Z. z. po ukončení konania podľa odseku 1 písm. a) úrad rozhodne o pomoci v hmotnej núdzi a rozhodne o doplatení pomoci v hmotnej núdzi alebo o jej vrátení. Podľa § 15 ods. 1 cit. zák. suma pomoci v hmotnej núdzi sa určí ako rozdiel medzi úhrnom súm uvedených v § 10 ods. 2, 3, 5 a 8, § 11 ods. 2, § 12 ods. 2, § 13 ods. 2 a § 14 ods. 2 a úhrnom súm príjmu podľa § 4 citovaného zákona.

8. Orgány verejnej správy v prerokúvanej veci vyšli zo zistenia, že žalobca poberal od 1. júna 2016 do 28. februára 2017 preddavok na pomoc 61,60 € mesačne, následne mu však bol priznaný invalidný dôchodok 88,50 € mesačne, resp. od 1. januára 2017 v sume 92,50 €. Tento invalidný dôchodok je príjmom v zmysle § 4 zákona č. 417/2013 Z. z., ktorého výška aj po odpočítaní 25 % z neho [§ 4 ods. 3 písm. c)] presahuje sumu preddavku. Žalobca žiadne z týchto skutkových zistení nespochybnil, netvrdil, že by jeho príjem bol menší alebo jeho nárok na pomoc v hmotnej núdzi vyšší než suma 61,60 €. Za daných okolností tak orgány verejnej správy správne došli k záveru, že sú splnené podmienky § 24 ods. 2 cit. zák. a správne zaviazali žalobcu na vrátenie preddavku. Správny súd tak v súlade s § 191 SSP správnu žalobu zamietol. Kasačný súd takisto nezistil žiadnu svoju ustálenú rozhodovaciu prax, s ktorou by mali byť tieto názory v rozpore.

9. Žalobca uvedené závery v zásade nespochybnuje, prekáža mu však, že sa mu nevypláca pomoc v hmotnej núdzi, hoci jeho príjem nedosahuje výšku životného minima podľa zákona č. 601/2003 Z. z. o životnom minime. Tento stav podľa neho odporuje tak Ústave Slovenskej republiky, ako aj Dohovoru OSN o právach osôb so zdravotným postihnutím.

10. Podľa čl. 39 ods. 4 a 5 ústavy každý, kto je v hmotnej núdzi, má právo na takú pomoc, ktorá je nevyhnutná na zabezpečenie základných životných podmienok; podrobnosti o tomto práve ustanoví

zákon. Tomuto sociálnemu právu zodpovedá pozitívny záväzok štátu, teda jeho realizácia vyžaduje pozitívne plnenie. Podoba a obsah týchto plnení závisia od ekonomických a hospodárskych možností štátu, takže zákonodarca má v tomto smere širokú mieru voľného uváženia. Preto sa podľa čl. 51 ods. 1 ústavy možno domáhať tohto práva len v medziach zákonov, ktoré ho vykonávajú. Podľa judikatúry ústavného súdu limity treba hľadať predovšetkým v ústavných princípoch a v požiadavke ochrany ďalších hodnôt, na ktorých je ústava založená a ktoré chráni (porov. napr. nález sp. zn. PL. ÚS 8/2014). Zákonodarca hmotnú núdzu síce vymedzil ako stav, kedy príjem členov domácnosti nedosahuje sumu životného minima (§ 2 ods. 1 zákona č. 417/2013 Z. z.). Zároveň však ustanovil, že sa takejto osobe poskytne v tejto situácii len pomoc v hmotnej núdzi do určitej sumy (§ 15 ods. 1 cit. zák.). Ani ustanovenie čl. 39 ods. 4 ústavy totiž nevyžaduje, aby bola pomoc poskytovaná do takej výšky, aby sa dotknutá osoba dostala zo stavu hmotnej núdze, ale žiada len, aby sa takej osobe poskytla pomoc na zabezpečenie základných životných podmienok, za ktoré citovaný zákon považuje jedno teplé jedlo denne, nevyhnutné ošatenie a prístrešie (§ 2 ods. 2 cit. zák.). Takouto úpravou zákonodarca neprekročil uvedené limity svojho uváženia.

11. Podľa judikatúry treba solidaritu štátu vo forme dávky v hmotnej núdzi vnímať až ako poslednú možnosť po vyčerpaní ostatných prostriedkov zabezpečenia základných životných podmienok. V tomto smere samotný zákon č. 417/2013 Z. z. predpokladá, že občan na zabezpečenie svojich základných životných podmienok v prvom rade využije svoj vlastný príjem. Ak jeho príjem nedosahuje sumu životného minima, musí si zabezpečiť základné životné podmienky predovšetkým užívaním vlastného majetku, správou vlastného majetku, predajom vlastného majetku alebo prenájmom vlastného majetku, ak takýto majetok vlastní. Až v prípade, že občan nielenže nedosahuje príjem v sume životného minima, ale ani nevládni majetok, z ktorého by bolo možné zabezpečiť jeho základné životné podmienky, je daný nárok na priznanie dávok v hmotnej núdzi (porov. v tomto smere rozsudok najvyššieho súdu sp.zn. 9Sžo/88/2014).

12. Dohovor (č. 317/2010 Z. z.), ktorý pre Slovenskú republiku nadobudol platnosť 25. júna 2010, je na základe uznesenia Národnej rady Slovenskej republiky medzinárodnou zmluvou, ktorá má podľa čl. 7 ods. 5 ústavy prednosť pred zákonmi. V judikatúre ústavného súdu nie je sporné, že tento Dohovor môže predstavovať referenčnú normu na účely konania podľa čl. 125 ústavy, teda posudzovania súladu zákonov a ďalších všeobecne záväzných právnych predpisov (porov. nález sp. zn. PL. ÚS 16/2018). Z toho však nemožno vyvodiť, že by tento Dohovor zakladal subjektívne práva jednotlivcov, ktorým by zodpovedala povinnosť štátu priznávať určité konkrétne hmotné nároky (porov. uznesenie sp.zn. II. ÚS 737/2015 s výslovným vyrovnaním sa s predošlým nálezhom sp.zn. I. ÚS 313/2012, v ktorom povaha tohto Dohovoru nebola nijako bližšie analyzovaná). Účinky jednotlivých článkov Dohovoru sú vo všeobecnosti upravené v jeho čl. 4. Ustanovenia čl. 4 ods. 1 a 3 jednoznačne odkazujú na potrebu prijať legislatívu na účely vykonania tohto Dohovoru. Ďalej samotný čl. 4 ods. 2 výslovne upravuje, že priamo uplatniteľné sú záväzky štátu vyplývajúce z tohto Dohovoru, a nie subjektívne práva jednotlivcov (porov. aj originálne znenie v ang. jazyku: „obligations contained in the present Convention that are immediately applicable“). Tento náhľad na Dohovor potvrdzuje aj právna doktrína, podľa ktorej „Dohovor nie je priamo aplikovateľný; stáva sa zdrojom individuálnych práv, len ak je inkorporovaný do vlastného právneho poriadku zmluvného štátu“ (pozri Kanter, Arlene S. The Development of Disability Rights under International Law. From Charity to Human Rights. Abingdon, New York: Routledge, 2015, s. 45).

13. Uvedené závery sa v celom rozsahu vzťahujú aj čl. 9, čl. 19 písm. b), čl. 20 a čl. 28 uvedeného Dohovoru, ktorých sa dovoľáva žalobca. Podľa čl. 9 ods. 1 totiž zmluvné strany prijímajú príslušné opatrenia na tam uvedené účely (prístup k fyzickému prostrediu, k doprave, k informáciám a komunikácii vrátane informačných a komunikačných technológií a systémov, ako aj k ďalším prostriedkom a službám dostupným alebo poskytovaným verejnosti). Takisto podľa čl. 19 zmluvné strany uznávajú rovnaké právo všetkých osôb so zdravotným postihnutím žiť v spoločensve s rovnakými možnosťami voľby na rovnoprávnom základe s ostatnými, prijímajú účinné a primerané opatrenia, ktoré umožnia plné využívanie tohto práva osobami so zdravotným postihnutím a ich plné začlenenie a zapojenie do spoločnosti. Podľa čl. 20 zmluvné strany prijímajú účinné opatrenia na zabezpečenie osobnej mobility s najväčšou možnou nezávislosťou pre osoby so zdravotným postihnutím. Konečne, podľa čl. 28 ods. 1 zmluvné strany uznávajú právo osôb so zdravotným postihnutím na primeranú životnú úroveň pre ne aj pre ich rodiny a podniknú príslušné kroky, ktorými zaručia a presadia uplatňovanie tohto práva, a podľa čl. 28 ods. 2 zmluvné strany uznávajú právo osôb so zdravotným postihnutím na sociálnu ochranu a na využívanie tohto práva a podniknú príslušné kroky, ktorými zaručia a presadia uplatňovanie tohto práva vrátane týchto opatrení s určitými cieľmi. Vychádzajúc z citovaného čl. 4 tohto Dohovoru a citovanej judikatúry

ústavného súdu je zrejmé, že tieto ustanovenia zaväzujú zmluvné štáty, aby ich implementovali do svojho právneho poriadku a orgány aplikácie práva ich zohľadňovali pri aplikácii príslušných vnútroštátnych právnych predpisov (napr. zákona č. 417/2013 Z. z.). Neobsahujú však také priamo aplikovateľné subjektívne práva jednotlivca, ktoré by oprávňovalo jednotlivca, aby sa domáhal priznania pomoci v hmotnej núdzi voči štátu v rozpore týmito právnymi predpismi alebo nad ich rámec.

IV.

Záver

14. Na základe uvedených úvah kasačný súd dospel k záveru, že nie je daný žiaden zo zákonných dôvodov kasačnej sťažnosti v zmysle § 440 SSP, a tak ju podľa § 461 SSP rozsudkom (§ 457 ods. 1 SSP) zamietol.

15. O trovách bolo rozhodnuté podľa § 167 a § 168 v spojení s § 467 ods. 1 SSP, keď žalobca vo veci úspech nemal a žalovaný ho síce mal, kasačný súd však nezistil výnimočne dôvody, aby sa mu nárok na náhradu trov priznal.

16. Tento rozsudok bol prijatý pomerom hlasov 3 : 0 (jednomyseľne).

Poučenie:

Proti tomuto rozsudku nie je prípustný opravný prostriedok.