



SLOVENSKÁ REPUBLIKA

# NÁLEZ

Ústavného súdu Slovenskej republiky

V mene Slovenskej republiky

III. ÚS 582/2024-36

Ústavný súd Slovenskej republiky v senáte zloženom z predsedu senátu Roberta Šorla a sudcov Petra Straku (sudca spravodajca) a Martina Vernarského v konaní podľa čl. 127 Ústavy Slovenskej republiky o ústavnej sťažnosti sťažovateľky [REDAKOVANÉ], narodenej [REDAKOVANÉ], [REDAKOVANÉ], zastúpenej JUDr. Petrom Gabrikom, Jilemnického 14, Košice, proti rozsudku Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 7 Ssk 41/2022 z 26. apríla 2023 takto

## rozhodol:

Ústavnej sťažnosti **nevyhovuje**.

## Odôvodnenie:

### I.

1. Sťažovateľka sa ústavnou sťažnosťou doručenou ústavnému súdu 20. augusta 2023 domáha vyslovenia porušenia svojho základného práva na súdnu ochranu podľa čl. 46 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“), práva na spravodlivé súdne konanie podľa čl. 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „dohovor“), základného práva vlastníť majetok podľa čl. 20 ods. 1 ústavy, práva pokojne užívať svoj majetok podľa čl. 1 Dodatkového protokolu k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „dodatkový protokol“), základného práva na primerané hmotné zabezpečenie podľa čl. 35 ods. 3 ústavy a vyslovenia porušenia čl. 13 ods. 3 a 4 ústavy rozsudkom najvyššieho správneho súdu uvedeným v záhlaví tohto rozhodnutia. Napadnuté rozhodnutie navrhuje zrušiť a vec vrátiť najvyššiemu správnenému súdu na ďalšie konanie.

2. Úrad práce, sociálnych vecí a rodiny Prešov svojím rozhodnutím č. k. PO3/APPNĚZP/SOC/2018/84406-4 z 1. októbra 2018 (ďalej len „prvé rozhodnutie správneho orgánu prvého stupňa“) nepriznal sťažovateľke peňažný príspevok na opatrovanie fyzickej osoby s ťažkým zdravotným postihnutím (medzičasom už nebohého manžela).

3. Peňažný príspevok nebol priznaný z dôvodu, že stupeň odkázanosti na pomoc inej osoby u nebohého nedosahoval zákonom požadovanú intenzitu (mieru). Nebohý bol liečený onkologicky na zhubný nádor koreňa jazyka.
4. Proti rozhodnutiu sa sťažovateľka odvolala. Vzhľadom na zmenu okolností Ústredie práce, sociálnych vecí a rodiny dotknuté rozhodnutie zrušilo a vec vrátilo na nové prejednanie a rozhodnutie.
5. Na základe uvedeného Úrad práce, sociálnych vecí a rodiny Prešov svojím rozhodnutím č. k. PO3/APPNĚZP/SOC/2018/65586-18 zo 4. októbra 2019 (ďalej len „druhé rozhodnutie správneho orgánu prvého stupňa“) peňažný príspevok na opatrovanie priznal, avšak jeho výšku krátil.
6. Vo výsledku príspevok na opatrovanie bol sťažovateľke priznaný vo výške 87,83 eur mesačne. Plná suma príspevku predstavovala 369,36 eur mesačne.
7. S cieľom maximalizovať výšku príspevku sťažovateľka podala ďalšie odvolanie, o ktorom Ústredie práce, sociálnych vecí a rodiny rozhodlo tentokrát negatívne, t. j. odvolanie zamietlo a druhé rozhodnutie správneho orgánu prvého stupňa potvrdilo.
8. Dôvodom krátenia príspevku bol spôsob výpočtu jeho výšky správnymi orgánmi (úradmi). Kritickým momentom výpočtu bolo, keď úrady odmietli pri hodnotení príjmovej bilancie sťažovateľky (ktorá predurčovala výšku príspevku) považovať za „výdavky vynaložené na dosiahnutie, zabezpečenie a udržanie príjmov fyzických osôb“ výdavky typu: náklady na ubytovanie posudzovanej osoby, náklady na bývanie účastníka konania v zahraničí, náklady na držanie jeho príjmov, náklady na dopravu do zamestnania, letenky, zdravotné poistenie, zdravotné náklady, dane, odvody, náklady na ošatenie a stravu.
9. Sťažovateľka pred správnymi orgánmi (úradmi) tvrdila, že bez vynaloženia týchto nákladov by nielenže neboli zabezpečené a udržané, ale ani dosiahnuté žiadne príjmy.
10. Správne orgány (úrady) zastávali názor, že „výdavky vynaložené na dosiahnutie, zabezpečenie a udržanie príjmov fyzických osôb“ sú ako daňový výdavok (náklad) relevantné len pre účastníka konania – podnikateľa, čo v prípade sťažovateľky splnené nebolo. Svoju argumentáciu odôvodňovali poukázaním na znenie § 18 ods. 1 písm. a) bod 4 (ďalej len „sporné ustanovenie“) zákona č. 447/2008 Z. z. o peňažných príspevkoch na kompenzáciu ťažkého zdravotného postihnutia a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o peňažných príspevkoch ŤZP“). Na základe poznámky č. 13 odkazujúcej na zákon č. 595/2003 Z. z. o dani z príjmov v znení neskorších predpisov (ďalej aj „zákon o dani z príjmov“) vykladali pojem „výdavkov vynaložených na dosiahnutie, zabezpečenie a udržanie príjmov fyzických osôb“ (použitý v spornom ustanovení) analogicky k systematike zákona o dani z príjmov. To znamená, že na základe *analogie legis* nedovolili sťažovateľke uplatniť si zníženie príjmov fyzickej osoby [§ 18 ods. 1 písm. a) zákona o peňažných príspevkoch ŤZP] o výdavky vynaložené na dosiahnutie príjmov [tamtiež bod 4], pretože nebola podnikateľským subjektom.
11. Správne orgány (úrady), odkazujúc na legálnu definíciu použitú v § 2 písm. i) zákona o dani z príjmov, dôvodili, že keďže (simplifikovane zhrnuté) sťažovateľka nevedie účtovníctvo ako podnikateľský subjekt, nemá podľa § 18 ods. 1 písm. a) zákona o peňažných príspevkoch ŤZP legálny nárok na uplatňovanie výdavkov vynaložených na dosiahnutie, zabezpečenie a udržanie

príjmov. Oprávnenie na použitie analógie čerpali práve z poznámky č. 13 v zákone o peňažných príspevkoch ŤZP, teda z odkazu na zákon o dani z príjmov.

12. Právny názor správnych orgánov (úradov) sťažovateľka napadla správnu žalobou.

13. Krajský súd v Prešove (ďalej len „krajský súd“) sa stotožnil s právnym názorom správnych orgánov, do odôvodnenia svojho rozhodnutia ho komplexne prevzal a z rovnakých dôvodov ako oni tvrdil, že sťažovateľkou uplatnené náklady pre účely zákona o peňažných príspevkoch ŤZP zohľadniť nemožno, pretože dotknutý zákon to neumožňuje. Správnu žalobu rozsudkom sp. zn. 5Sa/24/2019 z 19. novembra 2021 zamietol (ďalej len „rozhodnutie o správnej žalobe“).

14. Právny názor krajského súdu sťažovateľka napadla kasačnou sťažnosťou. Najvyšší správny súd sa v napadnutom rozhodnutí zamerail na doplnenie dôvodov, na základe ktorých sťažovateľkinmu právnemu názoru (že „výdavky vynaložené na dosiahnutie, zabezpečenie a udržanie príjmov fyzických osôb“ sa v spornom ustanovení nemajú interpretovať ako daňové výdavky) nemožno vyhovieť.

15. Najvyšší správny súd uviedol, že:

a) podľa bodu 47 Legislatívno-technických pokynov – prílohy č. 2 Legislatívnych pravidiel Národnej rady Slovenskej republiky (č. 19/1997 Z. z.) poznámka pod čiarou sama osebe nie je súčasťou právneho predpisu a má len informatívnu hodnotu. Preto zo samotnej okolnosti, že určité ustanovenie obsahuje určitý odkaz na poznámku pod čiarou a určité ustanovenie ho neobsahuje, nemožno vyvodzovať rozdiel v normatívnom obsahu týchto ustanovení. Zo systematiky ustanovenia § 18 ods. 1 zákona o peňažných príspevkoch ŤZP je zrejmé, že vo viacerých písmenách [napr. písm. a), b) a c)] odkazuje na zákon o dani z príjmov. To isté platí aj pri odseku 2 cit. ustanovenia, ktorý ustanovuje, že daňová strata sa zohľadňuje tiež podľa zákona o dani z príjmov, avšak bez odkazu na konkrétne ustanovenie tohto zákona. Z celého ustanovenia § 18 zákona o peňažných príspevkoch ŤZP je zrejmé, že vychádza z viacerých inštitútov upravených v daňových predpisoch, osobitne v zákone o dani z príjmov. Jednotlivé pojmy v ňom tak treba interpretovať nadväzne na tento zákon;

b) pojem „výdavky vynaložené na dosiahnutie, zabezpečenie a udržanie príjmov“ je obsiahnutý v definícii daňového výdavku v zmysle § 2 písm. i) zákona o dani z príjmov, ktorým sa rozumie výdavok (náklad) na dosiahnutie, zabezpečenie a udržanie zdaniteľných príjmov preukázateľne vynaložený daňovníkom, zaúčtovaný v účtovníctve daňovníka alebo zaevidovaný v evidencii daňovníka podľa § 6 ods. 11 zákona o dani z príjmov. Citované ustanovenie viaže daňové výdavky len na príjmy podľa § 6 až § 8 (príjmy z podnikania, z inej samostatnej zárobkovej činnosti a z prenájmu, príjmy z kapitálového majetku a ostatné príjmy), no nie na príjmy zo závislej činnosti podľa § 5 zákona o dani z príjmov. Naopak, podľa § 5 ods. 8 zákona o dani z príjmov sa pri týchto príjmoch za základ dane považuje príjem znížený len o určité poistné a príspevky, nie aj o daňové výdavky. Pri týchto príjmoch tak zákon o dani z príjmov vôbec nepredpokladá uplatňovanie daňových výdavkov, keďže nepredpokladá ani vedenie účtovníctva alebo daňovej evidencie, z ktorých by tieto výdavky bolo možné zistiť a ustáliť. Na základe toho sa kasačný súd stotožňuje so záverom správneho súdu. Výdavky vynaložené na dosiahnutie, zabezpečenie a udržanie príjmov podľa § 18 ods. 1 písm. a) bodu 4 zákona o peňažných príspevkoch ŤZP možno na účely zisťovania príjmu odpočítať len od takých príjmov, od ktorých je možné ich odpočítať podľa zákona o dani

z príjmov, teda od príjmov podľa § 6 až 8, nie od príjmov zo závislej činnosti podľa § 5 zákona o dani z príjmov. Sťažovateľka a jej manžel však v rozhodujúcom období dosiahli práve len príjmy zo závislej činnosti v zmysle citovaného ustanovenia, a tak správne orgány (úradu) aj krajský súd správne neodpočítali od tohto príjmu žiadne z výdavkov, ktoré sťažovateľka uplatňovala;

c) nie je správny ani názor žalobkyne, že výklad krajského súdu by viedol k tomu, že na peňažné príspevky by nemal nárok nik iný než fyzická osoba – podnikateľ. Z § 18 ods. 1 písm. a) zákona o peňažných príspevkoch ŤZP je očividné, že jednotlivé body tohto písmena nie sú podmienkami, ktoré by museli byť splnené kumulatívne. To potvrdzuje aj výklad krajského súdu a správnych orgánov, ktorý žalobkyni priznal peňažný príspevok na opatrovanie napriek tomu, že ona ani jej manžel (ako spoločne posudzované osoby) mali len príjmy zo závislej činnosti, na ktoré nedopadá § 18 ods. 1 písm. a) bod 4 zákona o peňažných príspevkoch ŤZP. Takýto výklad žalobkyňu ani jej manžela nediskriminuje, pretože len zohľadňuje rozdielny spôsob určovania (čistého) príjmu zo závislej činnosti a z iných príjmov, ktorý predpokladá zákon o dani z príjmov. Navyše, zákon o peňažných príspevkoch ŤZP v § 18 ods. 1 písm. b) a c) zohľadňuje aj príjmy, ktoré podľa zákona o dani z príjmov nie sú predmetom dane z príjmu alebo sú od dane z príjmu oslobodené. Takým príjmom je napríklad príjem z predaja nehnuteľností alebo hnuiteľných vecí [§ 9 ods. 1 písm. a) zákona o dani z príjmov]. Je zrejmé, že aj vo vzťahu k týmto príjmom môžu vzniknúť výdavky na ich dosiahnutie, zabezpečenie alebo udržanie (napr. odmena sprostredkovateľom, znalcom a pod.). Napriek tomu zákon o peňažných príspevkoch ŤZP pri týchto príjmoch neustanovuje, že by sa o takéto výdavky tieto príjmy mohli znižovať, pretože pri týchto príjmoch ani zákon o dani z príjmov nepredpokladá ich znižovanie o daňové výdavky. Právny názor žalobkyne by však viedol k tomu, že kým v prípade príjmov podľa § 5 zákona č. 595/2003 Z. z. by sa na účely zákona o peňažných príspevkoch ŤZP mali odpočítať takéto výdavky (hoci aj nad rámec zákona o dani z príjmov), v prípade príjmov oslobodených od dane alebo nepodliehajúcich dani by takéto odpočítanie nebolo možné, lebo to § 18 ods. 1 písm. b) ani c) zákona o peňažných príspevkoch ŤZP neustanovujú. Takýto výklad, ktorý by síce v prerokúvanej veci bol žalobkyni na prospech, by vo výsledku viedol k nesystematickým odlišnostiam v nakladaní s rôznymi kategóriami príjmov podľa zákona o peňažných príspevkoch ŤZP. Aj to podľa kasačného súdu svedčí o tom, že úmyslom zákonodarcu v § 18 ods. 1 zákona o peňažných príspevkoch ŤZP bolo pri úprave jednotlivých inštitútov sledovať systematiku zákona o dani z príjmov.

16. Na základe uvedeného najvyšší správny súd napadnutým rozhodnutím kasačnú sťažnosť zamietol.

## II.

17. Ústavná sťažnosť je zameraná na presadenie právneho názoru, podľa ktorého pojem „výdavky vynaložené na dosiahnutie, zabezpečenie a udržanie príjmov fyzických osôb“ uvedený v spornom ustanovení zákona o peňažných príspevkoch ŤZP sa nemá vykladať ako „daňový výdavok“ podľa jeho legálnej definície v zákone o dani z príjmov.

18. Sťažovateľka uvádza, že:

a) ak si laik prečíta spornú právnu normu, v ktorej je ustanovené, že od príjmov sa odrátajú náklady na ich dosiahnutie, legitímne očakáva, že zmyslom zákonného ustanovenia je reálne zistiť

majetkové pomery opatrovanej osoby a spoločne posudzovanej osoby; ide o logický predpoklad, bez ktorého by predpis z oblasti sociálnej ochrany stratil zmysel;

b) cieľom sledovaným v § 18 zákona o peňažných príspevkoch ŤZP je preveriť príjmovú a výdavkovú situáciu sťažovateľky a zistiť, či jej finančná situácia vyžaduje príspevok v plnej výške; podľa spornej právnej normy mali správne orgány komplexne posúdiť situáciu (výdavky žiadateľov o kompenzáciu), a tak rozhodnúť, či a v akej sume budú príspevok krátiť; správne orgány a sudy odmietli skúmať výdavky s odôvodnením, že v zákone o dani z príjmov je istá definícia „daňového výdavku“, čo je obsahovo zjavne iný pojem;

c) právny názor správnych orgánov a všeobecných súdov je svojvoľný, pretože žiadne ustanovenie zákona o peňažných príspevkoch ŤZP ani v § 18, ani na iných miestach nehovorí o tom, že „výdavky na dosiahnutie, zabezpečenie a udržanie príjmov fyzických osôb“ by sa mali dať odpočítať len v prípade fyzickej osoby – podnikateľa pri podaní daňového priznania;

d) poznámka č. 13 v zákone o peňažných príspevkoch ŤZP je zákonodarcom použitá len s logickým úmyslom definovať príjmy, ktoré sú predmetom dane z príjmov; táto poznámka neodkazuje na bod 4 sporného ustanovenia, teda v žiadnom prípade sa tento odkaz nevzťahuje aj na definovanie „výdavkov potrebných na dosiahnutie, zabezpečenie a udržanie príjmov fyzických osôb“;

e) zákon o peňažných príspevkoch ŤZP a zákon o dani z príjmov sú dva osobité zákony, ktorých účely sú nekompatibilné; zákon o peňažných príspevkoch ŤZP sleduje na rozdiel od zákona o dani z príjmov sociálny účel;

f) z uvedeného dôvodu bilančné posudzovanie príjmov a majetku pre účely poskytnutia kompenzačného príspevku osobe so zdravotným znevýhodnením nemá spoločný cieľ so zákonom o dani z príjmov; účelom § 18 zákona o peňažných príspevkoch ŤZP je zistiť reálnu majetkovú (komplexnú životnú) situáciu handicapovanej osoby na to, aby sa jej spoločenské postavenie vedelo vhodne kompenzovať; na to účel usporiadania daňových príjmov a výdavkov (systematika zákona o dani z príjmov) nemá žiaden vplyv; definícia daňového výdavku podľa zákona o dani z príjmov teda nie je relevantná pre posúdenie nároku na kompenzáciu podľa sporného ustanovenia zákona o peňažných príspevkoch ŤZP;

g) vo výklade správnych orgánov a súdov chýba dôvod, pre ktorý je potrebné na definovanie „výdavkov na dosiahnutie, zabezpečenie a udržanie príjmov fyzických osôb“ podľa § 18 ods. 1 písm. a) bodu 4 zákona o peňažných príspevkoch ŤZP potrebné aplikovať definíciu pojmu „daňový výdavok“ v zmysle § 2 písm. i) zákona o dani z príjmov; z výkladu orgánov verejnej moci sa javí, že najpravdepodobnejšie je to preto, že v spomenutých ustanoveniach sa niektoré slová opakujú;

h) pri výklade použitom správnymi orgánmi a súdmi sú to fyzické osoby – podnikatelia, ktoré sú v neopodstatnenej výhode (oproti nepodnikateľom), lebo len pri nich sa prihliada na náklady vynaložené na dosiahnutie príjmov;

i) ide tu o dotváranie práva smerom k tvrdošti zákona; súdna moc má vykladať právne predpisy a nevstupovať do pozície zákonodarcu, ak dotvára právne predpisy len na základe informatívnych poznámok (pod čiarou); pokiaľ má platiť ústavný rámec o právnom štáte, právne predpisy je potrebné aplikovať tak, ako sú formulované, nie tak, ako by mohli byť formulované.

### III.

#### III.1. Vyjadrenie najvyššieho správneho súdu:

19. Najvyšší správny súd k sťažnosti uviedol, že

a) namietané porušenie základného práva vlastníť majetok podľa čl. 20 ods. 1 ústavy, práva pokojne užívať svoj majetok podľa čl. 1 dodatkového protokolu nemôže byť v posudzovanej veci dané. Argumentácia sťažovateľky vychádza v tomto smere (presnejšie je doslova opísaná) z odôvodnenia nálezu sp. zn. PL. ÚS 8/2017, ktorého skutkové a právne východiská sú v porovnaní s jej prípadom odlišné. V danej veci totiž šlo o zníženie pôvodne zákonom priznaných a predpokladaných majetkových pozícií – platov niektorých ústavných činiteľov. Sťažovateľka ani len netvrdí, že by jej bola určitá (už priznaná) výška príspevku neskorším mocenským zásahom znížená. V uznesení sp. zn. I. ÚS 229/2019 sa ústavný súd zaoberal tým, či nepriznanie príspevku na opatrovanie (resp. jeho priznanie v obmedzenej výške) kvôli prekročeniu určitej hranice príjmu predstavuje zásah do práv garantujúcich ochranu majetku, a vyslovil, že takéto zákonné obmedzenia nie sú problematické, pretože sú v súlade s kompenzačnou funkciou takýchto príspevkov. Navyše, judikatúra Európskeho súdu pre ľudské práva (ďalej len „ESLP“) zdôrazňuje, že čl. 1 dodatkového protokolu nezaručuje právo na sociálne dávky (výhody) v určitej výške (Gorbatko proti Ukrajine, sťažnosť č. 78381/12, Traina Berto a ďalší proti Taliansku, sťažnosť č. 75505/12, P. C. proti Írsku sťažnosť č. 26922/19). Vzhľadom na uvedené nemožno súhlasiť s tvrdením, že bol dotknutý nárok na „legitímne očakávanie“ určitej výšky príspevku na kompenzáciu ŤZP;

b) namietané porušenie práva na primerané hmotné zabezpečenie podľa čl. 35 ods. 3 a porušenie čl. 13 ods. 3 a 4 ústavy nemožnosťou pracovať nie je vo veci dané. V uznesení sp. zn. II. ÚS 737/2015, ktorého predmetom bol príspevok na asistenciu (teda povahou podobný príspevok na opatrovanie), ústavný súd vyslovil, že jeho poskytovanie nie je kryté žiadnym základným právom. Nemožno ho stotožniť s dávkou sociálneho poistenia ani s dávkou pomoci v hmotnej núdzi, ani plnením v rámci zdravotnej starostlivosti. Poskytovanie príspevku na opatrovanie nie je plnením občanovi, ktorý nie z vlastnej viny nemôže vykonávať právo na prácu. Účelom poskytovania príspevku je na opatrovanie kompenzácia sociálnych dôsledkov ťažkého zdravotného postihnutia, a preto jeho poskytovanie osobe, ktorá opatruje, nemá žiaden súvis s vykonávaním či nevykonávaním práva na prácu. Rozhodnutie opatrovať inú osobu je vždy vedomým rozhodnutím osoby, ktorá opatruje. Navyše, § 40 ods. 12 zákona o peňažných príspevkoch ŤZP výslovne počíta s tým, že osoba, ktorá opatruje, má zamestnanie, teda vykonáva právo na prácu. V zmysle uvedeného namietnutý problém nespadá do rozsahu uvedených základných práv. Na dôvažok zostáva dodať, že takmer všetky sociálne práva sú pod zákonnou výhradou čl. 51 ods. 1 ústavy;

c) namietané porušenie práva na súdnu a inú právnu ochranu je neopodstatnené. Správny súd totiž svoj právny názor zrozumiteľne a prehľadne vysvetlil. Právny výklad sporného ustanovenia zákona o peňažných príspevkoch ŤZP oprel nielen o jazykový výklad, ale aj o systematiku sporného ustanovenia, systematiku právneho poriadku a tiež o cieľ brániť nepredvídaným a náhodným (teda potenciálne diskriminačným) výsledkom vo vzťahu k jednotlivým osobám. Neobstojí tak tvrdenie sťažovateľky, že celá argumentácia kasačného súdu stojí na nesprávnom posúdení poznámky pod čiarou. Zásadným argumentom najvyššieho správneho súdu totiž bolo,

že celé ustanovenie § 18 o peňažných príspevkoch ŤZP vychádza z viacerých inštitútov zákona o dani z príjmov. Inštitúty uvedené v spornom ustanovení by bez prepojenia so zákonom neboli vôbec pochopiteľné, pretože samo sporné ustanovenie ich nijako nedefinuje. Ako príklad bol uvedený pojem „daňový preddavok“, ale napokon aj samotný pojem „výdavky vynaložené na dosiahnutie, zabezpečenie a udržanie príjmu“. Žiaden z uvedených pojmov nie je definovaný v zákone o peňažných príspevkoch ŤZP a len ťažko možno predpokladať, že by zákonodarca definovanie takto širokých a všeobecných pojmov ponechal na „voľnú tvorbu“ orgánov verejnej správy a súdov, keď v zákone o dani z príjmov je k dispozícii ich podrobná a presná definícia (hoci aj pod iným označením, napr. „daňový výdavok“). Výklad najvyššieho správneho súdu tak podporuje aj právnu istotu na rozdiel od výkladu sťažovateľky, ktorá navrhuje práve v prípade jedného pojmu od celej tejto systematiky odhliadnuť, lebo je tu pre ňu v konkrétnej veci výhodné. Najvyšší správny súd napadnutým rozhodnutím neprekročil rámec interpretácie právnej normy, preto nemožno súhlasiť so sťažovateľkou, že by išlo o dotváranie práva smerom k jeho tvrdosti. Práve naopak, výklad zastávaný sťažovateľkou odporuje právnej istote, pretože ponecháva v podstate na voľnej úvahe orgánov verejnej správy a súdov výklad pojmu „výdavky vynaložené na dosiahnutie, zabezpečenie a udržanie príjmov“. Navyše, tento výklad vedie k diskriminácii všetkých tých, ktorých príjmy nepodliehajú dani z príjmov, ale považujú sa za príjem podľa § 18 ods. 1 písm. b) až g) zákona o peňažných príspevkoch ŤZP (napr. doktorand v dennom študijnom programe môže – rovnako ako sťažovateľka – cestovať za týmto štúdiom, mať výdavky na ubytovanie a pod.). Nemožno akceptovať ani tvrdenie sťažovateľky, že osoby, ktoré majú príjem z podnikania a inej samostatnej zárobkovej činnosti, sú vo výhode. Možnosť týchto osôb uplatniť si daňové výdavky totiž nie je svojvoľným rozhodnutím zákonodarcu, ale logickým dôsledkom skutočnosti, že tieto osoby vykonávajú samostatnú zárobkovú činnosť, teda musia sa aktívne starať o svoje príjmy a na tento účel vynakladať výdavky. Naopak, podstata príjmov zo závislej činnosti v zmysle § 5 zákona o dani z príjmov spočíva práve v tom, že na ich dosiahnutie nie je potrebné vynaložiť žiadne konkrétne výdavky, pretože patria zamestnancovi už za to, že pre zamestnávateľa (platiteľa týchto príjmov) vykonáva určitú prácu. Sťažovateľka predkladá rôzne argumenty, ktoré majú svedčiť o „neprepojenosti“ § 18 zákona o peňažných príspevkoch ŤZP so zákonom o dani z príjmov. Už samo znenie § 18 zákona o peňažných príspevkoch ŤZP viackrát odkazuje na zákon o dani z príjmov, čerpá z jeho systematiky a terminológie, a to napr. práve aj tým, že rozlišuje medzi príjmami, ktoré podliehajú dani, ktoré nie sú predmetom dane a ktoré sú od dane oslobodené. Nie je ani pravdou, že by sporné § 18 ods. 1 písm. a) zákona o peňažných príspevkoch ŤZP používalo „ako *lex specialis* vlastné položky“: poistné na zdravotné a sociálne poistenie (prvý a druhý bod tohto písmena) sú totiž položkou znižujúcou základ dane aj u príjmov zo závislej činnosti (porov. § 5 ods. 8 zákona o dani z príjmov v znení účinnom do 31. augusta 2019), pri ktorých sa inak neuplatňujú daňové výdavky. Jedinou „vlastnou položkou“ tak je preddavok na daň [tretí bod písm. a)], ktorý sa podľa zákona č. 595/2003 Z. z. práve vypočítava a platí, a preto logicky nemôže byť výdavkom na jeho účely.

### III.2. Replika sťažovateľky:

20. Sťažovateľka v replike zdôrazňuje, že podstatou veci je neprávna aplikácia platného zákona, a to s deklaroványm úmyslom znížiť príspevok na opatrovanie. Nesprávny právny názor spočíva v tom, že najvyšší správny súd sa rozhodol dať znamienko „=“ medzi sporné ustanovenie zákona o peňažných príspevkoch ŤZP a daňovým výdavkom podľa zákona o dani z príjmov. Tým sa stavia

do role výkonnej moci a sleduje fiškálne ciele rozpočtových organizácií namiesto cieľa ústavne konformným spôsobom vykladať právo. Sťažovateľke nie je zrejma žiadna jednotnosť pojmov ani situácií, ktorá by bola legitímnym dôvodom upustenia od svojbytného výkladu sporného ustanovenia zákona o peňažných príspevkoch ŤZP. Pokiaľ najvyšší správny súd zladovaním zákona o peňažných príspevkoch ŤZP a zákona o dani z príjmov konvaliduje prípadnú nekvalitu zákona o peňažných príspevkoch ŤZP alebo nesprávne zvolené legislatívne inštrumenty pri prijímaní tohto predpisu, takýto stav nemôže byť na ujmu sťažovateľke. Najvyšší správny súd zjavne dotvára právo namiesto zákonodarcu a podrobne nepopisuje žiadnu hrozbu diskriminačných výsledkov aplikácie práva v prospech sťažovateľky. Logika najvyššieho správneho súdu považuje niečo za presnú definíciu niečoho iného, aj keď je to úplne inak označené, čím sťažovateľka naráža na terminologickú nejednotnosť pojmov v aplikovanej právnej úprave. Takýmto prístupom sa dá nájsť akýkoľvek argument na odobrenie nepriznania príspevku. Navyše, je to napokon sťažovateľka, ktorá je súdmi označená ako tá, ktorá vykladá právnu normu účelovo – aby bola pre ňu výhodná. V skutočnosti je to opačne, práve úrady a súdy vyložili právnu normu tak, aby nebola výhodná pre sťažovateľku. Sťažovateľka nie je zodpovedná za (nepresnú) právnu formuláciu predpisov. Avšak v prípade sporného ustanovenia zákona o peňažných príspevkoch ŤZP v nepresnej formulácii nemožno vidieť viac než ponechanie priestoru pre voľnú úvahu tak, aby bola eliminovaná tvrdosť zákona, čím by sa pomohlo odkázanej osobe. To je práve zmyslom sociálne orientovaného zamerania zákona o peňažných príspevkoch ŤZP v porovnaní s rigiditou neosobnej fiškálnej právnej úpravy. Sťažovateľka preto nežiada viac, než postupovať podľa platného zákona (avšak rozumej tak, ako je napísaný). Opačným prístupom by bol systém sociálnoprávnej ochrany zneužitelný a vágny. Založenie výkladu práva najvyšším správnym súdom na tom, že iný zákon má podobnú definíciu (v jednom slove), nie je podľa názoru sťažovateľky udržateľný.

#### IV.

21. Podstatou ústavnej sťažnosti je otázka výkladu sporného ustanovenia zákona o peňažných príspevkoch ŤZP, teda podústavného práva. Ústavný súd nie je ústavou povolaný interpretovať v konaní podľa čl. 127 ods. 1 ústavy zákony či podzákoné právne predpisy. Súvislosť výkladu podústavného práva a konania o ústavnej sťažnosti spočíva výlučne v prieskume, či orgán verejnej moci svojou interpretáciou zasiahol nedovolené do základného práva alebo slobody sťažovateľa. Úlohou ústavného súdu pri rozhodovaní o ústavných sťažnostiach podľa čl. 127 ods. 1 ústavy teda nie je plniť funkciu opravného súdu právnych názorov všeobecných súdov. Aj keby ústavný súd nesúhlasil s interpretáciou zákonov všeobecných súdov, ich právny názor by mohol nahradiť iba v prípade, ak by tento právny názor bol celkom zjavne svojvoľný, prípadne neodôvodnený, resp. ústavne nekonformný (napr. III. ÚS 508/2011).

22. Prvoradou podmienkou pre naznačené skúmanie je záver, že sa zásah, ktorý sťažovateľ považuje za ľudskoprávne problematický, neprípustným spôsobom dotýka práve toho základného práva, ktoré je v ústavnej sťažnosti označené ako referenčné. Ústavný súd totiž, vychádzajúc z § 45 zákona č. 314/2018 Z. z. o Ústavnom súde Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o ústavnom súde“), nie je oprávnený preskúmať súlad identifikovaného zásahu so základnými právami a slobodami, ktorých porušenie netvrdí ani len samotný sťažovateľ.

23. Z uvedených hľadísk ústavný súd odkazuje na svoje uznesenie č. k. II. ÚS 737/2015-22 z 11. novembra 2015, v ktorom sa v širších súvislostiach zaoberal podstatou právnej úpravy obsiahnutej v zákone o peňažných príspevkoch ŤZP. Ústavný súd konštatoval, že prijatie uvedeného zákona je prejavom solidarity štátu s osobami s ťažkým zdravotným postihnutím, ako aj naplnením pozitívneho záväzku štátu v zmysle Dohovoru o právach osôb so zdravotným postihnutím týkajúceho sa zlepšenia kvality života osôb so zdravotným postihnutím, avšak nejde o zákon, ktorý by priamo alebo konkludentne vykonával niektoré sociálne právo garantované ústavou.

24. Pri meritórnom prerokovaní aktuálnej ústavnej sťažnosti ústavný súd nestráca so zreteľa, že kým v odkázanom uznesení z roku 2015 ústavný súd posudzoval prípad prieskumu rozhodovania o peňažnom príspevku na osobnú asistenciu, sťažovateľka brojí proti zníženiu inej dávky upravenej zákonom o peňažných príspevkoch ŤZP, a to príspevku na opatrovanie. Nemožno vylúčiť, že jeho účel bude odlišný od príspevku na osobnú asistenciu a že odlišnosť bude mať za následok zaraditeľnosť príspevku na opatrovanie do obsahu niektorého zo sťažovateľkou označených základných práv a slobôd.

25. Sťažovateľka ako referenčné základné právo označila čl. 35 ods. 3 druhú vetu ústavy, podľa ktorej štát v primeranom rozsahu hmotne zabezpečuje občanov, ktorí nie z vlastnej viny nemôžu toto právo (právo na prácu, pozn.) vykonávať. Vzniká otázka, či príspevok na opatrovanie je dávkou, ktorej účelom je hmotné zabezpečenie sťažovateľky. Podľa § 39 ods. 2 zákona o peňažných príspevkoch ŤZP je účelom opatrovania zabezpečiť pomoc fyzickej osobe s ťažkým zdravotným postihnutím pri úkonoch sebaobsluhy, pri úkonoch starostlivosti o domácnosť a pri realizovaní sociálnych a vzdelávacích aktivít. Príspevok na opatrovanie sa poskytuje fyzickej osobe, ktorá osobne a každodenne opatruje odkázanú fyzickú osobu s ťažkým zdravotným postihnutím. Podľa § 40 ods. 6 zákona o peňažných príspevkoch ŤZP fyzická osoba môže vykonávať opatrovanie, ak je plnoletá, má spôsobilosť na právne úkony v plnom rozsahu, je fyzicky schopná a psychicky schopná vykonávať opatrovanie a fyzická osoba s ťažkým zdravotným postihnutím jej udelila písomný súhlas s opatovaním. Žiadne ďalšie podmienky zákonná úprava neustanovuje. Zároveň podľa § 40 ods. 9 zákona o peňažných príspevkoch ŤZP možno príspevok na opatrovanie za splnenia ďalších tam uvedených podmienok poskytnúť aj vtedy, ak fyzická osoba, ktorá opatruje fyzickú osobu s ťažkým zdravotným postihnutím, vykonáva zamestnanie. Zákon o peňažných príspevkoch ŤZP pri úprave príspevku na opatrovanie zjavne nevychádza z koncepcie, podľa ktorej podmienkou opatrovania (s následnou možnosťou poskytnutia príspevku) je zanechanie zamestnania u osoby, ktorá opatruje fyzickú osobu s ťažkým zdravotným postihnutím. Inštitút príspevku na opatrovanie podľa zákona o peňažných príspevkoch ŤZP preto nepredstavuje sociálnu dávku účelovo zameranú na hmotné zabezpečenie občanov, ktorí nie z vlastnej viny nemôžu vykonávať právo na prácu. Najvyšší súd Slovenskej republiky aj pre prípad, že by opatrovanie v konkrétnych pomeroch viedlo opatrovateľa k úprave rozsahu výkonu práce, či dokonca aj k zanechaniu zamestnania, judikoval, že peňažný príspevok na opatrovanie je sociálna dávka, ktorá sa nechápe ako náhrada za stratu príjmu z dôvodu zanechania zamestnania a zabezpečovania opatrovania (rozsudok sp. zn. 9Sžsk/123/2017 z 26. septembra 2017).

26. Aplikovateľnosť čl. 35 ods. 3 druhej vety ústavy na rozhodovanie o príspevku na opatrovanie podľa zákona o peňažných príspevkoch ŤZP naráža aj na ďalšie kritérium uvedenej ústavnej normy, ktorou je nemožnosť výkonu práva na prácu „nie z vlastnej viny“ dotknutej osoby. Opatrovanie

podľa skúmanej zákonnej úpravy je výsledkom slobodného rozhodnutia opatrojúcej osoby a jej postavenie v rovine vôľového prístupu nemožno porovnávať so skupinami osôb, na ktorých čl. 35 ods. 3 druhá veta ústavy primárne cieľi, teda na osoby, ktoré stratili zamestnanie, resp. iný zdroj obživy a nedokážu si novú prácu nájsť, preto im podľa predpisov o sociálnom poistení vzniká nárok na podporu v nezamestnanosti.

27. Ústavný súd z uvedených dôvodov uzatvára, že príspevok na opatrovanie, s ktorého výškou sťažovateľka nebola spokojná, nepredstavuje právny nástroj realizácie základného práva zaručeného čl. 35 ods. 3 druhou vetou ústavy a nedotvára sa ním obsah predmetného základného práva. V tejto časti je preto ústavná sťažnosť nedôvodná.

28. Pokiaľ ide o namietané porušenie základného práva vlastníť majetok (čl. 20 ods. 1 ústavy) a práva na pokojné užívanie majetku (čl. 1 dodatkového protokolu), sťažovateľka dôvodí legitímnymi očakávaniami danými v dostatočnej odôvodnenosti jej majetkového nároku na príspevok na opatrovanie vo výške, pri výpočte ktorej sa zohľadnia aj výdavky upravené v § 18 ods. 1 písm. a) bode 4 zákona o peňažných príspevkoch ŤZP.

29. Sťažovateľka odkazuje na nález sp. zn. PL. ÚS 8/2017, v ktorom sa ústavný súd zaoberal pohľadom ESLP na kategóriu legitímnych očakávaní tvoriacich obsah práva na pokojné užívanie majetku. Ústavný súd zdôraznil, že o legitímnych očakávaniach možno uvažovať, ak určitá nezávisle existujúca majetková hodnota má dostatočný základ vo vnútroštátnom práve. O taký prípad išlo v rozhodnutí ESLP vo veci *Pressos Compania Naviera S. A.*, kde „majetkovou“ hodnotou bola pohľadávka na náhradu škody, pričom oporou pre legitímne očakávania (t. j. pre dôveru sťažovateľa) na nadobudnutie tejto hodnoty bola ustálená judikatúra súdov v obdobných veciach.

30. Prípady sťažovateľky preukazujú, že na otázku zohľadniteľnosti výdavkov podľa § 18 ods. 1 písm. a) bodu 4 zákona o peňažných príspevkoch ŤZP existujú minimálne dva odlišné pohľady. Jeden reprezentuje napadnuté rozhodnutie najvyššieho správneho súdu, druhý zas sťažovateľkin právny názor. Sťažovateľka pritom neuvádza žiadnu ustálenú judikatúru správnych (či iných) súdov v obdobných veciach týkajúcich sa výkladu a uplatňovania zákona o peňažných príspevkoch ŤZP. Nie je potom zrejmé, v čom majú spočívať jej legitímne očakávania, resp. čím je daný ich „dostatočný“ základ vo vnútroštátnom práve, ak samotná právna úprava nie je formulovaná tak kazuisticky, že by ju bolo možné charakterizovať ako jednoznačne svedčiacu v prospech sťažovateľkinej výkladovej alternatívy.

31. V popísaných okolnostiach nedostatočného základu sťažovateľkiných legitímnych očakávaní sa ústavný súd prikláňa k odkazu najvyššieho správneho súdu v jeho vyjadrení k ústavnej sťažnosti na judikatúru ESLP zrozumiteľne postulujúcu východisko, podľa ktorého čl. 1 dodatkového protokolu negarantuje právo na sociálny benefit v určitej sume (rozhodnutie zo 17. 10. 2024 o sťažnosti č. 78382/12, *Gorbatko proti Ukrajine*, bod 16, a ďalšie). Substancia, podstata sťažovateľkinho práva na príspevok na opatrovanie nebola rozhodnutím správnych orgánov a následne ani súdov dotknutá. S tým súvisiaca skutočnosť, že výška príspevku nezodpovedá predstávam sťažovateľky, nie je dôvodom na záver o zásahu do jej základného práva vlastníť majetok ani do jej práva na pokojné užívanie majetku. Aj v tejto časti je preto ústavná sťažnosť sťažovateľky nedôvodná.

32. K namietanému porušeniu základného práva na súdnu ochranu a práva (čl. 46 od. 1 ústavy) na spravodlivé súdne konanie (čl. 6 ods. 1 dohovoru) sťažovateľka v ústavnej sťažnosti nepredniesla žiadnu adresnú argumentáciu. Vo všeobecnosti konštatovala nesprávnosť právneho názoru najvyššieho správneho súdu v otázke uplatniteľnosti výdavkov podľa § 18 ods. 1 písm. a) bodu 4 zákona o peňažných príspevkoch ŤZP na účel posudzovania jej príjmu pri určovaní výšky príspevku na opatrovanie. Pri maximálnej ústretovosti zo strany ústavného súdu by bolo možné predmetnú námietku vyhodnotiť ako ústavne nekonformný výklad a uplatnenie podústavného právneho predpisu. Ústavný súd však neidentifikoval porušenie základného práva vlastníť majetok rozsudkom najvyššieho správneho súdu, preto nadväzne nemožno uvažovať o výklade a uplatnení dotknutého ustanovenia zákona o peňažných príspevkoch ŤZP, ktoré by neboli konformné so sťažovateľkiným základným právom vlastníť majetok. Názory najvyššieho správneho súdu, akokoľvek s nimi sťažovateľka nesúhlasí, ústavný súd nehodnotí ako vyznačujúce sa excesívnosťou, ktorá by naznačovala prítomnosť skutkového či právneho omylu odôvodňujúceho záver o arbitrárnosti. Najvyšší správny súd rešpektoval zásadu vlastnú právnomu poriadku právneho štátu, podľa ktorej obsah rovnakých právnych pojmov použitých v právnej norme na viacerých miestach nemožno vykladať odlišne (II. ÚS 161/09), v čom žiaden exces ani omyl identifikovať nemožno. Preto je ústavná sťažnosť nedôvodná aj v časti namietaného porušenia sťažovateľkiných práv procesnej povahy (čl. 46 ods. 1 ústavy a čl. 6 ods. 1 dohovoru).

33. Napokon ani namietané porušenie čl. 13 ods. 3 a 4 ústavy nemožno vyhodnotiť v prospech sťažovateľkinho návrhu. V uvedených ústavných normách sú zakotvené ústavné princípy, ktoré je povinný rešpektovať každý orgán verejnej moci pri výkone svojich právomocí. Nezakotvujú však žiadne základné právo ani slobodu účastníka konania (III. ÚS 99/2012, III. ÚS 483/2012). Ich porušenie preto nemožno skúmať v konaní o ústavných sťažnostiach, ktoré je orientované výlučne na ochranu základných práv a slobôd.

34. Keďže ústavný súd dospel k záveru o nedôvodnosti sťažovateľkinej sťažnostnej argumentácie, ústavnej sťažnosti ako celku nevyhovel.

35. Podľa § 67 zákona o ústavnom súde pripája k tomuto nálezu odlišné stanovisko sudca Peter Straka, ktoré sa týka výroku a odôvodnenia nálezu.

**P o u č e n i e :** Proti tomuto rozhodnutiu ústavného súdu nemožno podať opravný prostriedok.

**V Košiciach 12. marca 2025**

**Robert Šorl**  
**predseda senátu**