



SLOVENSKÁ REPUBLIKA

UZNESENIE

Ústavného súdu Slovenskej republiky

III. ÚS 92/2023-11

Ústavný súd Slovenskej republiky v senáte zloženom z predsedu senátu Roberta Šorla a sudcov Ivana Fiačana (sudca spravodajca) a Petra Straku v konaní podľa čl. 127 Ústavy Slovenskej republiky o ústavnej sťažnosti sťažovateľa [REDAKOVANÉ], [REDAKOVANÉ], [REDAKOVANÉ], proti rozsudku Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky č. k. 9Sžsk/7/2021 z 23. februára 2022 takto

r o z h o d o l :

Ústavnú sťažnosť **o d m i e t a .**

O d ô v o d n e n i e :

I.

Ústavná sťažnosť sťažovateľa a skutkový stav veci

1. Sťažovateľ sa ústavnou sťažnosťou doručенou ústavnému súdu 3. júna 2022 domáha vyslovenia porušenia svojho základného práva na spravodlivé súdne konanie podľa čl. 46 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“) a podľa čl. 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „dohovor“), ako aj čl. 13 dohovoru a čl. 39 ods. 6 ústavy označeným rozsudkom Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky (ďalej len „najvyšší správny súd“), ktorým bola zamietnutá kasačná sťažnosť sťažovateľa, ktorou namietal rozhodnutie Úradu práce, sociálnych vecí a rodiny Trenčín o vrátení preddavku dávky v hmotnej núdzi, resp. ústavnosť zákona, ktorý neposkytuje adekvátne dávky v hmotnej núdzi invalidným osobám.
2. Z ústavnej sťažnosti vyplýva, že sťažovateľ je invalidný dôchodca, ktorý zároveň poberal dávku pomoci v hmotnej núdzi. Vzhľadom na výšku priznaného invalidného dôchodku musel časť pomoci v hmotnej núdzi vrátiť. Sťažovateľ už v konaní pred správnymi súdmi namietal neústavnosť zákonných ustanovení upravujúcich výšku dávok nedosahujúcich výšku životného minima, resp. vzťah medzi invalidným dôchodkom a dávkou hmotnej núdze v porovnaní so životným minimom.
3. Sťažovateľ 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. 417/2013 Z. z. o pomoci v hmotnej núdzi a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon č. 417/2013 Z. z.“) vyplácal preddavok na pomoc

v hmotnej núdzi 61,60 eur mesačne. Sociálna poisťovňa mu priznala od 1. júna 2016 invalidný dôchodok 88,50 eur, ktorý od 1. januára 2017 zvýšila na 92,50 eur mesačne a od 1. januára 2018 na 96,60 eur. Úrad práce už od 28. februára 2017 zastavil žalobcovi výplatu preddavku na pomoc v hmotnej núdzi a celkovo mu na tomto preddavku od 1. júna 2016 vyplatil 554,40 eur. 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 rozhodol o povinnosti sťažovateľa vrátiť poskytnutý preddavok podľa § 24 ods. 2 zákona č. 417/2013 Z. z. zvýšený o 10 % podľa § 25 ods. 6 citovaného zákona. Toto rozhodnutie úradu práce sťažovateľ napadol správnu žalobou.

4. V konaní pred správnymi súdmi sťažovateľ uvedené závery v zásade nespochybňoval, namietal 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 a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon č. 601/2003 Z. z.“). Tento stav podľa neho odporuje tak ústave, ako aj Dohovoru OSN o právach osôb so zdravotným postihnutím.

5. Najvyšší správny súd v napadnutom rozsudku reagoval na argumenty týkajúce sa účinkov (i) ústavy na sťažovateľovu vec, ako (ii) aj obdobného účinku Dohovoru OSN o právach osôb so zdravotným postihnutím. Najvyšší správny súd uviedol, že podľa čl. 39 ods. 6 ústavy, *každý, kto je v hmotnej núdzi, má právo na takú pomoc, ktorá je nevyhnutná na zabezpečenie základných životných podmienok*. Toto právo sa však na základe čl. 51 ods. 1 ústavy možno domáhať len v medziach zákonov, ktoré tieto ustanovenia vykonávajú. Najvyšší správny súd vysvetlil vzťah životného minima a hmotnej núdze tak, že zákonodarca hmotnú núdzu síce vymedzil ako stav, keď príjem členov domácnosti nedosahuje sumu životného minima (§ 2 ods. 1 zákona č. 417/2013 Z. z.). Zároveň však ustanovil, že takejto osobe sa poskytne v tejto situácii len pomoc v hmotnej núdzi do určitej sumy (§ 15 ods. 1). Ústava podľa najvyššieho správneho súdu 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. Aj Dohovor OSN o právach osôb so zdravotným postihnutím má podobné účinky ako ústava. Jeho ustanovenia čl. 4 ods. 1 a 3 odkazujú na potrebu prijať legislatívu na účely jeho vykonania, pričom čl. 4 ods. 2 upravuje, že priamo uplatniteľné sú záväzky štátu ako takého, a nie subjektívne práva jednotlivcov.

6. Sťažovateľ argumentuje, že znenie čl. 39 ods. 6 ústavy zaručuje každému, teda aj jemu, základné právo na takú pomoc, ktorá je nevyhnutná na zabezpečenie jeho základných životných podmienok V zmysle čl. 39 ods. 7 ústavy (*Podrobnosti o právach podľa odsekov 1 až 6 ustanoví zákon.*) mu zákon č. 417/2013 Z. z. mal zabezpečiť výšku životného minima zaručenú v zákone č. 601/2003 Z. z. o to viac, že je osobou s ťažkým zdravotným postihnutím.

7. Ústava aj podľa sťažovateľa limituje toto jeho právo v čl. 51 ods. 1 ústavy tak, že sa základného práva môžeme domáhať len v medziach zákonov, ktoré tieto ustanovenia vykonávajú. Avšak vykonávací zákon č. 417/2013 Z. z. mu neumožňuje dosiahnuť výšku životného minima zaručenú v zákone č. 601/2003 Z. z. Podľa čl. 2 ods. 2 ústavy najvyšší správny súd môže konať iba na základe ústavy, v jej medziach a v rozsahu a spôsobom, ktorý ustanoví zákon.

8. Sťažovateľ namieta, že najvyšší správny súd napadnutým rozsudkom porušil jeho základné právo na takú pomoc v hmotnej núdzi, ktorá je nevyhnutná na zabezpečenie jeho základných životných podmienok zaručených v čl. 39 ods. 6 ústavy. Tým, že kasačný súd vec nesprávne právne posúdil a nezrušil kasačnou sťažnosťou napadnuté rozhodnutie správneho súdu, porušil základné právo sťažovateľa na spravodlivé súdne konanie podľa čl. 46 ods. 1 ústavy a čl. 6 ods. 1 dohovoru, pretože vec spravodlivo neprerokoval a spravodlivo nerozhodol. Nesprávne právne posúdenie veci kasačným súdom vyústilo do nespravodlivého rozsudku, ktorým kasačnú sťažnosť zamietol. Navyše malo dôjsť k porušeniu čl. 13 dohovoru a čl. 39 ods. 6 ústavy.

II.

Predbežné prerokovanie ústavnej sťažnosti

9. Podľa čl. 127 ústavy ústavný súd rozhoduje o sťažnostiach fyzických osôb, ak namietajú porušenie svojich základných práv alebo slobôd, alebo ľudských práv a základných slobôd vyplývajúcich z medzinárodnej zmluvy, ktorú Slovenská republika ratifikovala a ktorá bola vyhlásená spôsobom ustanoveným zákonom. Každú takúto sťažnosť ústavný súd predbežne prerokuje podľa § 56 ods. 1 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“).

10. Podľa § 56 ods. 2 písm. g) zákona o ústavnom súde ústavný súd môže na predbežnom prerokovaní odmietnuť ústavnú sťažnosť, ktorá je zjavne neopodstatnená. Za zjavne neopodstatnenú možno podľa ustálenej judikatúry považovať takú ústavnú sťažnosť, pri ktorej ústavný súd nezistil žiadnu možnosť porušenia označeného základného práva alebo slobody, reálnosť ktorej by mohol posúdiť po jej prijatí na ďalšie konanie (I. ÚS 391/2019, I. ÚS 403/2019, I. ÚS 418/2019, III. ÚS 1/2023 s početnými odkazmi na predchádzajúcu judikatúru).

11. Podstatou veci je tvrdenie sťažovateľa, že najvyšší správny súd porušil jeho základné právo na súdnu ochranu tým, že nerozhodol vecne správne, resp. neaplikoval v jeho prospech priamo ústavu a Dohovor OSN o právach osôb so zdravotným postihnutím (oznámenie č. 317/2010 Z. z.). Sťažovateľ taktiež v sťažnosti zmieňuje porušenie čl. 13 dohovoru (*každý, koho práva a slobody priznané týmto dohovorom boli porušené, musí mať účinné právne prostriedky nápravy pred národným orgánom, aj keď sa porušenia dopustili osoby pri plnení úradných povinností*), a porušenie čl. 39 ods. 6 ústavy (*každý, kto je v hmotnej núdzi, má právo na takú pomoc, ktorá je nevyhnutná na zabezpečenie základných životných podmienok*).

12. Článok 46 ods. 1 ústavy, ktorého porušenie je sťažovateľom predovšetkým namietané, obsahuje najmä (i) právo na prístup k súdu, (ii) právo na riadne odôvodnenie, resp. zákaz procesnej arbitrárnosti a (iii) právo na rozhodnutie, ktoré nie je výsledkom extrémneho nesúladu medzi skutkovým zistením a jeho právnym hodnotením, resp. zákaz zjavne nezmyselného rozhodnutia (Khamidov proti Rusku, rozsudok, 15. 11. 2007, sťažnosť č. 72118/01, § 170 – § 175).

13. Ústavný súd konštatuje, že najvyšší správny súd sa z hľadiska kvality odôvodnenia riadne, priamočiaro a nevyhýbavo vysporiadal s námietkou neaplikácie ústavy a Dohovoru OSN o právach osôb so zdravotným postihnutím, čo je zrejmé z rekapitulácie veci (bod 5). Ústavný súd dodáva, že právne závery najvyššieho správneho súdu sú aj vecne správne, pretože namietané nadzákonné normy neumožňujú ich priamu aplikáciu ako subjektívnych práv. Ústavný súd rozumie,

že sťažovateľ požaduje vyššiu dávku v hmotnej núdzi priamo na základe ústavy. Sociálne práva však musia byť dotvárané zákonodarcom, pretože sú závislé na rozpočtových možnostiach štátu a súdy nemôžu ich výšku individuálne určovať priamo na základe ústavy. Ich výšku môže meniť priamo len zákonodarca. Nepriamo, a výnimočne, ju môže ovplyvniť ústavný súd v konaní o súlade právnych predpisov. Rovnaký záver platí pre medzinárodné zmluvy o sociálnych právach, ktoré obsahujú práva, ktoré nie sú „samovykonateľné“ (non self-executing). Napadnutým rozsudkom tak nemohlo byť porušené právo podľa čl. 39 ods. 6 ústavy.

14. Ústavný súd dodáva, že vníma ťaživú sociálnu situáciu sťažovateľa. Ako bolo už uvedené, výška dávok hmotnej núdze môže byť ústavnoprávnou témou. Ústavný súd už vo veci sp. zn. PL. ÚS 3/04 posudzoval ústavnosť obdobných ustanovení v staršom zákone č. 599/2003 Z. z. o pomoci v hmotnej núdzi a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov – výšky dávok v hmotnej núdzi, pričom v roku 2006 návrhu nevyhovel. Z procesných dôvodov bol neskôr uznesením č. k. PL. ÚS 36/2015 odmietnutý návrh verejnej ochrankyne práv na posúdenie ústavnosti aktuálneho zákona č. 417/2013 Z. z.

15. Skutočnosť, že vec bola riadne prerokovaná správnymi súdmi v súdnom konaní, znamená, že právo na súdnu ochranu „pohltilo“ čl. 13 dohovoru. Je potrebné dodať, že podľa judikatúry Európskeho súdu pre ľudské práva čl. 13 dohovoru nezahŕňa právo na prieskum súladu normy samotnej s dohovorom, pričom navyše právo na pomoc v hmotnej núdzi nemá v dohovore paralelu („*However, Article 13 of the Convention, which does not go so far as to guarantee a remedy allowing a Contracting State's laws as such to be challenged before a national authority on the ground of being contrary to the Convention*“ porov. *Tsonyo Tsonev v. Bulgaria*, sťažnosť č. 33726/03, § 47, rozsudok z 1. 10. 2009).

16. Ústavný súd z týchto dôvodov konštatuje, že napadnutým rozsudkom najvyššieho správneho súdu nemohlo dôjsť k porušeniu základných práv sťažovateľa, preto jeho ústavnú sťažnosť odmietol podľa § 56 ods. 2 písm. g) zákona o ústavnom súde ako zjavne neopodstatnenú.

17. Ústavný súd ešte dodáva, že v čase rozhodovania ústavnej sťažnosti mal jeho právny zástupca pozastavený výkon advokácie. Zákon o ústavnom súde v § 34 ods. 2 prikazuje povinné zastúpenie sťažovateľa advokátom, tzv. advokátsky prímus. Ústavný súd však nevyzýval sťažovateľa na nápravu tohto procesného nedostatku vzhľadom na skutočnosť, že sťažnosť musel odmietnuť ako zjavne neopodstatnenú. Ústavný súd z tohto dôvodu doručuje rozhodnutie priamo sťažovateľovi a najvyššiemu správne súdu.

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

V Košiciach 2. marca 2023

Robert Šorl
predseda senátu