

Súd: Najvyšší správny súd SR  
Spisová značka: 6Ssk/128/2023  
Identifikačné číslo súdneho spisu: 6021200463  
Dátum vydania rozhodnutia: 22. 02. 2024  
Meno a priezvisko sudcu, VSÚ: JUDr. Viola Takáčová  
ECLI: ECLI:SK:NSSSR:2024:6021200463.1

## ROZSUDOK V MENE SLOVENSKEJ REPUBLIKY

Najvyšší správny súd Slovenskej republiky v senáte zloženom z predsedníčky senátu JUDr. Violy Takáčovej, PhD. a členov senátu JUDr. Michala Matulníka, PhD. a JUDr. Martina Tisa, v právnej veci žalobkyne: P. S., narodená XX. G. XXXX, bytom v U. U., Y. XX, zastúpená zákonným zástupcom: J. E. S., bytom v U. U., Y. XX, právne zast. Aequitas s.r.o., so sídlom v Banskej Bystrici, Dolná 19, proti žalovanému: Ústredie práce, sociálnych vecí a rodiny Bratislava, pracovisko Banská Bystrica, so sídlom v Banskej Bystrici, Trieda SNP 75, o preskúmanie rozhodnutia žalovaného zo dňa 18. augusta 2021, Číslo: UPS/US5/SSVODPPKPC/SOC/2021/7503-VAC, o kasačnej sťažnosti žalovaného proti rozsudku Krajského súdu v Banskej Bystrici zo dňa 2. augusta 2022, č. k. 27Sa/19/2021-59, t a k t o

### rozhodol:

Najvyšší správny súd Slovenskej republiky kasačnú sťažnosť žalovaného z a m i e t a.

Žalobkyňa má nárok na náhradu trov kasačného konania voči žalovanému v rozsahu 100 %.

### odôvodnenie:

I.

Konanie pred krajským súdom

1. Krajský súd v Banskej Bystrici (ďalej len „krajský súd“) zrušil v zmysle § 191 ods. 1 písm. d/ zákona č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok (ďalej len „SSP“) rozhodnutie žalovaného zo dňa 18. augusta 2021, Číslo: UPS/US5/SSVODPPKPC/SOC/2021/7503-VAC spolu s rozhodnutím prvostupňového správneho orgánu - Úradu práce, sociálnych vecí a rodiny, Banská Bystrica, odbor sociálnych vecí a rodiny zo dňa 2. marca 2021, Číslo: BB2/OPPnKŤZPaPČ/SOC/2021/27168-4 (ďalej len „prvostupňový orgán“ a „prvostupňové rozhodnutie“), ktorým nevyhovел žiadosti žalobkyne a peňažný príspevok na osobnú asistenciu jej nepriznal. Žalovaný o podanom odvolaní žalobkyne rozhodol tak, že odvolanie zamietol a potvrdil prvostupňové rozhodnutie.

2. Krajský súd poukázal, že odôvodnenie rozhodnutia, v ktorom sú uvedené citácie príslušných ustanovení a aplikovaného hmotnoprávneho predpisu (zákona č. 447/2008 Z. z.), v prípade prvostupňového rozhodnutia konkrétne § 20 ods. 1 a 2 (nesprávne duplicitne označenom ako ods. 1), v prípade rozhodnutia žalovaného § 14 ods. 3, § 20 ods. 1 a 2, § 22 ods. 1 zákona č. 447/2008 Z. z. a citácia Komplexného posudku (v prípade prvostupňového rozhodnutia), rovnako v prípade napadnutého rozhodnutia žalovaného prevzatie textu Komplexného posudku, vrátane jeho celého odôvodnenia (pričom komplexný posudok je síce podkladom pre vydanie napadnutého rozhodnutia žalovaného, ale jedná sa len o jeden z podkladov, resp. dôkazov, ktorý musí orgán verejnej správy vyhodnotiť, a to v kontexte s ostatnými žalobkyňou predloženými dôkazmi v administratívnom konaní), bez uvedenia skutočností a úvah, ktorými sa žalovaný orgán verejnej správy (resp. prvostupňový orgán) riadil pri hodnotení dôkazov a pri použití právnych predpisov, a bez uvedenia, ako sa

žalovaný v napadnutom rozhodnutí vysporiadal s podstatnými odvolacími námietkami účastníka konania (žalobkyne), ktoré uviedla v opravnom prostriedku proti prvostupňovému rozhodnutiu, nespĺňa zákonom stanovené náležitosti odôvodnenia rozhodnutia. Krajský súd v tejto súvislosti poukázal na ustálenú rozhodovaciu činnosť správnych súdov i Najvyššieho súdu Slovenskej republiky, ktoré opakovane judikujú, že rozhodnutie (vo veciach sociálnych), musí byť individuálne zdôvodnené tak, aby bolo možné preskúmať jeho zákonnosť s prihliadnutím na jeho odôvodnenie, a nie na obsah posudkov (v tomto prípade Komplexného posudku), ktoré sú iba podkladom rozhodnutia. Vychádzajúc z odôvodnenia prvostupňového rozhodnutia mal krajský súd za preukázané, že z prvostupňového rozhodnutia nevyplýva správna úvaha, na základe ktorej orgán verejnej správy prijal svoje závery a tento nedostatok neodstránil ani žalovaný, keď z odôvodnenia napadnutého rozhodnutia jasným a zrozumiteľným spôsobom nevyplýva, v akom rozsahu preskúmal napadnuté rozhodnutie prvostupňového orgánu, keďže v odôvodnení rozhodnutia poukazuje na výrok rozhodnutia prvostupňového orgánu a na obsah Komplexného posudku prvostupňového orgánu s konštatovaním, že v tomto Komplexnom posudku nebolo žalobkyni navrhnuté kompenzovať sociálne dôsledky jej ťažkého zdravotného postihnutia peňažným príspevkom na osobnú asistenciu, pretože nespĺňala zákonom stanovené podmienky a následne poukázal žalovaný v odôvodnení napadnutého rozhodnutia na Komplexný posudok vyhotovený v odvolacom konaní (Komplexný posudok z 23. 07. 2021), v zmysle ktorého rovnako nebolo sociálne dôsledky ťažkého zdravotného postihnutia žalobkyne navrhnuté kompenzovať peňažným príspevkom na osobnú asistenciu. Ak žalovaný následne v odôvodnení napadnutého rozhodnutia poukázal len na obsah Komplexného posudku zo dňa 23. 07. 2021 a prakticky cituje celé jeho odôvodnenie, bez toho, aby z napadnutého rozhodnutia žalovaného vyplývala akákoľvek úvaha druhostupňového orgánu (žalovaného), takéto odôvodnenie rozhodnutia žalovaného nespĺňa zákonom stanovené náležitosti na riadne odôvodnenie rozhodnutia. Rovnako z odôvodnenia napadnutého rozhodnutia žalovaného nevyplýva, akým spôsobom sa žalovaný vysporiadal s odvolacími námietkami žalobkyne. Krajský súd uviedol, že v odôvodnení napadnutého rozhodnutia žalovaného absentujú úvahy, ktorými sa žalovaný riadil pri vyhodnotení podkladov napadnutého rozhodnutia (Komplexný posudok vyhotovený v odvolacom konaní), ani konkrétne skutočnosti, na základe ktorých dospel žalovaný k záveru, že „maloletá je schopná vykonávať sebaobslužné úkony primerane svojmu veku a potrebnú pomoc jej poskytujú rodičia“, ani vyššie uvedené úvahy, ktoré žalovaný uviedol v písomnom vyjadrení k žalobe, keď konštatoval, že „potreba pomoci a dohľadu značne prevyšujúcich rozsah bežnej rodičovskej starostlivosti o dieťa v obdobnom veku nebola u žalobkyne objektívne preukázaná“. Krajský súd zdôraznil, že nepostačuje, ak by žalovaný uviedol úvahy, ktorými sa riadil pri vyhodnotení podkladov napadnutého rozhodnutia až vo vyjadrení k žalobe, pretože nepostačuje, ak by dôvody, na ktorých je (resp. bolo) rozhodnutie žalovaného založené, boli uvedené vo vyjadrení k žalobe, keďže tieto úvahy z odôvodnenia napadnutého rozhodnutia žalovaného nevyplývajú a žalobkyňa tak nemala možnosť oboznámiť sa s týmito úvahami žalovaného, ktorá skutočnosť jej znemožňovala účelné bránenie svojich práv prostredníctvom správnej žaloby (odhliadnuc od skutočnosti, že správny súd je v prípadoch žalôb v sociálnych veciach, kde žalobcom je fyzická osoba, oprávnený preskúmať napadnuté rozhodnutie žalovaného aj z iných dôvodov, než uvedených v žalobe). Rovnako by nepostačovalo, ak by žalovaný uviedol dôvody, pre ktoré nebol žalobkyni priznaný peňažný príspevok na osobnú asistenciu až na pojednávaní. Z odôvodnenia napadnutého rozhodnutia nie je zrejmé ani úvaha, či by priznaním peňažného príspevku na osobnú asistenciu bol u žalobkyne naplnený účel osobnej asistencie v zmysle § 20 ods. 2 zák. č. 447/2008 Z. z. Odôvodnenie napadnutého rozhodnutia neobsahuje ani vysporiadanie sa s odvolacími námietkami žalobkyne uvedenými v odvolaní. Krajský súd považoval rozhodnutie žalovaného za nepreskúmateľné pre nedostatok dôvodov, čo odôvodňuje postup podľa § 191 ods. 1 písm. d/ SSP.

3. Krajský súd po preskúmaní napadnutého rozhodnutia žalovaného i rozhodnutia prvostupňového orgánu a konania, ktoré ich vydaniu predchádzalo, dospel k záveru, že žaloba bola podaná dôvodne, a preto napadnuté rozhodnutie žalovaného v spojení s prvostupňovým rozhodnutím zrušil podľa § 191 ods. 1 písm. d/ SSP a vec vrátil prvostupňovému orgánu verejnej správy na ďalšie konanie (§ 191 ods. 4 SSP). Úlohou orgánu verejnej správy v ďalšom konaní bude nanovo posúdiť žalobkyňou uplatnený nárok na priznanie peňažného príspevku na osobnú asistenciu, aj so zohľadnením prípadných žalobkyňou novo predložených lekárskejších správ a nálezov objektivizujúcich aktuálny zdravotný stav žalobkyne a sociálne dôsledky jej zdravotného postihnutia, opätovne vo veci rozhodnúť a svoje rozhodnutie zákonom stanoveným spôsobom odôvodniť tak, aby spĺňalo náležitosti stanovené v § 46 a § 47 Správneho poriadku. O náhrade trov konania krajský súd rozhodol podľa § 167 ods. 1 SSP a žalobkyni, ktorá bola v konaní úspešná, priznal voči žalovanému právo na úplnú náhradu dôvodne vynaložených trov konania.

II.

Kasačná sťažnosť žalovaného proti rozsudku krajského súdu

4. Proti tomuto rozsudku v zákonnej lehote podal kasačnú sťažnosť žalovaný podaním zo dňa 20. septembra 2022. Kasačnú sťažnosť odôvodnil tým, že krajský súd rozhodol na základe nesprávneho právneho posúdenia veci.

5. Žalovaný v úvode odkázal na priebeh administratívneho konania uvedený v jeho vyjadrení k podanej správnej žalobe, a zároveň dodal, že na základe odvolania zákonnej zástupkyne žalobkyne žalovaný preskúmal napadnuté rozhodnutie v celom rozsahu, vykonalo samostatne lekársku posudkovú činnosť a sociálnu posudkovú činnosť v predmete prejednávanej veci. V zmysle § 55 ods. 6 zákona č. 447/2008 Z. z. komplexný posudok je podkladom pre vydanie rozhodnutia o peňažnom príspevku na kompenzáciu, preto žalovaný vydal nový komplexný posudok. Podľa komplexného posudku žalovaného žalobkyňa nespĺňala podmienky zákona č. 447/2008 Z. z. pre priznanie peňažného príspevku na osobnú asistenciu, pretože nemá závažne obmedzenú pohybovú, zmyslovú a ani psychickú schopnosť, preto nie je odkázaná na pomoc inej fyzickej osoby pri činnostiach uvedených v prílohe č. 4 zákona č. 447/2008 Z. z. Podľa predložených odborných nálezov u žalobkyne nie je dokumentované také postihnutie, pre ktoré by bolo indikované jej zdravotný stav kompenzovať osobnou asistenciou, v dôsledku ťažkého zdravotného postihnutia nemá závažne obmedzenú schopnosť vykonávať sebaobslužné úkony, preto v komplexnom posudku žalovaného účastníčke konania nebol navrhnutý peňažný príspevok na osobnú asistenciu.

6. Vo vzťahu k námietkam zo strany krajského súdu uviedol, že jeho rozhodnutie obsahuje všetky podstatné náležitosti podľa § 47 ods. 1 Správneho poriadku. Pokiaľ krajský súd namietal nedostatky v obsahu odôvodnenia rozhodnutia, a z tohto dôvodu považoval rozhodnutie žalovaného za nepreskúmateľné, s uvedenou argumentáciou krajského súdu sa žalovaný nestotožnil, pretože všetky tieto skutočnosti obsahuje žalobou napadnuté rozhodnutie žalovaného na strane 2 a 3. Závery o nenaplnení účelu osobnej asistencie v prípade žalobkyne sú jasne a zrozumiteľne odôvodnené a vyplývajú z podkladov pre jeho vypracovanie. Vzhľadom na to, že v správnom konaní sa rozhodovalo o nároku žalobkyne na peňažný príspevok na osobnú asistenciu a podmienky pre priznanie uvedeného peňažného príspevku upravuje iba zákon č. 447/2008 Z. z., žalovaný uviedol a citoval príslušné ustanovenia tohto zákona vo svojom rozhodnutí, z čoho je jednoznačne preukázané, podľa akých právnych predpisov rozhodoval. Predstava krajského súdu, ako by mala vyzerať správna úvaha žalovaného pri použití právnych predpisov, nebola v rozsudku konkretizovaná. Podľa názoru žalovaného žiadna iná správna úvaha pri použití právnych predpisov nemohla byť použitá, preto ani s týmto argumentom krajského súdu sa žalovaný nemôže stotožniť, najmä, žalovaným použitý spôsob „použitia správnej úvahy pri použití právnych predpisov“ doposiaľ bol akceptovaný všetkými súdnymi.

7. Žalovaný sa nestotožnil ani s tvrdením krajského súdu, že nezákonným je rozhodnutie žalovaného aj z toho dôvodu, že z rozhodnutia nevyplýva správna úvaha, na základe ktorej orgán verejnej správy prijal svoje závery, že žalobkyňa nespĺňa podmienky pre priznanie peňažného príspevku na osobnú asistenciu. V tejto súvislosti poukázal na posledný odsek rozhodnutia na strane 4 a 5, ktorý obsahuje podrobné rozpísanie dôvodov, pre ktoré nemožno žalobkyňu priznať požadovaný peňažný príspevok, ako aj vyjadrenie žalovaného k podstatným odvolacím námietkam žalobkyne.

8. Žalovaný uviedol, že ak krajský súd vyhodnotil, že rozhodnutie žalovaného nespĺňa zákonom stanovené náležitosti odôvodnenia rozhodnutia, pretože citoval odôvodnenie komplexného posudku v rozhodnutí „bez uvedenia skutočností a úvah, ktorými sa žalovaný orgán verejnej správy (resp. prvostupňový orgán verejnej správy) riadil pri hodnotení dôkazov a pri použití právnych predpisov, a bez uvedenia, ako sa žalovaný v napadnutom rozhodnutí vysporiadal s podstatnými odvolacími námietkami žalobkyne, ktoré uviedla v opravnom prostriedku proti prvostupňovému rozhodnutiu orgánu verejnej správy“ žalovaný namietal, že táto skutočnosť nemôže byť dôvodom nepreskúmateľnosti rozhodnutia a odôvodnenie, v ktorom je použité odôvodnenie z podkladu rozhodnutia nemôže byť považované za nedostatočné. V tejto súvislosti podotkol, že z ustanovení zákona č. 447/2008 Z. z. vyplýva, že žalovaný je rovnako príslušným orgánom na vydanie komplexného posudku, ako aj rozhodnutia. Komplexný posudok musí obsahovať odôvodnenie, teda príslušný orgán už v komplexnom posudku musí odôvodniť, prečo požadovanú formu kompenzácie nie je možné navrhnúť. Žiadny všeobecne záväzný predpis neupravuje formálnu stránku odôvodnenia rozhodnutia správneho orgánu

a ani neurčuje, ktoré vyjadrenia v odôvodnení rozhodnutia možno, či nemožno použiť. Podľa názoru žalovaného nemožno považovať za nezákonné rozhodnutie len preto, že v odôvodnení sú použité rovnaké vetné spojenia, ako v odôvodnení komplexného posudku, najmä ak komplexný posudok je záväzným podkladom na rozhodnutie z hľadiska navrhovaných foriem kompenzácie.

9. Odkázanosť osoby na osobnú asistenciu je potrebné vždy skúmať aj z hľadiska, či je možné dosiahnuť účel osobnej asistencie ustanovený v § 20 ods. 2 zákona č. 447/2008 Z. z. Podľa tohto ustanovenia je jej účelom aktivizácia, podpora sociálneho začlenenia fyzickej osoby s ťažkým zdravotným postihnutím a podpora jej nezávislosti a možnosti rozhodovať sa a ovplyvňovať plnenie rodinných rolí, vykonávanie pracovných aktivít, vzdelávacích aktivít a voľnočasových aktivít. Žalovaný sa pri rozhodovaní o odvolaní neopieral o komplexný posudok vypracovaný prvostupňovým orgánom, ktorý účelnosť osobnej asistencie v danom prípade vylúčil, ale samostatne a nezávisle na zistení, hodnotení a stanovisku prvostupňového orgánu vypracoval nový komplexný posudok, ktorý bol podkladom napadnutého rozhodnutia žalovaného. Ďalej podotkol, že žalobkyňa aj napriek uvádzaným ťažkostiam nemá závažne obmedzenú pohybovú, zmyslovú a ani psychickú schopnosť, preto nie je odkázaná na pomoc inej fyzickej osoby pri činnostiach uvedených v prílohe č. 4 zákona o peňažných príspevkoch na kompenzáciu. Podľa predložených odborných nálezov u žalobkyne nie je dokumentované také postihnutie, pre ktoré by bolo indikované jej zdravotný stav kompenzovať osobnou asistenciou, pretože v dôsledku ťažkého zdravotného postihnutia nemá závažne obmedzenú schopnosť vykonávať sebaobslužné úkony.

10. Záverom navrhol, aby najvyšší správny súd zrušil napadnutý rozsudok krajského súdu a vec mu vrátila na ďalšie konanie, prípadne konanie zastavil podľa § 462 ods. 1 SSP.

### III.

Vyjadrenie žalobkyne ku kasačnej sťažnosti žalovaného

11. Žalobkyňa sa prostredníctvom svojho právneho zástupcu na základe zaslanej výzvy krajského súdu vyjadrila ku kasačnej sťažnosti žalovaného podaním zo dňa 5. septembra 2023, Číslo: 49/2022.

12. Opätovne uviedla, že v napadnutom rozhodnutí chýba odôvodnenie, pretože ide len o „opísanie textu paragrafov použitých v rámci konania a citovanie komplexného posudku“. Rozhodnutie žalovaného neobsahuje najmä úvahu správneho orgánu, ktorou sa spravoval pri vyvodení záveru, že žalobkyňa nie je odkázaná na pomoc inej fyzickej osoby pri činnostiach uvedených v prílohe č. 4 zákona o peňažných príspevkoch na kompenzáciu.

13. Vyjadrenie žalobkyne ku kasačnej sťažnosti bolo doručené žalovanému dňa 6. septembra 2023 na vedomie.

### IV.

Konanie pred kasačným súdom

14. Najvyšší správny súd Slovenskej republiky (ďalej len „najvyšší správny súd“) ako súd kasačný (§ 11 písm. h/ SSP) preskúmal napadnutý rozsudok krajského súdu ako aj konanie predchádzajúce jeho vydaniu postupom bez nariadenia pojednávania podľa § 455 SSP a dospel k záveru, že kasačná sťažnosť žalovaného nie je dôvodná.

15. Podľa § 2 ods. 1 SSP, v správnom súdnictve poskytuje správny súd ochranu právam alebo právom chráneným záujmom fyzickej osoby a právnickej osoby v oblasti verejnej správy a rozhoduje v ďalších veciach ustanovených týmto zákonom.

16. Podľa § 2 ods. 2 SSP, každý, kto tvrdí, že jeho práva alebo právom chránené záujmy boli porušené alebo priamo dotknuté rozhodnutím orgánu verejnej správy, opatrením orgánu verejnej správy, nečinnosťou orgánu verejnej správy alebo iným zásahom orgánu verejnej správy, sa môže za podmienok ustanovených týmto zákonom domáhať ochrany na správnom súde.

17. Podľa § 6 ods. 1 SSP, správne súdy v správnom súdnictve preskúmajú na základe žalôb zákonnosť rozhodnutí orgánov verejnej správy, opatrení orgánov verejnej správy a iných zásahov orgánov verejnej správy, poskytujú ochranu pred nečinnosťou orgánov verejnej správy a rozhodujú v ďalších veciach ustanovených týmto zákonom.

18. Podľa § 6 ods. 2 písm. c/ SSP, správne súdy rozhodujú v konaniach o správnych žalobách v sociálnych veciach.

19. Podľa § 199 ods. 1 písm. d/ SSP, sociálnymi vecami sa na účely tohto zákona rozumie rozhodovanie Úradu práce, sociálnych vecí a rodiny.

20. Predmetom konania o kasačnej sťažnosti v danej veci bol rozsudok krajského súdu, ktorým súd postupom podľa § 191 ods. 1 písm. d/ SSP zrušil rozhodnutie žalovaného zo dňa 18. augusta 2021, Číslo: UPS/US5/SSVODPPKPC/SOC/2021/7503-VAC spolu s rozhodnutím prvostupňového správneho orgánu - Úradu práce, sociálnych vecí a rodiny, Banská Bystrica, odbor sociálnych vecí a rodiny zo dňa 2. marca 2021, Číslo: BB2/OPPnKŤZPaPČ/SOC/2021/27168-4, ktorým nevyhovel žiadosti žalobkyne a peňažný príspevok na osobnú asistenciu jej nepriznal. Žalovaný o podanom odvolaní žalobkyne rozhodol tak, že odvolanie zamietol a potvrdil prvostupňové rozhodnutie.

21. Zákon č. 447/2008 Z. z. upravuje právne vzťahy pri poskytovaní peňažných príspevkov na kompenzáciu sociálnych dôsledkov ťažkého zdravotného postihnutia, právne vzťahy pri vyhotovení preukazu fyzickej osoby s ťažkým zdravotným postihnutím, vyhotovení preukazu fyzickej osoby s ťažkým zdravotným postihnutím so sprievodcom (ďalej len "preukaz"), parkovacieho preukazu pre fyzickú osobu so zdravotným postihnutím (ďalej len "parkovací preukaz") a právne vzťahy na účely posudzovania potreby osobitnej starostlivosti poskytovanej podľa osobitného predpisu. (§ 1 ods. 1).

22. Cieľom úpravy právnych vzťahov uvedených v odseku 1 je podpora sociálneho začlenenia fyzickej osoby s ťažkým zdravotným postihnutím do spoločnosti za jej aktívnej účasti pri zachovaní jej ľudskej dôstojnosti za podmienok a v oblastiach ustanovených týmto zákonom. (§ 1 ods. 2).

23. Podľa § 14 ods. 3 zákona č. 447/2008 Z. z., fyzická osoba s ťažkým zdravotným postihnutím je odkázaná na osobnú asistenciu, ak je odkázaná na pomoc inej fyzickej osoby pri činnostiach uvedených v prílohe č. 4 a osobnou asistenciou sa dosiahne účel ustanovený v § 20 ods. 2.

24. Podľa § 20 ods. 1 zákona č. 447/2008 Z. z., osobná asistencia je pomoc fyzickej osobe s ťažkým zdravotným postihnutím pri činnostiach uvedených v prílohe č. 4. Osobnú asistenciu vykonáva osobný asistent.

25. Podľa § 20 ods. 2 zákona č. 447/2008 Z. z., účelom osobnej asistencie je aktivizácia, podpora sociálneho začlenenia fyzickej osoby s ťažkým zdravotným postihnutím a podpora jej nezávislosti a možnosti rozhodovať sa a ovplyvňovať plnenie rodinných rolí, vykonávanie pracovných aktivít, vzdelávacích aktivít a voľnočasových aktivít. Osobnú asistenciu nie je možné podmieňovať druhom zdravotného postihnutia, stupňom zdravotného postihnutia alebo závažnosťou zdravotného postihnutia.

26. Podľa § 59 ods. 1 Správneho poriadku, odvolací orgán preskúma napadnuté rozhodnutie v celom rozsahu; ak je to nevyhnutné, doterajšie konanie doplní, prípadne zistené vady odstráni.

27. Podľa § 59 ods. 2 Správneho poriadku, ak sú pre to dôvody, odvolací orgán rozhodnutie zmení alebo zruší, inak odvolanie zamietne a rozhodnutie potvrdí.

28. Podľa § 59 ods. 3 Správneho poriadku, odvolací orgán rozhodnutie zruší a vec vráti správne orgánu, ktorý ho vydal, na nové prejednanie a rozhodnutie, pokiaľ je to vhodnejšie, najmä z dôvodov rýchlosti alebo hospodárnosti; správny orgán je právnym názorom odvolacieho orgánu viazaný.

29. Najvyšší správny súd z obsahu súdneho, ako aj pripojeného administratívneho spisu žalovaného mal preukázané, že

- žalobkyňa prostredníctvom svojho zákonného zástupcu podala dňa 08. 12. 2020 na predpísanom tlačive žiadosť o poskytnutie peňažného príspevku na osobnú asistenciu;

- prvostupňový orgán rozhodnutím zo dňa 2. marca 2021, Číslo: BB2/OPPnKŤZPaPČ/S OC/2021/27168-4, nevyhovel žiadosti žalobkyne o poskytnutie peňažného príspevku na osobnú asistenciu [podklad pre vydanie predmetného rozhodnutia tvoril Komplexný posudok zo dňa 9. februára 2021, podľa ktorého sa žalobkyňa považuje za fyzickú osobu s ťažkým zdravotným postihnutím s mierou funkčnej poruchy 50 %, je odkázaná na sprievodcu, nie je odkázaná na individuálnu prepravu osobným motorovým vozidlom, v oblasti mobility a orientácie kompenzácie navrhnuté neboli, v oblasti komunikácie kompenzácie navrhnuté neboli, v oblasti zvýšených výdavkov kompenzácie navrhnuté neboli a v oblasti sebaobsluhy kompenzácie navrhnuté neboli a vychádzajúci z vyhotoveného Lekárskeho posudku zo dňa 21. januára 2021 a z posudkového záveru vyhotoveného v rámci sociálnej posudkovej činnosti];

- odvolanie žalobkyne žalovaný ako druhostupňový orgán rozhodnutím zo dňa 18. augusta 2021, Číslo: UPS/US5/SSVODPPKPC/SOC/2021/7503-VAC zamietol a potvrdil prvostupňové rozhodnutie prvostupňového orgánu zo dňa 2. marca 2021 [podklad pre vydanie predmetného rozhodnutia tvoril Komplexný posudok zo dňa 23. 07. 2021, Číslo: UPS/US5/SSVODPPKPC1/2021/7666/PD, podľa ktorého sa žalobkyňa považuje za fyzickú osobu s ťažkým zdravotným postihnutím s mierou funkčnej poruchy 50 %, je odkázaná na sprievodcu, nie je odkázaná na individuálnu prepravu osobným motorovým vozidlom, sociálne dôsledky jej ťažkého zdravotného postihnutia nebolo navrhnuté kompenzovať žiadnym peňažným príspevkom; podkladom pre Komplexný posudok bol Lekársky posudok zo dňa 14. júla 2021 a posudkový záver zo dňa 19. júla 2021 vyhotovený v rámci sociálnej posudkovej činnosti].

30. V predmetnej veci nebolo sporným, že žalobkyňa sa v dôsledku svojho zdravotného postihnutia považuje za osobu s ťažkým zdravotným postihnutím a zhodne posudkovými lekármi zaradeným v zmysle prílohy č. 3 zákona č. 447/2008 Z.z. pod kapitolu IV. - Duševné poruchy a poruchy správania, položka č. 3 - Mentálna retardácia, písm. a/3 - ľahká mentálna retardácia s dolným pásmom IQ 50 -56 so stanovenou mierou funkčnej poruchy 50 %. Spornou však zostala otázka, či žalobkyňa spĺňa podmienky na priznanie peňažného príspevku na osobnú asistenciu primárne s prihliadnutím na účel osobnej asistencie plynúci z § 20 ods. 2 zákona č. 447/2008 Z. z. Základnou úlohou najvyššieho správneho súdu v tejto veci aj v kontexte uplatnených kasačných dôvodov žalovaného v kasačnej sťažnosti bolo posúdiť, či krajský súd správne vyhodnotil záver o nepreskúmateľnosti oboch správnych rozhodnutí. Krajský súd zrušil rozhodnutie žalovaného spolu s rozhodnutím prvostupňového orgánu z dôvodu podľa § 191 ods. 1 písm. d/ SSP, konkrétne nepreskúmateľnosť pre nedostatok odôvodnenia, pričom vyčítal žalovanému, že ten v napadnutom rozhodnutí len prebral závery, ktoré vyplynuli z Komplexného posudku, a nebola zrejماً úvaha správneho orgánu, na základe ktorej prijal svoje závery ohľadom nepriznania príslušného peňažného príspevku.

31. Najvyšší správny súd mal preukázať, že prvostupňový orgán v rozhodnutí zo dňa 2. marca 2021 nevyhovel žiadosti žalobkyne a nepriznal jej peňažný príspevok na osobnú asistenciu z dôvodu nesplnenia podmienok nároku na tento príspevok, najmä pretože pri posudzovaní odkázanosti nepnoletej fyzickej osoby s ťažkým zdravotným postihnutím na pomoc inej fyzickej osoby sa neprihliada na potrebu pri pomoci pri zabezpečovaní starostlivosti o seba, o domácnosť alebo pri realizovaní základných sociálnych aktivít, ktoré vyplývajú z rodičovskej starostlivosti poskytovanej nepnoletej fyzickej osobe rovnakého veku podľa § 28 až 30 zákona č. 30/2005 Z. z. o rodine a ďalších osobitných predpisov. Osobná asistenciu nenahrádza rodičovskú starostlivosť. Žalobkyňa v následne podanom odvolaní s týmto záverom nesúhlasila, pričom uviedla, že má nárok na peňažný príspevok a bližšie špecifikovala, ako pri akých úkonoch je potrebná osobná asistenciu v jej prípade. Žalovaný tu preskúmaným rozhodnutím zo dňa 18. augusta 2021 zamietol odvolanie žalobkyne a prvostupňové rozhodnutie zo dňa 2. marca 2021 potvrdil. Žalovaný svoje rozhodnutie na jednej strane odôvodnil primárne s poukazom na zdravotný stav žalobkyne - ľahká mentálna retardácia s dolným pásmom IQ 50 -56 so stanovenou mierou funkčnej poruchy 50 % a jej odkázanosť v oblasti sebaobsluhy určený II. stupeň odkázanosti na pomoc inej fyzickej osoby s počtom bodov 90, a na strane druhej citáciou § 20 ods. 2 zákona č. 447/2008 Z. z. upravujúceho aktivizáciu, podporu sociálneho začlenenia fyzickej osoby s ťažkým zdravotným postihnutím a podporu jej nezávislosti a možnosti rozhodovať sa a ovplyvňovať plnenie rodinných rolí, vykonávanie pracovných aktivít, vzdelávacích aktivít a voľnočasových aktivít.

32. V tomto smere najvyšší správny súd uvádza, že vo vzťahu k nepreskúmateľnosti sa jedná o takú vadu, ktorá bráni správne mu súdu napadnuté rozhodnutie alebo opatrenie (alebo ich časť) preskúmať,

teda nepreskúmateľné je také rozhodnutie, pokiaľ z neho nemožno zistiť, ako bolo rozhodnuté, o čom bolo rozhodnuté, prípadne v ňom absentujú dôvody, prečo v konkrétnej veci bolo rozhodnuté istým spôsobom. Z dikcie § 191 ods. 1 písm. d/ SSP vyplýva, že zákon rozlišuje dve formy nepreskúmateľnosti, a to nepreskúmateľnosť rozhodnutia/opatrenia pre nezrozumiteľnosť a nepreskúmateľnosť rozhodnutia/opatrenia pre nedostatok dôvodov. Nezrozumiteľnosť napadnutého rozhodnutia alebo opatrenia orgánu verejnej správy znamená aj nezrozumiteľnosť jazykovú či logickú, keď napríklad z rozhodnutia nie je zrejmé, či a aké dôkazy správny orgán vykonal, prípadne z výroku rozhodnutia nie je možné zistiť, ako správny orgán vo veci rozhodol, prípadne jeho výrok je vnútorne rozporuplný. Za nepreskúmateľné pre nezrozumiteľnosť však súdna prax nepovažuje rozhodnutie, ak je rozpor odstrániteľný výkladom, t. j., ak nebudú po interpretácii napadnutého rozhodnutia či opatrenia ako celku s prihliadnutím na úkony orgánu verejnej správy a účastníkov konania - pochybnosti o jeho význame (napríklad rozsudok Najvyššieho správneho súdu Českej republiky, sp. zn. 1Afs 38/2006). Na druhej strane za nedostatočne odôvodnené sa považuje rozhodnutie alebo opatrenie, ak z jeho obsahu nie je zrejmé, aké úvahy viedli orgán verejnej správy pri vyhodnotení dokazovania, pri právnom posudzovaní veci atď. Nedostatok dôvodov znamená jednak absolútny nedostatok odôvodnenia, ale i to, že rozhodnutie neobsahuje skutočnosti, ktoré viedli orgán verejnej správy k rozhodnutiu.

Nepreskúmateľnosť pre nedostatok dôvodov je zásadne založená na nedostatku dôvodov skutkových, nie na čiastkových nedostatkoch odôvodnenia rozhodnutí či opatrenia. Musí pritom ísť o vady skutkových zistení, o ktoré boli opreté rozhodovacie dôvody. Pôjde najmä o rozhodovacie dôvody o skutočnostiach v konaní nezisťovaných, prípadne zistené v rozpore so zákonom, alebo prípady, keď nie je zrejmé, či vôbec nejaké dôkazy boli v konaní vykonané (napríklad rozsudok Najvyššieho správneho súdu Českej republiky, sp. zn. 2Ads/56/2003). Súdna prax však nepovažuje za nepreskúmateľné pre nedostatok dôvodov rozhodnutie, ktoré napriek svojej stručnosti obsahuje všetky zákonné náležitosti (napríklad rozsudok Najvyššieho správneho súdu Českej republiky, sp. zn. 2Ads/27/2003).

33. Po preskúmaní rozhodnutia žalovaného s akcentom na požiadavky kladené na preskúmateľnosť rozhodnutí najvyšší správny súd dospel k záveru, že rozhodnutie žalovaného tieto požiadavky spĺňa. Sú z neho zrejmé dôvody, na základe ktorých zamietol odvolanie žalobkyne a potvrdil prvostupňové rozhodnutie. V tomto smere najvyšší správny súd uvádza, že podľa § 59 ods. 1 Správneho poriadku (v spojení s § 53 ods. 1 zákona č. 447/2008 Z. z.) odvolací orgán preskúma napadnuté rozhodnutie v celom rozsahu; ak je to nevyhnutné, doterajšie konanie doplní, prípadne zistené vady odstráni s tým, že ak sú pre to dôvody, odvolací orgán rozhodnutie zmení alebo zruší, inak odvolanie zamietne a rozhodnutie potvrdí (§ 59 ods. 2 Správneho poriadku). Z uvedeného je zrejmé, že pre odvolacie konanie podľa Správneho poriadku je typický (úplný) apelačný princíp, ktorý umožňuje, že orgán, ktorý rozhoduje o odvolaní, môže sám napraviť rozhodnutie a sám môže rozhodnúť vo veci samej. Pritom sa môže odchýliť od skutkového stavu zisteného prvostupňovým správnym orgánom. Odvolací orgán preskúma napadnuté rozhodnutie v celom rozsahu (teda nie je viazaný rozsahom ani dôvodmi odvolania), a to nielen jeho výrokovú časť, ale aj jeho odôvodnenie, pričom odvolací orgán preskúmava rozhodnutie z hľadiska zákonnosti a aj správnosti. Posudzuje, či je dané rozhodnutie i vecne správne a účelné. Pri rozhodovaní o odvolaní odvolací orgán nie je viazaný dôvodmi uvedenými v odvolaní, skutkovými zisteniami ani právnym názorom prvostupňového správneho orgánu. Odvolací orgán je povinný, ak je to nevyhnutné pre náležité objasnenie skutočného stavu veci, vykonať ďalšie dokazovanie alebo zistené nedostatky odstrániť. Účastníci konania, ako aj zúčastnená osoba sú oprávnení navrhovať dôkazy a žiadať doplnenie podkladov aj v priebehu odvolacieho konania. Rovnako možno poukázať na fakt, že odvolací orgán rozhodnutie zruší a vec vráti správnejmu orgánu, ktorý ho vydal, na nové prejednanie a rozhodnutie, pokiaľ je to vhodnejšie najmä z dôvodov rýchlosti alebo hospodárnosti konania (§ 59 ods. 3 Správneho poriadku) (rozsudok najvyššieho správneho súdu zo dňa 20. 04 2023, sp. zn. 6Ssk/33/2021).

34. Po preskúmaní správnu žalobou napadnutého rozhodnutia v kontexte aj na námietky uplatnené žalobkyňou tak v správnej žalobe ako aj v priebehu správneho konania uplatnené v podanom odvolaní proti prvostupňovému rozhodnutiu z 02. marca 2021 dospel najvyšší správny súd k totožnému záveru ako súd krajský, a teda, že správnu žalobou napadnuté rozhodnutie žalovaného je nepreskúmateľné pre nedostatok dôvodov. V tomto smere súd uvádza, že fyzická osoba s ťažkým zdravotným postihnutím je odkázaná na osobnú asistenciu, ak je odkázaná na pomoc inej fyzickej osoby pri činnostiach uvedených v prílohe č. 4 a osobnou asistenciou sa dosiahne účel ustanovený v § 20 ods. 2, pričom pri posudzovaní odkázanosti neplnoletej fyzickej osoby s ťažkým zdravotným postihnutím na pomoc inej fyzickej osoby sa neprihliada na potrebu pomoci pri zabezpečovaní starostlivosti o seba, starostlivosti o domácnosť alebo pri realizovaní základných sociálnych aktivít, ktoré vyplývajú z rodičovskej starostlivosti poskytovanej neplnoletej fyzickej osobe rovnakého veku. Z uvedeného je zrejmé, že priznanie

peňažného príspevku na osobnú asistenciu je v tomto zmysle striktné viazané na splnenie dvoch kumulatívnych podmienok, po prvé, fyzická osoba s ťažkým zdravotným postihnutím je odkázaná na osobnú asistenciu, ak je odkázaná na pomoc inej fyzickej osoby pri činnostiach uvedených v prílohe č. 4 a po druhé, osobnou asistenciou sa dosiahne účel ustanovený v § 20 ods. 2. Vo vzťahu k prvej kumulatívnej podmienke, t.j. k činnostiam uvedeným v prílohe č. 4 zákona č. 447/2008 Z. z. žalovaný len skonštatoval, že žalobkyňa nie je odkázaná na pomoc inej fyzickej osoby pri činnostiach uvedených v prílohe č. 4, keď nemá závažne obmedzenú pohybovú, zmyslovú a psychickú schopnosť, ani závažne obmedzenú schopnosť vykonávať seba-obslužné úkony. V tejto súvislosti žalobkyňa prostredníctvom svojej zákonnej zástupkyne v podanom odvolaní označila zoznam činností na účely určenia rozsahu potrebnej osobnej asistencie, konkrétne išlo o úkony osobná hygiena, obliekanie, vyzliekanie, podávanie jedla, komunikácia, dohľad, preprava alebo premiestňovanie pri pracovných aktivitách, vzdelávacích aktivitách, občianskych aktivitách, rodinných aktivitách a voľnočasových aktivitách (spoločenské a rodinné aktivity, športové aktivity - plávanie, rehabilitácia, arteterapia, kultúrne aktivity, liečebné procedúry). Podľa názoru súdu k takto jasne vymedzeným činnostiam mala zo strany žalovaného zodpovedať jasná odpoveď, prečo nebolo možné žalobkyňi zohľadniť uvedený zoznam činností, či už v celom rozsahu, prípadne v zníženom rozsahu. Navyše tu badať aj istý rozpor v odôvodnení rozhodnutia žalovaného, keď na jednej strane žalovaný uvádza, že žalobkyňa nemá závažne obmedzenú pohybovú, zmyslovú a psychickú schopnosť, ani závažne obmedzenú schopnosť vykonávať seba-obslužné úkony, avšak na strane druhej starostlivosť vo vymedzených činnostiach podriaďuje výlučne pod rodičovskú starostlivosť. Z uvedeného je zrejmé, že žalobkyňa pri týchto činnostiach pomoc inej fyzickej osoby potrebuje. Rovnako najvyšší správny súd opakovane odkazuje na § 14 ods. 2 zákona č. 447/2008 Z. z., podľa ktorého pri posudzovaní odkázanosti nepľnoletej fyzickej osoby s ťažkým zdravotným postihnutím na pomoc inej fyzickej osoby sa neprihliada na potrebu pomoci pri zabezpečovaní starostlivosti o seba, starostlivosti o domácnosť alebo pri realizovaní základných sociálnych aktivít, ktoré vyplývajú z rodičovskej starostlivosti poskytovanej nepľnoletej fyzickej osobe rovnakého veku. V čase posudzovania maloletá žalobkyňa mala 12 rokov, a teda možno rozumne predpokladať, že zdravé 12 ročné dieťa sa dokáže obliecť, vyzliecť a uskutočniť tiež úkony osobnej hygieny. Najvyšší správny súd sa stotožňuje so záverom krajského súdu, že žalovaný ani v odôvodnení napadnutého rozhodnutia, ani vo vyjadrení k žalobe a ani na pojednávaní neuviedol konkrétne skutočnosti, z ktorých by vyplýval jeho záver, že „nebola objektívne preukázaná potreba pomoci a dohľadu značne prevyšujúcich rozsah bežnej rodičovskej starostlivosti o dieťa v obdobnom veku“, napríklad uvedením konkrétnych úkonov, pri ktorých mal žalobkyňa pomoc a dohľad, (ktorý jej podľa žalovaného poskytujú rodičia) potrebuje, a následne porovnaním týchto úkonov s dieťaťom v obdobnom veku bez zdravotného postihnutia. Je potrebné zdôrazniť, že samotný zákon č. 447/2008 Z. z. počítá s možnosťou, že peňažný príspevok na osobnú asistenciu možno poskytnúť aj osobe nepľnoletej, a teda všeobecný argument, že jednotlivé činnosti zabezpečujú rodičia v rámci rodičovskej starostlivosti neobstojí; v opačnom prípade by zákonodarcovi nič nebránilo prijať takú právnu úpravu, ktorá by viazala vznik nároku na tento typ peňažného príspevku na dosiahnutie pľnoletosti. Dokonca Ústavný súd Slovenskej republiky v náleze z 02. apríla 2020, sp. zn. PL. ÚS 16/2018 rozhodol, že (okrem iného) ustanovenie § 22 ods. 2 vety prvej v časti „najskôr od 6. roku veku do dovŕšenia 65. roku veku“ a druhej vety zákona č. 447/2008 Z. z. nie je v súlade s článkom 1 ods. 1 a 2, článkom 12 ods. 1 a článkom 13 ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky, s článkom 2 ods. 2 v spojení s článkom 9 Medzinárodného paktu o hospodárskych, sociálnych a kultúrnych právach a s článkom 5 ods. 1 a 2 v spojení s článkom 19 písm. b/ Dohovoru o právach osôb so zdravotným postihnutím. Ústavný súd Slovenskej republiky týmto v podstate povedal, že peňažný príspevok na osobnú asistenciu možno priznať aj osobe mladšej ako šesť rokov. Je teda nevyhnutné ku každej veci pristupovať prísne individuálne a takto vyhodnocovať aj samotnú rodičovskú starostlivosť zvlášť v prípadoch, ak ide o deti staršie ako 6 rokov, keďže u nich sa už predpokladá istá spôsobilosť samostatne vykonávať niektoré činnosti (napríklad vstávanie, líhanie, polohovanie, čiastočne osobná hygiena, obliekanie, vyzliekanie ...). Možno tiež poukázať na fakt, že starostlivosť o dieťa do veku troch (prípadne šiestich) rokov je pokrytý rodičovským príspevkom podľa zákona č. 571/2009 Z. z. o rodičovskom príspevku a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov. Rovnako z odôvodnenia napadnutého rozhodnutia nie je zrejmá ani úvaha, či by priznaním peňažného príspevku na osobnú asistenciu bol u mal. žalobkyne naplnený účel osobnej asistencie v zmysle § 20 ods. 2 zákona č. 447/2008 Z. z., pričom v tomto smere súd bez ďalšieho odkazuje na závery plynúce z rozhodnutia najvyššieho správneho súdu sp. zn. 7Ssk/111/2022, ktorého predmetom bolo tiež rozhodovanie o nároku na peňažný príspevok na osobnú asistenciu v kontexte na účel, ktorý osobná asistenciu predstavuje.

35. Vo vzťahu k tvrdeniu krajského súdu, že napadnuté rozhodnutia vychádzajú z komplexných posudkov, respektíve, že znenie komplexného posudku je len „skopírované“ do napadnutého rozhodnutia, najvyšší správny súd poukazuje, že komplexný posudok je kľúčovým podkladom na rozhodnutie (§ 55 ods. 6 zákona č. 447/2008 Z. z.), vydáva ho ten istý správny orgán, ktorý vydáva aj rozhodnutie, komplexný posudok musí obsahovať odôvodnenie (§ 15 ods. 1 zákona) a rozhodnutie nemôže byť odôvodnené odlišným spôsobom, ako komplexný posudok z dôvodov zachovania logiky vzájomných súvislostí zisteného stavu veci. Najvyšší správny súd len dopĺňa, že pokiaľ žalovaný správny orgán závery plynúce z komplexného posudku inkorporoval do svojho odôvodnenia, nemožno mu takýto postup vyčítať, pokiaľ takéto rozhodnutie spĺňa základné požiadavky kladúce dôraz na odôvodnenie rozhodnutia, čo však nebol prípad žalovaného v tu prejednávanvej veci, a to z dôvodov už vyššie uvedených.

36. Vzhľadom na tieto skutočnosti, najvyšší správny súd námietky žalovaného uvedené v kasačnej sťažnosti vyhodnotil ako nedôvodné, keď tieto neboli spôsobilé spochybniť vecnú správnosť napadnutého rozhodnutia krajského súdu. Z týchto dôvodov potom najvyšší správny súd kasačnú sťažnosť podľa § 461 SSP ako nedôvodnú zamietol.

37. O trovách kasačného konania rozhodol najvyšší správny súd v súlade s § 167 ods. 1 v spojení s § 467 ods. 1 SSP, nakoľko žalobkyňa bola v kasačnom konaní plne úspešná.

38. Toto rozhodnutie prijal najvyšší správny súd v senáte pomerom hlasov 3:0 (§ 3 ods. 9 zákona č. 757/2004 Z. z. o súdoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení účinnom od 01. mája 2011).

**Poučenie:**

Proti tomuto rozsudku nie je prípustný opravný prostriedok.