

Súd: Najvyšší súd SR
Spisová značka: 9Sžsk/7/2019
Identifikačné číslo spisu: 5018200089
Dátum vydania rozhodnutia: 27.05.2020
Meno a priezvisko: JUDr. Judita Kokolevská
Funkcia: sudca
ECLI: ECLI:SK:NSSR:2020:5018200089.1

ROZSUDOK

Najvyšší súd Slovenskej republiky v senáte zloženom z predsedníčky senátu JUDr. Judity Kokolevskej a členiek senátu JUDr. Viery Nevedelovej a JUDr. Sone Langovej v právnej veci žalobcu: C.. S. C., nar. XX.XX.XXXX, bytom Š. L.. Č.. XX, XXX XX C., štátny občan A., právne zastúpený JUDr. Vladimírom Kašubom, PhD., advokátom, so sídlom Holubyho 51, 036 01 Martin, proti žalovanému: Ústredie práce, sociálnych vecí a rodiny Žilina, J.M. Hurbana 16, 010 01 Žilina, o preskúmanie zákonnosti rozhodnutia žalovaného č. ZA/2018/2505/3-CAV zo dňa 08.01.2018, o kasačnej sťažnosti žalobcu proti rozsudku Krajského súdu v Žiline, č.k. 25Sa/9/2018 z 15. novembra 2018, takto

rozhodol:

I. Najvyšší súd Slovenskej republiky rozsudok Krajského súdu v Žiline, č.k. 25Sa/9/2018 z 15. novembra 2018 m e n í tak, že rozhodnutie žalovaného č. ZA/2018/2505/3-CAV zo dňa 08.01.2018 z r u š u j e a vec mu vracia na ďalšie konanie.

II. Žalovaný je povinný nahradiť žalobcovi trovy konania na krajskom súde a trovy kasačného konania vo výške 100 %.

Odôvodnenie

1. Krajský súd v Žiline rozsudkom č.k. 25Sa/9/2018 z 15. novembra 2018 zamietol žalobu, ktorou sa žalobca domáhal zrušenia rozhodnutia žalovaného č.k. ZA/2018/2505/3-CAV zo dňa 08.01.2018 (preskúmané rozhodnutie), ako aj rozhodnutia Úradu práce, sociálnych vecí a rodiny Martin, odboru sociálnych vecí č. MT3/OPPnKŤZPaPČ/PČ/SOC/2017/39013-7 zo dňa 14.11.2017 (ďalej len „prvostupňové rozhodnutie“). Preskúmaným rozhodnutím žalovaný zamietol odvolanie žalobcu a potvrdil prvostupňové rozhodnutie, ktorým prvostupňový orgán odňal žalobcovi parkovací preukaz a uložil mu povinnosť ho vrátiť do 30 dní.

2. Krajský súd v odôvodnení rozsudku napadnutého kasačnou sťažnosťou uviedol, že z administratívneho spisu žalovaného mal preukázané, že Úrad hraničnej a cudzineckej polície prezídia Policajného zboru, Riaditeľstvo hraničnej a cudzineckej polície Banská Bystrica, Oddelenie cudzineckej polície Policajného zboru Žilina rozhodnutím č. PPZ-HCP-BB7-927-008/2016-PP zo dňa 1. júna 2016 udelil dlhodobý pobyt na území Slovenskej republiky účastníkovi konania (žalobcovi) na základe žiadosti,

ktorú podal na Oddelení cudzineckej polície Policajného zboru v Žiline. Podľa § 51 zákona o pobyte cudzincov sa žalobcovi udeľuje dlhodobý pobyt od 1. júna 2016 na neobmedzený čas. Podľa § 42 ods. 2 zákona o pobyte cudzincov sa pobyt štátneho príslušníka tretej krajiny s priznaným postavením osoby s dlhodobým pobytom považuje za trvalý pobyt.

3. Úrad práce, sociálnych vecí a rodiny Martin, odbor sociálnych vecí a rodiny rozhodnutím č. MT3/OPPNKŤZPaPČ/PČ/SOC/2017/39013-3 zo dňa 16.10.2017 podľa § 17 ods. 1 zákona č. 447/2008 Z.z. vyhovel žiadosti o vyhotovenie parkovacieho preukazu žalobcu zo dňa 10.10.2017. Úrad práce, sociálnych vecí a rodiny Martin, odbor sociálnych vecí a rodiny rozhodnutím č. MT3/OPPNKŤZPaPČ/PČ/SOC/2017/39013-7 zo dňa 14.11.2017 podľa § 45 ods. 14 zákona č. 447/2008 Z.z. odňal žalobcovi parkovací preukaz z dôvodu, že medzi SR a Spojenými štátmi americkými je uzatvorenia Zmluva o sociálnom zabezpečení, ktorá nadobudla platnosť 1. mája 2014, ktorá však nezaručuje práva na kompenzácie. Teda na žalobcu nemožno v súvislosti s účastníkmi právnych vzťahov aplikovať § 3 ods. 1 písm. a/ bod 6. zákona č. 447/2008 Z.z. Proti tomuto rozhodnutiu podal žalobca v zákonom stanovenej lehote odvolanie. V odvolaní nesúhlasil s odňatím parkovacieho preukazu s odôvodnením, že síce je občanom USA a medzinárodná zmluva medzi SR a USA nezaručuje v takomto prípade práva na kompenzácie v sociálnej oblasti, ale nakoľko má v SR trvalý pobyt a tu aj pracuje a odvádza dane, považuje odňatie parkovacieho preukazu za príliš tvrdé voči jeho osobe. Z uvedených dôvodov žiadal o výnimku a tým o odstránenie tvrdosti zákona voči jeho osobe. O odvolaní rozhodol žalovaný preskúmaným rozhodnutím, ktorým odvolanie zamietol a napadnuté prvostupňové rozhodnutie úradu potvrdil.

4. Krajský súd ďalej uviedol, že nariadenie (ES) č. 883/2004 o koordinácii systémov sociálneho zabezpečenia zavádza pravidlá na ochranu práv občanov na sociálne zabezpečenie pri pohybe EÚ (ako aj Islandu, Lichtenštajnsku, Nórkou, Švajčiarsku). Uznáva, že krajiny EÚ rozhodujú o aspektoch, ako sú príjmovia ich systémov sociálneho zabezpečenia, výška príspevkov a podmienky oprávnenosti. Toto nariadenie o koordinácii systémov sociálneho zabezpečenia nenahrádza vnútroštátne systémy jednotným európskym systémom. Nariadenie sa vzťahuje na všetky tradičné oblasti sociálneho poistenia, najmä nemocenské dávky, dávky v materstve a otcovské dávky, dávky v starobe, preddôchodkové dávky a dávky v invalidite, pozostalostné dávky a pohrebné, dávky z týchto pravidiel koordinácie môžu vyžiť všetci občania EÚ (a ich rodiny), na ktoré sa vzťahujú právne predpisy o sociálnom zabezpečení niektorých z krajín EÚ.

5. K smernici, ktorou argumentoval žalobca v administratívnom aj súdnom konaní krajský súd uviedol, že smernica Rady 2003/109/ES z 25. novembra 2003 o právnom postavení štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí sú osobami s dlhodobým pobytom, určuje podmienky pre udelenie tohto postavenia štátnym príslušníkom tretích krajín, ktorí majú legálny pobyt v niektorom členskom štáte a podmienky, za ktorých sa osoba s dlhodobým pobytom môže presťahovať do druhého členského štátu.

6. Ďalej krajský súd odôvodnil, že z dôchodkového poistenia Slovenskej republiky sa podľa Zmluvy medzi Slovenskou republikou a Spojenými štátmi americkými o sociálnom zabezpečení, ktorá nadobudla platnosť 1. mája 2014, poskytuje starobný dôchodok, predčasný starobný dôchodok, invalidný dôchodok, vdovský dôchodok, vdovecký dôchodok a sirotsky dôchodok. Zmluva sa vzťahuje na poskytovanie dávok dôchodkového poistenia (starobné, invalidné a pozostalostné dávky) a vo vzťahu k Slovenskej republike sa vzťahuje na zákon o sociálnom poistení v časti týkajúcej sa dôchodkových dávok (starobného dôchodku, predčasného starobného dôchodku, invalidného dôchodku, vdovského dôchodku, vdoveckého dôchodku a sirotského dôchodku) a vo vzťahu k druhej časti tejto zmluvy - zákon o sociálnom poistení v časti týkajúcej sa účasti na sociálnom poistení.

7. Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady č. 883/2004 zo dňa 29. apríla 2004 o koordinácii systémov sociálneho zabezpečenia v znení nariadenia Európskeho parlamentu a Rady č. 988/2009 zo dňa 16. septembra 2009 a vykonávacieho nariadenia Európskeho parlamentu a Rady č. 987/2009 zo dňa 16. septembra 2009, ktorým sa stanovuje postup vykonávania nariadenia č. 883/2004 o koordinácii systémov sociálneho zabezpečenia sa z pohľadu vecnej pôsobnosti vzťahuje na všetky právne predpisy,

ktoré sa týkajú nemocenských dávok, dávok v materstve a rovnocenných dávok v otcovstve, dávok v invalidite, dávok v starobe, pozostalostných dávok, dávok v súvislosti s pracovnými úrazmi a chorobami z povolania, podporu pri úmrtí, dávok v nezamestnanosti, pred dôchodkových dávok a rodinných dávok. Naopak, nariadenie sa nevzťahuje na sociálnu a zdravotnú pomoc alebo systémy dávok obetiam vojny alebo jej výsledkov. Personálne sa nariadenie vzťahuje na štátnych príslušníkov členského štátu, osoby bez štátnej príslušnosti a utečencov, ktorí majú bydlisko v členskom štáte a podliehajú alebo podliehali právnym predpisom jedného alebo viacerých členských štátov, ako aj na ich rodinných príslušníkov a ich pozostalých a na pozostalých po osobách, na ktoré sa vzťahovali právne predpisy jedného alebo viacerých členských štátov, keď sú ich pozostalí štátnymi príslušníkmi členského štátu alebo osobami bez štátnej príslušnosti, alebo utečencami s bydliskom v jednom z členských štátov. Zmluva medzi Slovenskou republikou a Spojenými štátmi americkými nezaručuje právo na kompenzácie, preto žalobca nemôže byť účastníkom právnych vzťahov na účely zákona č. 447/2008 Z.z. v platnom znení. Správny súd považuje postup žalovaného za zákonný, z tohto dôvodu žalobu ako nedôvodnú zamietol.

8. Proti uvedenému rozsudku krajského súdu podal kasačnú sťažnosť žalobca (sťažovateľ) z dôvodu, že krajský súd rozhodol na základe nesprávneho právneho posúdenia veci. Uviedol, že smernica Rady 2003/109/ES z 25. novembra 2003 o právnom postavení príslušníkov tretích krajín, ktorí sú osobami s dlhodobým pobytom (ďalej len „smernica“) v odseku 13, stanovuje, že so zreteľom na sociálnu pomoc sa možnosť obmedzenia výhod pre osoby s dlhodobým pobytom na základné výhody chápe v tom zmysle, že táto koncepcia pokrýva najmenej podporu v rozsahu minimálneho príjmu, pomoc v prípade ochorenia, tehotenstva, rodičovskej pomoci a dlhohodobej starostlivosti. Spôsoby týchto výhod upravuje vnútroštátne právo. V zmysle ustanovenia čl. 11 ods. 4 smernice môžu členské štáty obmedziť rovnaké zaobchádzanie vo vzťahu k sociálnej pomoci a sociálnej ochrane na základnú podporu. V zmysle čl. 2 ods. 3 Zmluvy medzi Slovenskou republikou a Spojenými štátmi americkými o sociálnom zabezpečení, žiadne ustanovenia tejto zmluvy nemajú vplyv na záväzky Slovenskej republiky vyplývajúce zo zmlúv o sociálnom zabezpečení s tretími štátmi a ani z inej nadnárodnej právnej úpravy, ktorou je Slovenská republika viazaná. Sťažovateľ je toho názoru, že krajský súd sa v rozsudku týmto ustanovením Zmluvy medzi SR a USA neriadil. Rozsudok krajského súdu a tiež rozhodnutie žalovaného mu odníma aj základnú podporu, ktorú mu uvedená smernica garantuje. Žiadal, aby kasačný súd zmenil rozsudok krajského súdu tak, že preskúmané rozhodnutie žalovaného ako aj prvostupňové rozhodnutie zruší a vec vráti žalovanému na ďalšie konanie.

9. Žalovaný sa ku kasačnej sťažnosti nevyjadril.

10. Najvyšší súd Slovenskej republiky ako kasačný súd podľa § 438 ods. 2 zákona č. 162/2015 Z.z. Správny súdny poriadok (SSP) preskúmal napadnutý rozsudok krajského súdu spolu s konaním, ktoré predchádzalo jeho vydaniu a dospel k záveru, že kasačná sťažnosť žalobcu je dôvodná.

11. Podľa čl. 3 bod 1 smernice Rady 2003/109/ES z 25. novembra 2003 o právnom postavení štátnych príslušníkov tretích krajín, ktoré sú osobami s dlhodobým pobytom (ďalej len „smernica“) sa táto smernica sa vzťahuje na štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí sa oprávnené zdržiavajú na území členského štátu.

12. Podľa čl. 11 ods. 1 písm. d/ osoby s dlhodobým pobytom majú nárok na rovnaké zaobchádzanie ako štátni príslušníci vo vzťahu k sociálnemu zabezpečeniu, sociálnej pomoci a sociálnej ochrane, ako je vymedzené vo vnútroštátnom práve;

13. Podľa čl. 11 bod 4 smernice členské štáty môžu obmedziť rovnaké zaobchádzanie vo vzťahu k sociálnej pomoci a sociálnej ochrane na základnú podporu (z ang. „core benefits“).

14. Podľa bodu 13 preambuly smernice, so zreteľom na sociálnu pomoc, sa možnosť obmedzenia výhod pre osoby s dlhodobým pobytom na základné výhody sa chápe v tom zmysle, že táto koncepcia pokrýva najmenej podporu v rozsahu minimálneho príjmu, pomoc v prípadoch ochorenia, tehotenstva, rodičovskej pomoci a dlhohodobej starostlivosti. Spôsoby udeľovania týchto výhod upravuje vnútroštátne

právo.

15. Podľa § 1 ods. 1 zákona č. 447/2008 Z.z. o peňažných príspevkoch na kompenzáciu ťažkého zdravotného postihnutia a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej len „zákon č. 447/2008 Z.z.“) tento zákon 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.

16. Podľa § 1 ods. 2 zákona č. 447/2008 Z.z. 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.

17. Podľa § 2 ods. 3 zákona č. 447/2008 Z.z. ťažké zdravotné postihnutie je zdravotné postihnutie s mierou funkčnej poruchy najmenej 50 %.

18. Podľa § 3 ods. 1 písm. a/ bod 3 zákona č. 447/2008 Z.z. účastníci právnych vzťahov podľa tohto zákona je fyzická osoba, ktorá je štátny príslušník tretej krajiny,

3a. ktorého právo na kompenzáciu zaručuje medzinárodná zmluva, ktorou je Slovenská republika viazaná a ktorá bola uverejnená v Zbierke zákonov Slovenskej republiky,

3b. ktorý je rodinný príslušník občana podľa prvého bodu alebo druhého bodu a má na území Slovenskej republiky trvalý pobyt,

3c. ktorému bol udelený azyl podľa osobitného predpisu,

3d. ktorému sa poskytla doplnková ochrana podľa osobitného predpisu,

19. Medzi stranami zostala sporná otázka či žalobca ako občan USA, ktorý má na území Slovenskej republiky dlhodobý pobyt, je oprávnený na priznanie parkovacieho preukazu vzhľadom na znenie čl. 11 ods. 1 písm. d/ smernice.

20. Je potrebné konštatovať, že krajský súd sa znením čl. 11 ods. 1 písm. d/ smernice vôbec nezaoberal, a to aj napriek tomu, že na aplikáciu tohto ustanovenia žalobca poukazoval už v administratívnom konaní ako aj v podanej žalobe. Obmedzil sa iba na konštatovanie, že smernica určuje podmienky pre udelenie postavenia osôb s dlhodobým pobytom štátnym príslušníkom tretích krajín.

21. Podľa čl. 288 Zmluvy o fungovaní Európskej únie (pôvodne čl. 249) je smernica záväzná pre každý členský štát, ktorému je určená, pokiaľ ide o výsledok, ktorý sa má dosiahnuť, pričom voľba foriem a prostriedkov sa ponecháva na vnútroštátne orgány.

22. Smernica v zásade nadobúda účinnosť až po jej transponovaní do právneho poriadku členského štátu. Súdny dvor Európskej únie (ďalej len „Súdny dvor“) však vo svojej judikatúre priznal, že aj netransponovaná resp. nesprávne transponovaná smernica môže mať určité priame účinky. Napríklad v rozsudku vo veci 41/74 Van Duyn v Home Office z 4.12.1974 Súdny dvor uviedol:

„Hoci sú nariadenia v zmysle ustanovení článku 189 priamo uplatniteľné, a preto môžu mať vzhľadom na svoju povahu priame účinky, neznamená to, že ostatné kategórie aktov uvedených v tomto článku nemôžu mať nikdy obdobné účinky. Bolo by nezlučiteľné so záväzným účinkom, ktorý smernici priznáva článok 189, aby bolo možné v zásade vylúčiť možnosť dotknutých osôb domáhať sa povinnosti, ktoré smernica ukladá.

Najmä vtedy, keď orgány Spoločenstva zaviazali smernicou členské štáty správať sa určitým spôsobom, by potrebný účinok takéhoto aktu bol oslabený, ak by sa jednotlivcom bránilo domáhať sa ho na súdoch a ak by sa vnútroštátnym súdom bránilo odvolávať sa naň ako na súčasť práva Spoločenstva.“

23. Priame aplikovanie práva EÚ vyplýva aj z rozsudku Súdneho dvora č. 106/77 z 9. marca 1978 vo veci *Amministrazione delle Finanze dello Stato v Simmenthal*, akciová spoločnosť *Simmenthal II*, v ktorom Súdny dvor uviedol, že každý vnútroštátny súd, ktorému bolo v rámci jeho právomoci predložené podanie, je povinný v plnej miere aplikovať právo Spoločenstva a chrániť práva, ktoré toto právo priznáva jednotlivcom, pričom musí prípadne neaplikovať akékoľvek vnútroštátne ustanovenie právneho predpisu, ktoré je s ním v rozpore, bez ohľadu na to, či bolo prijaté skôr alebo neskôr ako predpis Spoločenstva.

24. V rozsudku Súdneho dvora vo veci *C-91/92, Paola Faccini Dori v Recreb Srl Bolo* Súdny dvor uviedol, že by bolo neprijateľné, aby sa štát, ktorému zákonodarca Spoločenstva ukladá prijať určité pravidlá na úpravu svojich vzťahov - alebo vzťahov štátnych subjektov - s jednotlivcami a priznať im prospech z určitých práv, mohol odvolávať na nesplnenie svojich povinností s úmyslom odňať jednotlivcom výhody z týchto práv. Súdny dvor tak uznal možnosť odvolávať sa proti štátu (alebo štátnemu subjektu) na niektoré ustanovenia smerníc o uzatváraní verejných zmlúv (pozri rozsudok z 22. júna 1989, *Fratelli Costanzo*, 103/88, Zb. s. 1839) a smerníc o zosúladení daní z obratu (pozri rozsudok z 19. januára 1982, *Becker*, 8/81, Zb. s. 53).

25. Vzhľadom na uvedené je kasačný súd toho názoru, že krajský súd sa mal vysporiadať s aplikáciou článku smernice, na ktorý sa odvolával žalobca. Kasačný súd považuje názor krajského súdu, podľa ktorého sa smernica obmedzuje iba na určenie podmienok pre udelenie statusu osoby s dlhodobým pobytom za nesprávny a poukazuje na to, že smernica (okrem iného aj v čl. 11, na ktorý poukazoval žalobca) obsahuje úpravu kvalitatívnej stránky statusu osoby s dlhodobým pobytom v členskom štáte EÚ tým, že zaručuje takýmto osobám určité práva.

26. Výklad čl. 11 ods. 1 písm. d/ smernice riešila Veľká komora Súdneho dvora Európskej únie vo veci *C-571/10 Servet Kamberaj proti Istituto per l'Edilizia Sociale della Provincia autonoma di Bolzano (IPES), Giunta della Provincia autonoma di Bolzano, Provincia autonoma di Bolzano*. V uvedenej veci bol predmetom konania rozdielny prístup k priznaniu príspevku na bývanie príslušníkom tretích krajín. V rozsudku v uvedenej veci z 24. apríla 2012 Súdny dvor skonštatoval:

„Keďže by vnútroštátny súd mohol dospieť k záveru, že dotknutý príspevok na bývanie vo veci samej patrí pod článok 11 ods. 1 písm. d/ smernice 2003/109, treba po tretie preskúmať, či Provincia autonoma di Bolzano, tak ako tvrdí, mala právomoc obmedziť uplatnenie zásady rovnosti zaobchádzania zaručenej uvedeným článkom 11 ods. 1 na základe uplatnenia odseku 4 rovnakého článku.

V tejto súvislosti treba pripomenúť, že toto ustanovenie stanovuje, že členské štáty môžu obmedziť uplatnenie uvedenej zásady vo vzťahu k sociálnej pomoci a sociálnej ochrane na základnú podporu. Článok 11 ods. 4 smernice 2003/109 naproti tomu nepripúšťa výnimku z tejto zásady, pokiaľ ide o dávky patriace do oblasti sociálneho zabezpečenia, ako ich definuje vnútroštátna právna úprava.

Z odôvodnenia 13 uvedenej smernice vyplýva, že pojem výhody alebo základná podpora pokrýva najmenej podporu v rozsahu minimálneho príjmu, pomoc v prípadoch ochorenia, tehotenstva, rodičovskej pomoci a dlhodobej starostlivosti. Spôsoby udeľovania týchto výhod alebo podpory upraví v súlade s týmto odôvodnením vnútroštátne právo.

Treba najmä poznamenať, že výpočet, ktorý je uvedený v odôvodnení 13 a ktorý definuje pojem „základná podpora“ uvedený v článku 11 ods. 4 smernice 2003/109, nie je vyčerpávajúci, čo potvrdzuje aj použitie výrazu „najmenej“. Skutočnosť, že toto odôvodnenie neobsahuje žiadny výslovný odkaz na príspevok na bývanie, teda neznamená, že tento príspevok nepredstavuje základnú podporu, na ktorú sa musí nevyhnutne uplatniť zásada rovnosti zaobchádzania.

Napokon treba pripomenúť, že vzhľadom na to, že integrácia štátnych príslušníkov tretích krajín dlhodobo usadených v členských štátoch a nárok týchto štátnych príslušníkov na rovnosť zaobchádzania v oblastiach vymenovaných v článku 11 ods. 1 smernice 2003/109 predstavujú

všeobecné pravidlo, výnimku stanovenú v odseku 4 toho istého článku treba vykladať reštriktívne (pozri analogicky rozsudok zo 4. marca 2010, Chakroun, C-578/08, Zb. s. I-1839, bod 43).

V tejto súvislosti treba pripomenúť, že verejný orgán, či už na národnej, regionálnej alebo komunálnej úrovni, môže výnimku stanovenú v článku 11 ods. 4 smernice 2003/109 uplatniť len v prípade, ak sa zodpovedné orgány dotknutého členského štátu, ktorý je povinný prebrať uvedenú smernicu, výslovne vyjadrili, že túto výnimku zamýšľajú využiť.

Zo spisu, ktorý má Súdny dvor k dispozícii, nevyplýva, že by Talianska republika prejavila svoj zámer využiť výnimku zo zásady rovnosti zaobchádzania stanovenú v článku 11 ods. 4 smernice 2003/109.

Napokon treba pripomenúť, že odkaz na vnútroštátne právo, ktorý obsahuje odôvodnenie 13 uvedenej smernice, sa obmedzuje na spôsoby udeľovania dotknutej podpory, čiže na určenie podmienok prístupu k takejto podpore a jej úrovne, ako aj s tým súvisiacich konaní.

Zmysel a rozsah pojmu „základná podpora“ uvedený v článku 11 ods. 4 smernice 2003/109 preto treba preskúmať s ohľadom na kontext, do ktorého patrí tento článok, a na cieľ sledovaný touto smernicou, čiže integráciu štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí legálne a dlhodobo bývali v členských štátoch.

Článok 11 ods. 4 smernice 2003/109 treba chápať tak, že oprávňuje členské štáty obmedziť rovnosť zaobchádzania, ktorú požívajú osoby s postavením priznaným smernicou 2003/109, okrem podpory sociálnej pomoci a sociálneho zabezpečenia poskytovaných verejnými orgánmi na národnej, regionálnej alebo komunálnej úrovni, ktoré prispievajú k možnosti jednotlivca uspokojiť svoje základné potreby, akými sú potrava, bývanie a zdravie.

V tomto ohľade treba pripomenúť, že v súlade s článkom 34 Charty Únia uznáva a rešpektuje právo na sociálnu pomoc a pomoc pri bývaní s cieľom zabezpečiť dôstojnú existenciu všetkých osôb, ktoré nemajú dostatok prostriedkov. Z toho vyplýva, že keďže pomoc, o akú ide vo veci samej, spĺňa cieľ stanovený uvedeným článkom Charty, túto pomoc nemožno v práve Únie považovať za pomoc, ktorá nie je súčasťou základnej podpory v zmysle článku 11 ods. 4 smernice 2003/109. Je úlohou vnútroštátneho súdu, aby uskutočnil nevyhnutné preskúmanie s ohľadom na cieľ tejto pomoci, jej výšku, podmienky jej poskytnutia a jej postavenie v talianskom systéme pomoci.“

27. Kasačný súd posudzoval zákonnosť preskúmaného rozhodnutia aj na základe kritérií, ktoré stanovil Súdny dvor v uvedenom rozsudku. Prvú podmienku, aby išlo o osobu s dlhodobým pobytom na území členského štátu, kasačný súd považoval za preukázateľne splnenú. Žalobca predložil rozhodnutie Úradu zahraničnej a cudzineckej polície Prezídia Policajného zboru, Riaditeľstvo hraničnej a cudzineckej polície Banská Bystrica, Oddelenie cudzineckej polície Policajného zboru Žilina č. PPZ-HCP-BB7-927-008/2016-PP z 01.06.2016, ktorým bol žalobcovi udelený dlhodobý pobyt od 01.06.2016 na neobmedzený čas. Táto skutočnosť v konaní nebola spornou.

28. Ako druhé skúmal kasačný súd skutočnosť, či priznanie parkovacieho preukazu možno zaradiť pod čl. 11 ods. 1 písm. d/ smernice, a teda či ide o sociálne zabezpečenie, sociálnu pomoc alebo sociálnu ochranu. Podľa všeobecnej časti dôvodovej správy k zákonu č. 447/2008 Z.z. účelom návrhu zákona o peňažných príspevkoch na kompenzáciu ťažkého zdravotného postihnutia a o zmene a doplnení niektorých zákonov je upraviť právne vzťahy pri kompenzácii sociálnych dôsledkov ťažkého zdravotného postihnutia tak, aby sa vytvorili pre fyzické osoby s ťažkým zdravotným postihnutím porovnateľné príležitosti v každodennom živote a eliminovali sa bariéry, s ktorými sa stretávajú v oblastiach vymedzených v návrhu zákona s cieľom ochrániť túto skupinu fyzických osôb pred sociálnym vylúčením pri zachovaní ich ľudskej dôstojnosti. Kompenzáciou sociálneho dôsledku ťažkého zdravotného postihnutia sa v zmysle ust. § 2 ods. 1 zákona č. 447/2008 Z.z. sa rozumie zmiernenie alebo prekonanie sociálneho dôsledku ťažkého zdravotného postihnutia poskytovaním peňažných príspevkov na kompenzáciu alebo poskytovaním sociálnych služieb podľa osobitného predpisu. Za kompenzáciu sa na účely tohto zákona považuje aj osobitná starostlivosť podľa osobitného predpisu. Z

účelu zákona č. 447/2008 Z.z. ako aj definície kompenzácie je možné dedukovať, že má slúžiť na pomoc občanom s ťažkým zdravotným postihnutím na prekonanie sociálnych dôsledkov takéhoto postihnutia. Priznanie parkovacie preukazu podľa zákona č. 447/2008 Z.z. preto je možné považovať za oblasť sociálnej pomoci.

29. Vzhľadom na možnosť členských štátov obmedziť rovnaké zaobchádzanie vo vzťahu k sociálnej pomoci a sociálnej ochrane na základnú podporu, kasačný súd skúmal, či je možné obmedziť uplatnenie zásady rovnosti zaobchádzania zaručenej uvedeným článkom 11 ods. 1 na základe uplatnenia odseku 4 rovnakého článku. Ako je uvedené vyššie v rozsudku Súdneho dvora toto obmedzenie je možné uplatniť len v prípade, ak sa zodpovedné orgány dotknutého členského štátu, ktorý je povinný prebrať uvedenú smernicu, výslovne vyjadrili, že túto výnimku zamýšľajú využiť. Použitie čl. 11 ods. 1 smernice predstavuje všeobecné pravidlo a ods. 4 tohto článku výnimku, ktorú je potrebné vykladať reštriktívne.

30. Smernica bola do právneho poriadku Slovenskej republiky prebratá zákonom o pobyte cudzincov (pôvodne č. 48/2002 Z.z. neskôr bol nahradený zákonom č. 408/2011 Z.z.), ktorý uplatnenie výnimky podľa ods. 4 neobsahuje. Využitie výnimky podľa ods. 4 čl. 11 smernice neobsahuje ani zákon č. 447/2008 Z.z., ktorý upravuje podmienky na priznanie parkovacieho preukazu. Pokiaľ sa žalovaná odvoláva na ust. § 3 ods. 1 zákona č. 447/2008 Z.z., podľa ktorého účastníkom vzťahov podľa tohto zákona je štátny príslušník tretej krajiny, ktorého právo na kompenzáciu zaručuje medzinárodná zmluva, ktorou je Slovenská republika viazaná a ktorá bola uverejnená v Zbierke zákonov Slovenskej republiky, tento odkaz nie je možné považovať za uplatnenie výnimky podľa čl. 11 ods. 4 smernice, vzhľadom na to, že sa nezmieňuje o zachovaní práva občanov tretích krajín s priznaným dlhodobým pobytom na základnú podporu. Uvedené ustanovenie úplne vylučuje priznanie sociálnej pomoci, ktorá je poskytovaná na základe zákona č. 447/2008 Z.z. príslušníkom tretích krajín, s ktorými nie je uzatvorená zmluva osobitne sa vzťahujúca aj na zákon č. 447/2008 Z.z. Ust. § 3 ods. 1 zákona č. 447/2008 Z.z. sa nezmieňuje o osobách s priznaným dlhodobým pobytom ani o rozsahu základnej podpory.

31. V tejto súvislosti kasačný súd považuje za potrebné poukázať na to, že žalobca žiadal o priznanie parkovacieho preukazu, ktorý by mu umožňoval, vzhľadom na jeho zdravotné postihnutie, stáť na mieste vyhradenom pre vozidlá prepravujúce osoby s ťažkým zdravotným postihnutím, po nevyhnutne potrebný čas nedodržiavať zákaz stáť a ak je to nevyhnutné, vchádzať aj tam, kde je dopravnou značkou vjazd povolený len vymedzenému okruhu vozidiel a do pešej zóny (§ 44 ods. 7 zákona č. 8/2009 Z.z. o cestnej premávke). Žalobca je podľa lekárskeho posudku vypracovaného prvostupňovým orgánom dňa 25.09.2017, č. 2017/38171 osobou s ťažkým zdravotným postihnutím s mierou funkčnej poruchy 80%, po operácii hrubého čreva s vytvorením stómie. Je odkázaný na individuálnu prepravu, pretože nie je schopný zvládnuť situáciu v prostriedku verejnej hromadnej dopravy z dôvodu ťažkej poruchy sfinkterov. Podľa ust. § 14 ods. 6 zákona č. 447/2008 Z.z. fyzická osoba s ťažkým zdravotným postihnutím je odkázaná na individuálnu prepravu osobným motorovým vozidlom, ak nie je schopná na rovnakom základe, s ostatnými fyzickými osobami a pri rešpektovaní jej prirodzenej dôstojnosti, z dôvodu ťažkej poruchy zvieracov, prepravovať sa vozidlom verejnej hromadnej dopravy. Kasačný súd je toho názoru, že aj v prípade, ak by bola uplatnená výnimka zo zásady rovnakého zaobchádzania podľa čl. 11 ods. 4 smernice, priznanie parkovacieho preukazu v situácii žalobcu predstavuje základnú podporu, ktorú predpokladá bod 13 preambuly smernice. Je potrebné pripomenúť názor Súdneho dvora vyjadrený vyššie, že zmysel a rozsah pojmu základná podpora je potrebné preskúmať s ohľadom na kontext, do ktorého patrí tento článok a na cieľ sledovaný touto smernicou, čiže integráciu štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí legálne a dlhodobo bývajú v členských štátoch. Základným cieľom konania o kompenzácii je podpora sociálneho začlenenia fyzickej osoby s ťažkým zdravotným postihnutím do spoločnosti, vrátane nepriameho zabezpečenia nevyhnutných podmienok na uspokojovanie základných životných potrieb za jej aktívnej účasti pri zachovaní jej ľudskej dôstojnosti, minimalizácia sociálnych dôsledkov ťažkého zdravotného postihnutia, ktoré nie je postihnutá osoba schopná prekonať vlastným úsilím a prostriedkami. Vzhľadom na odkázanosť žalobcu na individuálnu prepravu je priznanie parkovacieho preukazu podporou plne v súlade s účelom jeho integrácie do spoločnosti, ktoré mu má aspoň čiastočne kompenzovať ťažké zdravotné postihnutie a zabezpečiť väčšiu mieru mobility. Naopak, nepriznanie parkovacieho preukazu žalobcovi ako osobe s dlhodobým

pobytom v Slovenskej republike, napriek skutočnosti, že z medicínskeho hľadiska spĺňa všetky podmienky a je odkázaný na individuálnu prepravu, je porušením práva na rovnaké zaobchádzanie vo vzťahu k sociálnemu zabezpečeniu, sociálnej pomoci a sociálnej ochrany.

32. V závere rozsudku C-571/10 Súdny dvor odkazuje na Chartu základných práv Európskej únie (ďalej len „Charta“), ktorá sa stala súčasťou právneho poriadku Európskej únie 1. decembra 2009. Podľa čl. 6 Zmluvy o Európskej únii Charta má rovnakú právnu silu ako zmluvy. Je preto v tejto súvislosti na mieste poukázať na znenie čl. 26 Charty s názvom Integrácia osôb so zdravotným postihnutím, podľa ktorého Únia uznáva a rešpektuje právo osôb so zdravotným postihnutím využívať opatrenia, ktoré sú určené na zabezpečenie ich nezávislosti, sociálnej integrácie a integrácie v zamestnaní a účasti na spoločenskom živote. Obdobne, ako bolo uvedené aj v rozsudku Súdneho dvora, z toho vyplýva, že keďže pomoc, o akú ide vo veci samej, spĺňa cieľ stanovený článkom 26 Charty, túto pomoc nemožno považovať za pomoc, ktorá nie je súčasťou základnej podpory v zmysle článku 11 ods. 4 smernice.

33. Súdny dvor postupne vo svojej judikatúre formuloval podmienky, ktoré sú predpokladom toho, aby sa fyzické osoby mohli domáhať práv vyplývajúcich zo smerníc priamo pred vnútroštátnym súdom. Pre priznanie priameho účinku smernice je nevyhnutné, aby lehota na transpozíciu už uplynula, ustanovenia smernice sú nepodmienené, dostatočne jasné a priznávajú práva jednotlivcom, pričom nejde o uplatnenie práva v spore medzi jednotlivcami, ale voči štátu resp. štátnemu orgánu (okrem uvedených rozsudkov Súdneho dvora pozri tiež rozsudky vo veci Marshall, C-152/84, Faccini Dori, C-91/92 a Pfeiffer, C-397/01). V danom prípade lehota na transpozíciu smernice uplynula 23.01.2006. Žalobca sa domáha aplikácie ustanovenia smernice (čl. 11 ods. 1 písm. d/, ktoré mu priznáva právo na rovnaké zaobchádzanie ako štátni príslušníci vo vzťahu k sociálnemu zabezpečeniu, sociálnej pomoci a sociálnej ochrany, ako je vymedzené vo vnútroštátnom práve. Toto ustanovenie neviaže priznanie práva na rovnaké zaobchádzanie vo vzťahu k sociálnej pomoci na žiadne podmienky. Dáva síce možnosť členským štátom uplatniť výnimku v zmysle čl. 11 ods. 4 smernice, ktorú však orgány Slovenskej republiky pri transpozícii neuplatnili. Ustanovenie smernice čl. 11 ods. 1 písm. d/ je možné tiež považovať za dostatočne jasné a určité, vzhľadom na to, že je bez ťažkostí identifikovateľné právo z neho vyplývajúce - právo na rovnaké zaobchádzanie vo vzťahu k sociálnej pomoci. Kasačný súd preto konštatuje, že v prípade žiadosti žalobcu o priznanie parkovacieho preukazu ako kompenzácie jeho ťažkého zdravotného postihnutia je potrebné uprednostniť aplikáciu ust. čl. 11 ods. 1 písm. d/ smernice pred vnútroštátnym ustanovením § 3 ods. 1 písm. a/ bod 3 zákona č. 447/2008 Z.z., ktoré žalobcu z priznania kompenzácie vylučuje, aby nedošlo k porušeniu práva na rovnaké zaobchádzanie vo vzťahu k sociálnej pomoci žalobcu ako osoby s dlhodobým pobytom na území Slovenskej republiky.

34. V zmysle čl. 267 Zmluvy o fungovaní Európskej únie (pôvodný článok 234 ZES) Súdny dvor má právomoc vydať predbežný nálež o otázkach, ktoré sa týkajú:

a) výkladu zmlúv;

b) platnosti a výkladu aktov inštitúcií, orgánov alebo úradov alebo agentúr Únie;

Ak sa takáto otázka položí v konaní pred vnútroštátnym súdnym orgánom, proti ktorého rozhodnutiu nie je prípustný opravný prostriedok podľa vnútroštátneho práva, je tento súdny orgán povinný obrátiť sa na Súdny dvor Európskej únie. Z prejudiciálnej povinnosti ako všeobecného pravidla platia určité výnimky (rozsudok Clifit a spol., 283/81 z 06.10.1982). Súd poslednej inštancie (v podmienkach Slovenskej republiky ide o Najvyšší súd Slovenskej republiky, vid'. uznesenie III.ÚS 207/09 z 28.7.2009) nemá prejudiciálnu povinnosť, ak prejudiciálna otázka nie je relevantná; ak ide o identickú alebo podobnú otázku, ktorú Súdny dvor už zodpovedal; ak dotknuté ustanovenia práva Únie sú na správne uplatnenie tak jasné, že nenechávajú priestor pre akúkoľvek rozumnú pochybnosť (tzv. doktrína „acteclair“). Vzhľadom na vyššie uvedené podrobné zdôvodnenie aplikácie čl. 11 ods. 1 smernice vo vzťahu k danému prípadu žalobcu a aj vzhľadom na už existujúci rozsudok Súdneho dvora vo veci C-571/10 Servet Kamberaj proti Istituto per l'Edilizia Sociale della Provincia autonoma di Bolzano (IPES), Giunta della Provincia autonoma di Bolzano, Provincia autonoma di Bolzano, ktorý obsahuje výklad ust. čl. 11 ods. 1 a ods. 4 smernice, kasačný súd dospel k záveru, že v tomto prípade možno uplatniť výnimku z prejudiciálnej povinnosti a nepredložiť prejudiciálnu otázku týkajúcu sa aplikácie ustanovenia čl. 11 ods. 1 smernice Súdnemu dvoru.

35. Argumentáciu žalovaného ako aj krajského súdu ohľadom Zmluvy medzi Slovenskou republikou a Spojenými štátmi americkými o sociálnom zabezpečení, ktorá sa vzťahuje na zákon o sociálnom poistení, kasačný súd považuje za irelevantnú. Ako správne poukázal žalobca podľa čl. 3 táto zmluva nemá vplyv na záväzky Slovenskej republiky vyplývajúce zo zmlúv o sociálnom zabezpečení s tretími štátmi a ani z inej nadnárodnej právnej úpravy, ktorou je Slovenská republika viazaná. Nie je preto vylúčené, aby bol žalobcovi priznaný parkovací preukaz, aj napriek tomu, že uvedená zmluva medzi SR a USA sa naň nevzťahuje, pokiaľ mu takýto nárok vyplýva z inej záväznej právnej úpravy.

36. Za rovnako irelevantné považoval kasačný súd poukazovanie na nariadenie (ES) č. 883/2004 o koordinácii systémov sociálneho zabezpečenia, ktoré sa na daný prípad neuplatňuje.

37. Vzhľadom na uvedené kasačný súd vyhovel sťažovateľovi a zmenil rozsudok krajského súdu tak, že zrušil rozhodnutie žalovaného a vec mu vrátil na ďalšie konanie a rozhodnutie (§462 ods. 2 SSP). V ďalšom konaní žalovaný o žiadosti žalobcu opätovne rozhodne, pričom názorom vyjadreným v tomto rozsudku je viazaný (§ 469 SSP).

38. Toto rozhodnutie prijal senát pomerom hlasov 3:0.

Poučenie:

Proti tomuto rozsudku nie je prípustný opravný prostriedok.