

Súd:	Najvyšší súd SR
Spisová značka:	1Sžo/7/2012
Identifikačné číslo spisu:	2011200605
Dátum vydania rozhodnutia:	11.12.2012
Meno a priezvisko:	JUDr., Ing. Miroslav Gavalec
Funkcia:	sudca
ECLI:	ECLI:SK:NSSR:2012:2011200605.1

ROZSUDOK

Najvyšší súd Slovenskej republiky ako súd odvolací v senáte zloženom z predsedu senátu Ing. JUDr. Miroslava Gavalca, PhD. a členov senátu JUDr. Igora Belka a JUDr. Eleny Berthotyovej, PhD., v právnej veci žalobkyne: E. J., nar. XX.X.XXXX, bytom XXX XX M.. XX, proti žalovanému: Ústredie práce, sociálnych vecí a rodiny, so sídlom Špitálska č. 8, Bratislava, o preskúmanie zákonnosti rozhodnutia správneho orgánu, na odvolanie žalobkyne proti rozsudku Krajského súdu v Trnave zo dňa 16. februára 2012, č. k. 20S/32/2011-75, takto

rozhodol:

Najvyšší súd Slovenskej republiky rozsudok Krajského súdu v Trnave zo dňa 16. februára 2012, č. k. 20S/32/2011-75 m e n í tak, že rozhodnutie žalovaného č. AA/2011/15249-NSVOPPK/Pu z 20. septembra 2011 v spojení s rozhodnutím Úradu práce, sociálnych vecí a rodiny Dunajská Streda, odbor sociálnych vecí a rodiny č. 1D/2011/01680-10 MK z 8. júna 2011 r u š í a vec mu v r a c i a na ďalšie konanie.

Žalobkyni náhradu trov konania n e p r i z n á v a .

Odôvodnenie

I.

Konanie na správnom orgáne

1. Rozhodnutím č. : AA/2011/15249-NSVOPPK/Pu z 20. septembra 2011 (č.l. 5) žalovaný ako odvolací správny orgán príslušný podľa § 4 ods. 6 písm. c/ zákona č. 453/2003 Z.z. o orgánoch štátnej správy v oblasti sociálnych vecí, rodiny a služieb zamestnanosti a o zmene a doplnení niektorých zákonov a § 51 písm. b/ zákona č. 447/2008 Z.z. o peňažných príspevkoch na kompenzáciu ťažkého zdravotného postihnutia a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej na účely tohto rozsudku len „zák. č. 447/2008 Z.z.“) postupom podľa § 59 zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) potvrdil odvolaním napadnuté rozhodnutie Úradu práce, sociálnych vecí a rodiny Dunajská Streda, odboru sociálnych vecí a rodiny, č. 1D/2011/01680-10 MK z 8. júna 2011 vo veci odňatia peňažného príspevku na kompenzáciu zvýšených výdavkov súvisiacich s hygienou alebo s opotrebovaním šatstva, bielizne, obuvi a bytového zariadenia.

2. Žalovaný v úvode svojho zamietavého rozhodnutia zdôraznil, že podkladom pre vydané prvostupňové rozhodnutie bol komplexný posudok oddelenia posudkových činností Úradu práce, sociálnych vecí a rodiny Dunajská Streda z 31. mája 2011, v ktorom peňažný príspevok nebol navrhnutý.

3. Nakoľko žalovaná sťažujúc si na veľké bolesti v oblasti kolien, necitlivosť nôh, a z toho dôvodu nie je schopná samostatnej chôdze po vonku, ale iba za pomoci dvoch bariel, alebo musí používať štvorkolesové chodítko, podala odvolanie, posudkový lekár žalovaného za je osobnej prítomnosti posúdil mieru funkčnej poruchy a sociálne dôsledky ťažkého zdravotného postihnutia žalovanej.

4. Na tomto základe posudkový lekár žalovaného vydal dňa 14. septembra 2011 komplexný posudok číslo AA/2011/11815-NSVOPC. V uvedenom posudku sa konštatuje, že miera funkčnej poruchy bola stanovená na 50%. Žalobkyňa sa považuje za fyzickú osobu s ťažkým zdravotným postihnutím v zmysle prílohy č. 3 k zák. č. 447/2008 Z.z., časť V., bod 2.C., písm. a/ „Nervový systém. Periférne neurogénne poruchy dolnej končatiny, plexus lumbosacralis“.

5. Ďalej podľa posudkového lekára žalovanej u žalobkyne ide o o fyzické postihnutie na základe prekonaného zápalu nervového bedrovo-krížového pletenca pred dvoch rokov. V neurologickom náleze je odvolávka na MRI mozgu a krčnej chrbtice; uvedeným vyšetrením však neboli zistené zmeny na mozgu v zmysle demyelinizácie ani ischemie. V neurologickom náleze zo 7. júna 2011 je diagnóza ochrnutia dolných končatín uvedená iba ako podozrivá.

6. Vo vzťahu k nutnosti kompenzovať bolo zistené, že žalobkyňa je v súčasnosti zamestnaná, do práce ju vozí manžel, neodvažuje sa z dôvodu zdravotných potiaží šoférovať sama. Z dôvodu používania chodítka požaduje peňažný príspevok na kompenzáciu zvýšených výdavkov súvisiacich s hygienou alebo s opotrebovaním šatstva, bielizne, obuvi a bytového zariadenia.

7. Nakoľko žalobkyňa nemá v doložených odborných lekárskech nálezoch uvedené také závažné ochorenia, ktoré by odôvodňovali zdravotné postihnutie na účely poskytovania peňažného príspevku na kompenzáciu zvýšených výdavkov súvisiacich s hygienou podľa prílohy č. 6 zák. č. 447/2008 Z.z., nebol jej tento navrhnutý, a preto ani nie je možné v zmysle § 38 ods. 1 písm. b/ bod 1. zákona č. 447/2008 Z.z. peňažný príspevok poskytovať.

Podľa § 38 ods. 6 a ods. 7 zák. č. 447/2008 Z.z. zvýšené výdavky na zabezpečenie hygieny na účely tohto zákona sú výdavky súvisiace so zabezpečovaním bežnej osobnej hygieny a hygieny domácnosti v dôsledku ťažkého zdravotného postihnutia fyzickej osoby a zvýšené výdavky súvisiace s opotrebovaním šatstva, bielizne, obuvi a bytového zariadenia sú výdavky spojené s obnovou a s nákupom predmetov bežnej osobnej spotreby a bytovej spotreby, ktoré sa nadmerne opotrebovávajú v dôsledku chronických stavov a používania technicky náročných pomôcok.

Podľa § 14 ods. 8 zák. č. 447/2008 Z.z. fyzická osoba s ťažkým zdravotným postihnutím je odkázaná na kompenzáciu zvýšených výdavkov súvisiacich s hygienou, ak má zdravotné postihnutie uvedené v prílohe č. 6 a v zmysle ods. 9 fyzická osoba s ťažkým zdravotným postihnutím je odkázaná na kompenzáciu zvýšených výdavkov súvisiacich s opotrebovaním šatstva, bielizne, obuvi a bytového zariadenia, ak má chronický stav alebo používa technicky náročnú pomôcku uvedenú v prílohe č. 7.

II.

Konanie na prvostupňovom súde

8. Proti tomuto rozhodnutiu žalobkyňa podala na Krajský súd v Trnave žalobu zo dňa 12. októbra 2011.

9. Krajský súd ako prvého stupňa preskúmal napadnuté rozhodnutie správneho orgánu, pri ktorej činnosti vychádzal z úlohy súdu v správnom súdnictve, podľa ktorej preskúmava, či správny orgán rešpektoval pri svojom rozhodnutí hmotnoprávne a procesné predpisy. Krajský súd ďalej vyjadril názor, že súd neskúma skutkový stav, pretože to je úloha správneho orgánu. Na základe nižšie uvedených záverov a názorov vyslovil, že žaloba ako nedôvodnú zamietla.

10. Pri odôvodnení rozsudku krajský súd vychádzal z toho, že prvostupňový správny orgán rozhodol podľa § 38 ods. 1 písm. b/ bod 1 a § 45 ods. 3 zák. č. 447/2008 Z.z. tak, že peňažný príspevok na kompenzáciu zvýšených výdavkov súvisiacich s hygienou alebo s opotrebovaním šatstva, bielizne, obuvi a bytového zariadenia, ktorý poberala žalobkyňa vo výške 17,21 € mesačne s účinnosťou od 1. februára 2011 odňal a jeho výplatu od tohto dňa zastavil.

11. Podľa krajského súdu s poukazom na ustanovenia § 244, § 247 ods. 1 a § 250i O.s.p., tiež § 11, § 15 ods. 1 a § 45 ods. 3 zák. č. 447/2008 Z.z. podkladom pre odňatie príspevku na kompenzáciu bol komplexný posudok žalovaného zo dňa 14. septembra 2011.

Podľa § 45 ods. 3 zák. č. 447/2008 Z.z. opakovaný peňažný príspevok na kompenzáciu sa odníme, jeho výplata sa zastaví alebo jeho výška sa zvýši alebo zníži, ak sa zmenia skutočnosti rozhodujúce na trvanie nároku na opakovaný peňažný príspevok na kompenzáciu alebo na jeho výplatu.

12. Krajský súd ďalej konštatoval, že dôvody, ktoré žalobkyňa uvádza v žalobe, sú iba jej subjektívnymi názormi, ktorými napáda údaje uvedené v komplexnom posudku, z ktorého správny orgán pri vydaní žalobou napadnutého rozhodnutia vychádzal. Žalobkyňa vyjadruje svoj nesúhlas s lekárskymi správami, na ktoré správny orgán poukázal a z ktorých vychádzal, označuje ich za neobjektívne a zámerne skresľujúce.

13. Rovnako vo svojom odôvodnení krajský súd zdôraznil, že v lekárskom posudku zo dňa 3. augusta 2011, ktorý bol jedným z podkladov pre komplexný posudok, sú uvedené všetky relevantné lekárske nálezy, najmä nález zo dňa 6. júla 2011 od posudkovej lekárky MUDr. Evy Zimanovej, PhD., MPH, v ktorom boli vzaté do úvahy nielen tvrdenia žalobkyne, ale i objektívne zistený stav najmä v súvislosti so správaním sa po vyšetrení, keď dokázala „sediť na bežnej stoličke so symetricky ohnutými kolenami, pri chôdzi po rovine ľavé koleno ohýbala“, hoci tento žalobkyňa označuje za neobjektívny a nedôveryhodný.

14. Na doplnenie správnosti rozhodnutia správneho orgánu, ktorým bolo zamietnuté odvolanie žalobkyne a potvrdené rozhodnutie o odňatí peňažného príspevku na kompenzáciu zvýšených výdavkov, ešte krajský súd zdôraznil tú skutočnosť, že peňažný príspevok, ktorý bol žalobkyni odňatý, je fakultatívnou dávkou, na poberanie ktorého nie je právny nárok, a správne orgány sú pri rozhodovaní o ňom viazané závermi posudkových lekárov.

Preto krajský súd dospel k záveru, že žalobu ako nedôvodnú je nutné podľa § 250j ods. 1 O.s.p. zamietnuť.

III.

Odvolanie žalobkyne/ stanoviská

A)

15. Vo včas podanom odvolaní zo dňa 20. februára 2012 (č.l. 83) proti rozsudku prvostupňového súdu žalobkyňa navrhla odvolaciemu súdu, aby zmenil napadnutý rozsudok krajského súdu tak, že zruší rozhodnutie žalovaného ako aj rozhodnutie Úradu práce, sociálnych vecí a rodiny Dunajská Streda č. 1D/2011/01680-10 MK z 8. júna 2011 a vec vráti žalovanému správne orgánu na ďalšie konanie.

16. Najmä poukázala na to, že dňa 26. augusta 2010 prvostupňový orgán žalobcu vydal komplexný posudok č. 1D/2010/23409/004 č. POS: 950/10 AD, na základe ktorého boli žalobkyni samostatnými rozhodnutiami priznané nasledovné príspevky:

- preukaz ZŤP-S.
- parkovací preukaz,
- príspevok na kompenzáciu zvýšených výdavkov súvisiace s prevádzkou OMV,
- príspevok na kompenzáciu zvýšených výdavkov súvisiacich s hygienou a
- príspevok na osobnú asistenciu.

Žalobkyňa zdôraznila, že v uvedenom komplexnom posudku bolo uvedené, že: „Kontrola nie je potrebná.

17. V súvislosti s uvedeným však žalobkyňa konštatovala, že bez toho, aby došlo k zlepšeniu jej

zdravotného stavu, bol vypracovaný ďalší komplexný posudok, na základe ktorého už priznaný príspevok, ani nie po pol roku jej bol odňatý.

18. Ďalej žalobkyňa polemizovala s názorom krajského súdu, že jej zdravotný stav sa preukázateľne zlepšil, keď nižšie uvedené skutočnosti (napríklad zachytené v správach z NRC Kováčová), tzn.

- chôdzu s chodítkom zvláda veľmi ťažko a len na krátke vzdialenosti s pomocou druhej osoby,
 - výrazne sa jej oslabili nohy a má problémy s udržaním rovnováhy,
 - svalová sila je na st 2, 2+,
- preukazujú opak, ktorý konajúce orgány nezobrali do úvahy.

19. Takisto žalobkyňa poukázala na to, že z posudku, z ktorého napadnuté rozhodnutie správneho orgánu vychádza, sú zámerne vynechané odborné lekárske nálezy, ktoré sú dôležité pri rozhodovaní a ktoré svedčia o tom, že jej zdravotný stav sa zhoršil. Uvedené dôkazy (lekárske správy) žalobkyňa podrobne vymenovala a tiež ich pripojila k odvolaniu. Súčasne žalobkyňa navrhla nariadiť znalecké dokazovanie znalcom z príslušného odboru.

20. Záverom žalobkyňa požiadala, aby Najvyšší súd Slovenskej republiky rozsudok krajského súdu zmenil tak, že zruší napadnuté rozhodnutie žalovaného ako aj rozhodnutie Úradu práce sociálnych vecí a rodiny Dunajská Streda, odbor sociálnych vecí a rodiny č. 1D/2011/01680-10 MK zo dňa 8. júna 2011 a vec vráti žalovanému správnomu orgánu na ďalšie konanie.

B)

21. Z vyjadrenia žalovaného (č.l. 111) zo dňa 13. marca 2012 vyplýva, že žalobkyňa v podstate poukazuje na tie isté dôvody ako v podanej žalobe.

22. Podľa žalovaného žalobkyňa svoje subjektívne a účelové tvrdenia o svojom zlom zdravotnom stave opiera opätovne o lekárske správy a nálezy, ktoré už boli predmetom posudzovania v správnom konaní, ako aj o novo doložené lekárske nálezy, a to od

- ortopéda zo dňa 5. októbra 2011,
- imunológa zo dňa 15. novembra 2011,
- odborného lekára FBLR zo dňa 21. novembra 2011 a
- Lekársku prepúšťaciu správu NRC Kováčová zo dňa 15. februára 2012.

Tieto nálezy mala predložiť v odvolacom konaní proti rozsudku iného senátu Krajského súdu v Trnave v konaní sp.zn. 20S/33/2011 dňa 28. februára 2012, ktorým bola zamietnutá žaloba vo veci preskúmania zákonnosti iného rozhodnutia žalovaného.

S odkazom na ustanovenie § 250i ods. 1 O.s.p. žalovaný k možnosti preskúmavania predmetnej lekárskej dokumentácie uviedol, že táto v tom čase nebola dostupná, a preto ani nemohla byť predmetom posudzovania v správnom konaní.

23. Žalovaný ďalej zotrval na svojich záveroch vyslovených v napadnutom rozhodnutí, a vyslovil názor, že v správnom konaní vychádzal z objektívne dostatočne zisteného stavu veci a svojím postupom neporušil zákon.

24. Vo vzťahu k napadnutému rozsudku žalovaný uviedol, že krajský súd na základe predloženej dokumentácie objektívne a správne vyhodnotil skutkový stav v predmetnej veci a rozhodol v súlade s platnými právnymi predpismi.

25. Záverom z uvedených dôvodov žalovaný žiadal napadnutý rozsudok krajského súdu ako vecne správny podľa ust. § 219 O.s.p. potvrdiť.

IV.

Právne názory odvolacieho súdu

26. Najvyšší súd Slovenskej republiky (ďalej len „Najvyšší súd“) ako odvolací súd (§ 10 ods. 2 O.s.p.)

preskúmal napadnutý rozsudok v rozsahu a z dôvodov uvedených v odvolaní podľa § 212 v spojení s § 246c ods. 1 zákona č. 99/1963 Zb. Občiansky súdny poriadok (ďalej v texte rozsudku len „O.s.p.“). Po zistení, že odvolanie bolo podané oprávnenou osobou v zákonnej lehote (§ 204 ods. 1 O.s.p.) a že ide o rozsudok, proti ktorému je podľa ustanovenia § 201 v spoj. s ust. § 250j ods. 1 O.s.p. odvolanie prípustné, vo veci v zmysle dôvodov uvedených v § 250ja ods. 2 O.s.p. nenariadil pojednávanie a po neverejnej porade senátu jednomyseľne (§ 3 ods. 9 zákona č. 757/2004 Z.z. o súdoch) dospel k záveru, že odvolanie je dôvodné, pretože rozhodnutie je nepreskúmateľné pre nedostatok dôvodov (§ 250j ods. 2 písm. d/ O.s.p.), a preto postupom podľa § 220 ods. 1 v spoj. s § 246c ods. 1 O.s.p. rozsudok zmenil tak, že podľa § 250j ods. 2 písm. a/ O.s.p. napadnuté rozhodnutie žalovaného spolu s prvostupňovým rozhodnutím podľa § 250ja ods. 3 O.s.p. zrušil a vrátil mu späť na ďalšie konanie v zmysle nasledujúcich záverov.

27. Najvyšší súd sa nestotožňuje so skutkovými závermi krajského súdu v tom rozsahu, ako si ich osvojil zo zistení uvedených žalovaným správnym orgánom. Na druhej strane podstatou odvolania ako aj žaloby, ktorou sa žalobkyňa domáha preskúmania rozhodnutia žalovaného, je právna otázka, či je možné vypracovať nový komplexný posudok v tak krátkom čase a aké požiadavky sa kladú na komplexný posudok vydaný v zmysle zák. č. 447/2008 Z.z. Práve tento právny rámec aj vymedzuje potrebné medze skutkového zistenia.

28. Podstatou namietaných nedostatkov vytýkaným správnomu orgánu je námietka žalobkyne, že obidva správne orgány sa nedostatočným spôsobom vysporiadali s posúdením jej zdravotného stavu. Podľa žalobkyne listiny (lekárske správy) ňou predložené v konaní preukazujú, že v správach alebo v nálezoch opísaný jej zdravotný stav odôvodňuje priznanie požadovaných kompenzačných alebo iných príspevkov. Naopak žalovaný uvedené argumenty označuje za účelové a nesprávne. Ďalej z argumentáciu žalobkyne vyplýva, že nový komplexný posudok bol vypracovaný napriek krátkemu času od vypracovania pôvodného, ktorý navyše výslovne netrval na ďalšej kontrole (najmä body č. 16 až 19). Preto Najvyšší súd preskúmal účel komplexného posudku.

1) K európskym princípom dobrej správy :

29. Je nepochybné, že predmetom zák. č. 447/2008 Z.z., tak ako je to zákonodarcom jasne vyjadrené v jeho ustanovení § 1, je podpora sociálneho začlenenia konkrétnej fyzickej osoby s ťažkým zdravotným postihnutím (ako eliminácie následkov postihnutia zdravia) do spoločnosti. Za týmto sledovaným účelom musí správny orgán vykonávať svoje zákonné oprávnenia.

Podľa § 1 ods. 1 zák. 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") a parkovacieho preukazu pre fyzickú osobu so zdravotným postihnutím (ďalej len "parkovací preukaz").

Podľa § 1 ods. 2 zák. 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.

30. Podľa Najvyššieho súdu správny orgán konajúci a rozhodujúci vo veciach kompenzácie podľa zák. č. 447/2008 Z.z., tzn. aj o peňažných príspevkov na kompenzáciu ťažkého zdravotného postihnutia, musí mať na zreteli, že konanie vo veciach kompenzácie je osobitne upravené v Piatej časti (§ 53 až 56a) zák. č. 447/2008 Z.z. a súčasne, že subsidiárnym právnym predpisom všeobecne upravujúcim oblasť konania vo veciach kompenzácie je v zmysle § 53 zák. č. 447/2008 Z.z. iba zákon č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok).

Podľa § 53 ods. 1 a 2 zák. č. 447/2008 Z.z. na konanie vo veciach kompenzácie, na konanie o preukaze a na konanie o parkovacom preukaze sa vzťahuje všeobecný predpis o správnom konaní s výnimkou 18 ods. 3, § 33 ods. 2, § 60, § 61 až 68 Správneho poriadku, ak tento zákon neustanovuje inak.

31. Ďalej je nepochybné, že žalovaný vo svojom odôvodnení uprednostnil konštatáciu, že v konaní došlo ku komplexnému posúdeniu zdravotného stavu žalobkyne prostredníctvom postupne vypracovaných komplexných posudkov, a aj na tieto posudky v odôvodnení odkázal.

Konajúci súd však z argumentácie žalovaného nezistil, prečo bolo nutné po vypracovaní skoršieho komplexného posudku z 31. mája 2011 (č.l. 14 - ďalej tiež skorší posudok) pristúpiť okamžite k vypracovaniu neskoršieho komplexného posudku zo 14. septembra 2011 (č.l. 8 - ďalej tiež neskorší posudok).

Takisto konajúci súd sa až z argumentácie žalobkyne dozvedel o hore opísanej situácii. Túto skutočnosť v administratívnom spise (dokumentoch) žalovaného iba potvrdzuje zákonom predpokladaná posledná veta na str. 5 neskoršieho posudku (Najvyšší súd doslovne cituje):

„Po nadobudnutí právoplatnosti rozhodnutí, pre ktoré je tento komplexný posudok podkladom, stráca platnosť komplexný posudok Úradu práce sociálnych vecí a rodiny Dunajská Streda číslo: 1D/2011/03033/004, č. pos: 90/11 AD zo dňa 31. mája 2011 “.

32. V súvislosti s uvedeným prístupom žalovaného a jeho prvostupňového správneho orgánu Najvyšší súd poukazuje na účel verejnej správy. Najmä prostredníctvom rozsudku sp.zn. 1Sžo/28/2009 zo dňa 8. februára 2011 bolo Najvyšším súdom zdôraznené :

„V tejto súvislosti nemožno opomenúť skutočnosť, že verejná správa je službou verejnosti a základné pravidlá konania uvedené v § 3 Správneho poriadku, pre ktoré východiskom je v systéme prameňov práva predovšetkým ústava (najmä čl. 2) a zákony (vrátane právnej úpravy založenej právom Európskych spoločenstiev resp. upravenej medzinárodnými zmluvami), i keď sú formulované viac všeobecným spôsobom, je potrebné, vzhľadom na to, že slovenské právo je súčasťou európskeho právneho systému, v praxi interpretovať v duchu európskeho štandardu všeobecných požiadaviek na kvalitu postupov a činnosti verejnej správy súhrnne označovaných ako princípy „dobrej správy“ (Good Governance, Good Administration), majúceho základ v literatúre, judikatúre európskych inštitúcií a niektorých dokumentoch najmä Rady Európy (najmä odporúčania a rezolúcie Výboru ministrov Rady Európy) a Európskej únie.

Odvolací súd v tejto súvislosti odkazuje najmä na

- Rezolúciu Výboru ministrov č. (77)31 o ochrane jednotlivca v súvislosti s rozhodnutiami správnych orgánov

- Odporúčanie Výboru ministrov č. (80)2 o správnej úvahe

- Odporúčanie Výboru ministrov č. (2007)7 o dobrej verejnej správe,

ktorými Rada Európy prezentuje hodnotový základ spoločný členským krajinám Rady Európy, vychádzajúci z rešpektu k ľudským právam a slobodám v oblasti rozhodovania orgánov verejnej správy. Prostredníctvom formulovaných princípov založila Rada Európy určitý štandard pre kvalitu rozhodovania verejnej správy, predovšetkým po jeho obsahovej stránke s tým, že právnou povahou ide o tzv. soft-law.

Je nepochybné, že rešpektovanie aj týchto princípov je kontrolovateľné a rozhodnutia, úkony a postupy správnych orgánov sú preskúmateľné okrem iných aj z hľadiska plnenia uvedených zásad najmä zásady legality, ochrany (minimalizácie zásahov do) práv nadobudnutých v dobrej viere, zákazu zneužitia správneho uváženia, zásady predvídateľnosti, legitímneho očakávania, právnej istoty, zásady rýchlosti a ďalších.“

33. Preto pre Najvyšší súd je jednoznačné, že žalovaný tým, že neodôvodnil, ale naopak prekvapivým spôsobom vo veľmi krátkom časovom úseku po právoplatnosti rozhodnutia vyhovujúceho žiadosti o peňažný príspevok na kompenzáciu pristúpil k vypracovaniu nového neskoršieho posudku o zdravotnom stave žalobkyne s opačným záverom, tak tým nenaplnil hore uvedené požiadavky dobrej správy zakotvanej na medzinárodnej úrovni. V uvedenom postupe je nutné vidieť vadu konania správneho orgánu, ktorú musí správny súd v zmysle § 250i ods. 3 O.s.p. postupom „ex offio“ skúmať, či nie je spôsobilá privodiť nezákonnosť napadnutého rozhodnutia.

Podľa § 250i ods. 3 O.s.p. pri preskúmaní zákonnosti a postupu správneho orgánu súd prihliadne len na tie vady konania pred správnym orgánom, ktoré mohli mať vplyv na zákonnosť napadnutého rozhodnutia.

2) K charakteru a náležitostiam komplexného posudku :

34. Najvyšší súd už v predchádzajúcich rozsudkoch zdôraznil mimoriadny význam komplexného posudku v konaní podľa zák. č. 447/2008 Z.z. tým, že :

„Komplexný posudok predstavuje odborné posúdenie skutkového stavu písomnou formou, a tým, že zodpovedá na zákonom uložené úlohy (otázky), zásadným spôsobom rieši formou podkladu rozhodnutia aj predbežnú otázku vo vzťahu k skutočnostiam súvisiacim alebo vyvolaným zdravotným stavom žiadateľa o peňažný príspevok na kompenzáciu.

Postup vykonania potrebných konzultácií (spolupráce) a vyhodnotenia dostupných lekárskeho nálezov, je jedným z možných nástrojov orgánov konajúcich o nárokoch na peňažnú kompenzáciu a ich subjektívne nevyužitie je v rozpore s požiadavkou na aktívny prístup orgánov (§ 1 zák. č. 447/2008 Z.z. a § 3 ods. 3 Správneho poriadku) s následkom existencie skutkovej vady v lekárskom posudku, tzn. aj v komplexnom posudku, ktorý je základným podkladom rozhodnutia, na ktorú musí konajúci súd prihliadnuť (§ 250i ods. 3 O.s.p.)“

(m.m. rozsudok Najvyššieho súdu sp.zn. 1Sžso/34/2010 z 24. mája 2011 dostupný na stránke:).

35. Zák. č. 447/2008 Z.z. charakterizuje komplexný posudok ako obligatórny procesný podklad na rozhodnutie o peňažnom príspevku na kompenzáciu (§ 55 ods. 6), ktorého základné obsahové náležitosti vymenúva ustanovenie § 15 ods. 1 cit. zákona. Avšak obsah komplexného posudku nie je iba určený zák. č. 447/2008 Z.z., ale v zmysle § 53 zák. č. 447/2008 Z.z. sa na jeho obsah ako na každý posudok priamo vzťahujú aj základné pravidlá konania vo forme primeranej aplikácie. Preto popri zásade zákonnosti sa na tvorbu komplexných posudkov vzťahuje aj zásada súčinnosti, ktorá ukladá správny orgán umožniť vždy osobám v konaní účinne obhajovať svoje záujmy.

Podľa § 3 ods. 7 Správneho poriadku ustanovenia o základných pravidlách konania uvedených v odsekoch 1 až 6 sa primerane použijú aj pri vydávaní osvedčení, posudkov, vyjadrení, odporúčaní a iných podobných opatrení.

Podľa § 3 ods. 2 veta prvá Správneho poriadku sú správne orgány povinné postupovať v konaní v úzkej súčinnosti s účastníkmi konania, zúčastnenými osobami a inými osobami, ktorých sa konanie týka a dať im vždy príležitosť, aby mohli svoje práva a záujmy účinne obhajovať, najmä sa vyjadriť k podkladu rozhodnutia, a uplatniť svoje návrhy.

36. Ako už bolo skôr uvedené (viď bod č. 32) zásady správneho konania tvoria významnú súčasť princípov dobrej správy, sú záväzným normatívom (čl. 2 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky) a právnym nástrojom regulujúcim postup správnych orgánov a ich nedodržanie alebo neprihliadnutie k nim predstavuje takú vadu postupu správneho orgánu, ktorá môže v zmysle § 250i ods. 3 O.s.p. viesť až k zrušeniu napadnutého rozhodnutia.

37. Žalobkyňa tak v odvolaní ako aj v žalobe samotnej poukazovala na nejasnosti neskoršieho posudku, ktorého údaje charakterizovala ako klamlivé, nesprávne a zavádzajúce. Najmä poukazovala na to, že v neskoršom posudku sú zámerne vynechané odborné lekárske správy. Najvyšší súd nemohol jej tvrdenie ani preskúmať, tzn. nemohol ho vyvrátiť, lebo neskorší posudok neobsahoval zoznam lekárskeho správ a iných podkladov, tzn. východiska, z ktorých bolo čerpané. Takýto prístup k tvorbe posudku jednoznačne odporuje hore uvedenej zásade súčinnosti, a dôsledkom je právna neistota posudzovanej osoby, tzn. žalobkyne. Preto Najvyšší súd uvedenú vadu musel označiť ako vadu, ktorá v zmysle § 250i ods. 3 spôsobuje nezákonnosť napadnutého rozhodnutia.

38. Rovnako žalobkyňa poukazovala na to, že v neskoršom posudku je uvedené, že miera funkčnej poruchy je 50% podľa prílohy 3. časti V. bodu 2.C písm. a/ k zák. č. 447/2008 Z.z. Tak ako žalobkyňa, aj Najvyšší súd dospel k záveru, že pri tejto zmene miery funkčnej poruchy z pôvodných 60% uvedených v skoršom posudku absentuje v neskoršom posudku odôvodnenie nutnosti prehodnotenia miery. Nakoľko uvedená príloha obsahuje rozpätie miery funkčnej poruchy od 50% do 80% s korekciou + 10%, musel aj v tomto prípade konajúci správny orgán aplikovať voľnú úvahu pri priradovaní konkrétnej miery funkčnej poruchy zistenému zdravotnému stavu.

39. Hľadiská, resp. kritériá, na základe ktorých tak učinil, však v neskoršom posudku uvedené neboli a

ani v preskúvaných rozhodnutiach správnych orgánov neboli vyhodnotené. Týmto bol znemožnený súdny prieskum v zmysle § 245 ods. 2 O.s.p. Uvedenú vadu pri aplikácii voľnej úvahy musel Najvyšší súd vyhodnotiť ako nepreskúmateľnosť napadnutého rozhodnutia v danej časti, ktorá v zmysle § 250j ods. 2 písm. d/ O.s.p. je zákonným dôvodom na zrušenie napadnutého rozhodnutia.

Podľa § 245 ods. 2 veta prvá O.s.p. pri rozhodnutí, ktoré správny orgán vydal na základe zákonom povolenej voľnej úvahy (správne uváženie), preskúmava súd iba, či také rozhodnutie nevybočilo z medzí a hľadísk ustanovených zákonom.

40. Takisto sa Najvyšší súd stotožnil s názorom žalobkyne, že hore opísaný postup zníženia miery funkčnej poruchy v tak krátkom období bez dostatočného odôvodnenia nie je v súlade so zásadou rovnakého rozhodovania v zmysle § 3 ods. 5 Správneho poriadku ako aj so zásadou rovnakého zaobchádzania v zmysle § 4 zák. č. 447/2008 Z.z. Pokiaľ správny orgán dostatočným spôsobom neodôvodní zmenu zdravotného stavu posudzovanej osoby, ktorá vzhľadom k posudzovanému krátkemu obdobiu musí mať radikálny charakter, potom vzhľadom na uvedené zásady sa predpokladá, že ide o obdobný zdravotný stav. Potom vydanie negatívne odlišného komplexného posudku je neprípustné.

Porušenie uvedenej zásady musel Najvyšší súd opätovne vyhodnotiť ako vadu, ktorá v zmysle § 250i ods. 3 O.s.p. spôsobuje nezákonnosť napadnutého rozhodnutia.

Podľa § 3 ods. 5 veta druhá Správneho poriadku správne orgány dbajú o to, aby v rozhodovaní o skutkovo zhodných alebo podobných prípadoch nevznikali neodôvodnené rozdiely.

Podľa § 4 zák. č. 447/2008 Z.z. práva ustanovené týmto zákonom sa zaručujú rovnako každému v súlade so zásadou rovnakého zaobchádzania ustanovenou osobitným predpisom.

41. Záverom Najvyšší dodáva, že nakoľko zák. č. 447/2008 Z.z. neustanovuje základné obsahové náležitosti rozhodnutia v hore uvedenej veci, je nutné vychádzať pri vymedzení základných náležitostí rozhodnutia žalovaného, ktoré bolo vydané v konaní vo veciach kompenzácie, ako aj pri vymedzovaní ich minimálneho rozsahu, z príslušných ustanovení Správneho poriadku.

S prihliadnutím na ustanovenie § 47 ods. 1 a 3 Správneho poriadku Najvyšší súd vyslovuje svoj právny názor, že rozhodnutie správneho orgánu konajúceho vo veciach kompenzácie, musí okrem iného obsahovať aj odôvodnenie, v ktorom správny orgán uvedie, ktoré skutočnosti boli podkladom pre rozhodnutie, akými úvahami bol vedený pri hodnotení dôkazov a pri použití právnych predpisov, na základe ktorých rozhodoval. Riadne, logické a pre účastníka zrozumiteľné odôvodnenie sa pre neho stáva alebo argumentom presvedčujúcim ho o zákonnosti vydaného správneho rozhodnutia alebo zdrojom argumentov na spochybnenie tohto rozhodnutia.

42. Avšak komplexný posudok, napriek svojej významnosti, nepredstavuje a ani nemôže, za situácie predloženia odlišného lekárskeho názoru, predstavovať jediný podklad rozhodnutia v konaní podľa zák. č. 447/2008 Z.z. Je potom celkom legitímne očakávanie žalobkyne, že z odôvodnenia rozhodnutia žalovaného o odňatí peňažného príspevku na kompenzáciu sa v zmysle zákonného príkazu uvedeného v § 47 ods. 3 Správneho poriadku na presvedčivé odôvodnenie dozvie jasné argumenty, prečo ňou odlišný lekárske názor nezavážil v prospech aplikácie jej práv. Opačný postup žalovaného je naplnením zákonného dôvodu podľa § 250j ods. 2 písm. d/ O.s.p. na zrušenie napadnutého rozhodnutia správneho orgánu pre jeho nepreskúmateľnosť pre nedostatok dôvodov.

Podľa § 250j ods. 2 písm. d/ O.s.p. súd zruší napadnuté rozhodnutie správneho orgánu a podľa okolností aj rozhodnutie správneho orgánu prvého stupňa a vráti vec žalovanému správne orgánu na ďalšie konanie, ak po preskúmaní rozhodnutia a postupu správneho orgánu v medziach žaloby došiel k záveru, že rozhodnutie je nepreskúmateľné pre nezrozumiteľnosť alebo pre nedostatok dôvodov.

43. Ako však Najvyšší súd už konštatoval, v napadnutom rozhodnutí žalovaného absentovali akékoľvek podrobnosti o vyhodnotení lekárske správ a dokumentov, ktoré podľa argumentácie žalobkyne na str. 2 a 5 odvolania ako aj na str. 3 jej žaloby majú osvedčovať zhoršenie jej zdravotného stavu (Najvyšší súd cituje):

„Pre potreby vypracovania posudku som odovzdala najnovšie lekárske nálezy s tým, že som nechala odkaz pre lekára, ktorý nebol prítomný, že môj stav sa výrazne zhoršil. Oznámila som aj to, že sama

som si vybavila vyšetrenie v Univerzitnej nemocnici Ružinov práve z dôvodu zhoršenia zdravotného stavu, kam mám nastúpiť o pár dní. “

Takisto žalovaný neuviedol, prečo sa s nimi nezaoberal, resp. takýto zistený skutkový stav nepovažoval za relevantný pre svoje rozhodnutie.

44. Hoci, a to najmä prostredníctvom § 11 a § 15 zák. č. 447/2008 Z.z. sa v konaní vo veciach kompenzácie pripúšťa vykonanie lekárskej posudkovej činnosti najmä za účelom

a) hodnotenia a posudzovania zdravotného stavu, jeho zmien a porúch, ktoré podmieňujú zdravotné postihnutie fyzickej osoby,

b) určovania miery funkčnej poruchy,

c) posudzovania sociálnych dôsledkov v oblastiach kompenzácií, ktoré má fyzická osoba v dôsledku ťažkého zdravotného postihnutia v porovnaní s fyzickou osobou bez zdravotného postihnutia alebo

d) posudzovania jednotlivých druhov odkázanosti fyzickej osoby s ťažkým zdravotným postihnutím, ktorej vykonanie v prípadoch, keď toto posúdenie vyžaduje osobitné odborné znalosti, však ničím neopravňuje v právnom poriadku Slovenskej republiky žalovaného, aby upustil, resp. vôbec nevykonával podrobnú analýzu zistených záverov v svojom rozhodnutí s vyhodnotením, prečo neprihliadol k námietkam žalobkyne, resp. prečo závery obsiahnuté v komplexnom posudku vyhovuje kritériu spoľahlivo zisteného stavu veci v zmysle zásady súčinnostného hľadania materiálnej pravdy v správnom konaní (§ 3 ods. 2 a 4 Správneho poriadku).

45. Najvyšší súd už viackrát s poukazom na čl. 152 ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky v svojej judikatúre viackrát uviedol, že : „potom takto nedostatočne odôvodnené rozhodnutie odporkyne porušuje ústavné právo navrhovateľky na súdny prieskum rozhodnutia správneho orgánu v zmysle čl. 46 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky, nakoľko sa účastníkovi správneho konania dotknutému v jeho právach alebo právom chránených záujmoch odopiera možnosť efektívne spochybniť takéto rozhodnutie, lebo samotný účastník môže iba odhadovať žalobné dôvody, na základe ktorých by úspešne uplatňoval svoje subjektívne právo na ochranu ústavného práva na primerané hmotné zabezpečenie pri nespôsobilosti na prácu v medziach vykonávacie zákona (čl. 39 ods. 1 a 3 Ústavy Slovenskej republiky)“ (m.m. rozsudok Najvyššieho súdu sp.zn. 5So/71/2005 z 19. júna 2006)

46. Vzhľadom na uvedené musí Najvyšší súd konštatovať, že úlohou súdov konajúcich v správnom súdnictve je vykonávať najmä kasačný prieskum zákonnosti rozhodnutí ako aj im predchádzajúci postup správnych orgánov najmä vzhľadom na riadnosť prijatých právnych záverov. Preto správny súd nemôže dopĺňať samotné právne závery alebo ich dôvody, ktoré správny orgán v svojom odôvodnení nevyslovil, hoci s prihliadnutím na charakter napadnutého rozhodnutia vysloviť mohol a mal. Takáto činnosť súdu by bola v rozpore s čl. 2 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky. Na základe uvedeného evidentná nedostatočnosť dôvodov, či už celková alebo čiastočná, v právnych záveroch preskúmaného rozhodnutia je zásadnou prekážkou pre pokračovanie súdneho prieskumu a súčasne dôvodom, prečo súd ex offio musí takéto rozhodnutie bez prihliadnutia na samotné námietky žalobcu postupom podľa § 250j ods. 3 O.s.p. zrušiť ako nepreskúmateľné.

Tak aj Najvyšší súd po vykonaní súdneho prieskumu rozhodol.

47. Na základe zisteného skutkového stavu, uvedených právnych skutočností, po vyhodnotení námietok žalobcu ako aj s prihliadnutím na závery obsiahnuté v svojich predchádzajúcich rozhodnutiach, najmä už v citovaných rozsudkoch sp.zn. 5So/71/2005, sp.zn. 1Sžo/34/2010 a sp.zn. 1Sžo/28/2009, pri ktorých Najvyšší súd nezistil žiaden relevantný dôvod, aby sa od nich odchyľil (napríklad zásadná zmena právneho prostredia, zistenie odlišného skutkového stavu alebo prijatie protichodného zjednocovacieho stanoviska), rozhodol tak, ako je uvedené vo výroku rozsudku.

Bude preto úlohou odporkyne v ďalšom konaní v zmysle hore vyslovených záverov odstrániť uvedené vady v zisťovaní skutkového stavu a napraviť tým vytýkanú nepreskúmateľnosť správneho rozhodnutia.

48. Najvyšší súd Slovenskej republiky neuviedol vo výroku zrušujúceho rozsudku zákonné ustanovenie, podľa ktorého bolo rozhodnutie správneho orgánu zrušené (§ 250j ods. 4 prvá veta O.s.p.), nakoľko dôvodom podania tejto informácie súdom je v zmysle § 250j ods. 4 veta druhá O.s.p. poskytnúť

podklady pre posúdenie prípustnosti možného odvolania proti rozsudku súdu. Nakoľko proti rozhodnutiam Najvyššieho súdu vydaným v správnom súdnictve sú nielen generálne (§ 246c ods. 1 O.s.p.) ale aj špeciálne (§ 250ja ods. 6 O.s.p.) prípustné opravné prostriedky, potom nie je možné ust. § 250j ods. 4 O.s.p. na výroky rozhodnutí Najvyššieho súdu aplikovať.

49. O práve na náhradu trov odvolacieho súdneho konania rozhodol Najvyšší súd podľa § 224 ods. 1 v spojitosti s § 250k ods. 1 O.s.p., podľa ktorého úspešnej navrhovateľke právo na úplnú náhradu trov tohto konania vzniklo. Nakoľko však z odvolania nevyplýva, že by žalobkyňa náhradu trov požadovala a zo spisu nevyplývajú preukázateľne vynaložené iné výdavky vrátane zaplatených súdnych poplatkov, nebola jej náhrada priznaná.

50. Najvyšší súd v prejednávanej veci v súlade s ust. § 250ja ods. 2 O.s.p. rozhodol bez pojednávania, lebo nezistil, že by týmto postupom bol porušený verejný záujem (vo veci prebehlo na prvom stupni súdne pojednávanie, pričom účastníkom bola daná možnosť sa ho zúčastniť), nešlo o vec v zmysle § 250i ods. 2 O.s.p. (úprava sociálno-poistných vzťahov vychádza z verejnoprávných vzťahov), v konaní nebolo potrebné v súlade s ust. § 250i ods. 1 O.s.p. vykonať dokazovanie a z iných dôvodov nevznikla potreba pojednávania nariadiť.

Poučenie:

Proti tomuto rozhodnutiu nie je prípustný opravný prostriedok (§ 246c ods. 1 O.s.p.).