

Súd:	Najvyšší súd SR
Spisová značka:	9Sžso/95/2014
Identifikačné číslo spisu:	5014200663
Dátum vydania rozhodnutia:	27.04.2016
Meno a priezvisko:	JUDr. Viera Nevedelová
Funkcia:	sudca
ECLI:	ECLI:SK:NSSR:2016:5014200663.1

ROZSUDOK

Najvyšší súd Slovenskej republiky v senáte zloženom z predsedníčky senátu JUDr. Viery Nevedelovej a členov senátu JUDr. Ľubice Filovej a JUDr. Judity Kokolevskej, v právnej veci žalobkyne: T. P., nar. XY, bytom A., zast. matkou: K. P., nar. XY, bytom tamtiež, proti žalovanému: Ústredie práce, sociálnych vecí a rodiny, Špitálska 8, Bratislava, o preskúmanie zákonnosti rozhodnutia žalovaného z 09. mája 2014 číslo UPS/US7/GRPRZAPPK/BEZ/2014/13865, na odvolanie žalovaného proti rozsudku Krajského súdu v Žiline zo 14. októbra 2014, č. k. 20S/62/2014-52, takto

rozhodol:

Najvyšší súd Slovenskej republiky rozsudok Krajského súdu v Žiline zo 14. októbra 2014, č. k. 20S/62/2014-52, p o t v r d z u j e.

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

Odôvodnenie

Krajský súd rozsudkom zo 14. októbra 2014, č. k. 20S/62/2014-52 podľa § 250j ods. 2 písm. c) a písm. d) a § 250j ods. 3 O.s.p. zrušil rozhodnutie žalovaného zo dňa 09. mája 2014 č.j.: UPS/US7/GRPRZAPPK/BEZ/2014/13865, ktorým žalovaný zamietol odvolanie žalobkyne a potvrdil rozhodnutie Úradu práce, sociálnych vecí a rodiny Žilina, pracovisko Kysucké Nové Mesto, č. ZA3/PKNM/SOC/2014/57987 z 27. februára 2014, ktorým prvostupňový správny orgán nevyhovel žiadosti žalobkyne o priznanie príspevku na osobnú asistenciu.

V odôvodnení rozsudku krajský súd konštatoval, že po preskúmaní napadnutého rozhodnutia žalovaného na základe riadne a včas podanej žaloby a po vykonanom dokazovaní dospel k záveru, že žaloba je dôvodná.

Konštatoval, že v danom prípade boli splnené podmienky pre zrušenie rozhodnutia postupom podľa § 250j ods. 3 O.s.p., keď žalovaný napriek riadnej výzve a poučeniu v stanovenej lehote nepredložil súdu kompletný a žurnalizovaný originál správneho spisu, keď v predložennom spise chýbal lekársky posudok z 20. januára 2014, ako aj doklad o vykonaní sociálnej posudkovej činnosti. Zdôraznil, že uvedené komplexné posudky neobsahujú vyhodnotenie posudzovanej osoby vo vzťahu k činnostiam, ktoré sú

vymedzené pre účely určenia rozsahu potrebnej osobnej asistencie v kontexte prílohy č. 4 zákona č. 447/2008 Z.z. vo väzbe na ustanovenie § 20 tohto zákona. Nebolo teda dostatočne preukázané, že by vo vzťahu k ustanoveniu § 20 zákona č. 447/2008 Z.z. a k činnostiam vymedzeným pre účely určenia rozsahu potrebnej osobnej asistencie bola žalobkyňa posudzovaná, a že by toto posudzovanie bolo výsledkom sociálnej posudkovej činnosti, keď aj výsledok tejto činnosti mal byť podkladom pre vydanie komplexných posudkov. Záver žalovaného, že žalobkyňa je zaradená do VI. stupňa odkázanosti podľa prílohy č. 3 k zákonu č. 447/2008 Z.z., a že nespĺňa podmienky osobnej asistencie pri činnostiach uvedených v prílohe č. 4 k zákonu č. 447/2008 Z.z. z obsahu predloženého administratívneho spisu a vykonanej sociálnej posudkovej činnosti žalovaného a prvostupňového správneho orgánu nevyplýva.

Krajský súd zdôraznil, že vzhľadom na individuálne vlastnosti a predovšetkým zdravotné problémy každej zdravotne postihnutej osoby je potrebné takúto osobu vždy posudzovať individuálne. Správny orgán bol povinný vyhodnotiť splnenie podmienok na poskytovanie osobnej asistencie, vyplývajúce z ustanovenia § 20 ods. 1 a ods. 2 zákona č. 447/2008 Z.z. a teda aj prílohy č. 4 k tomuto zákonu, čo z obsahu administratívneho spisu, ani z dôvodov rozhodnutia, nevyplýva. Nie je preto možné vyhodnotiť, či záver žalovaného, že u posudzovanej osoby by vzhľadom na jej ťažké zdravotné postihnutie nebol naplnený účel osobnej asistencie, je súladný so zákonom.

Proti rozsudku krajského súdu podal žalovaný včas odvolanie. Argumentoval, že hodnotenie a posúdenie zdravotného stavu žalobkyne je v kompetencii posudkového lekára, kam spadá tiež určenie miery funkčnej poruchy a v zmysle § 11 ods. 1 písm. d) zákona č. 447/2008 Z.z. aj posudzovanie jednotlivých druhov odkázanosti fyzickej osoby s ťažkým zdravotným postihnutím. Preto pokiaľ posudkový lekár uvedie, že závažnosť mentálneho postihnutia zabraňuje plneniu účelu osobnej asistencie, je ďalšie skúmanie aktivít žalobkyne na účely požadovaného peňažného príspevku bezpredmetné. Rozsah osobnej asistencie podľa prílohy č. 4 by bolo možné posudzovať v komplexnom posudku len v prípade, ak by odkázanosť na osobnú asistenciu konštatoval posudkový lekár. V konaní k porušeniu zákona nedošlo, pretože lekárske posudky vychádzali z predloženého lekárskeho nálezu, ktorý je obsahom priloženej spisovej dokumentácie. Ak súdu v konaní chýbali niektoré originály listín, mohol si ich vyžiadať.

Žalobkyňa vo vyjadrení k odvolaniu žiadala napadnutý rozsudok súdu prvého stupňa v plnom rozsahu potvrdiť. Zdôraznila, že za dôvod nepriznania peňažného príspevku na asistenciu, nemožno považovať to, že ako posudzovaná vyžaduje celodenný dohľad. Dohľad ako aj usmerňovanie pri bežných činnostiach je však jedným z úkonom asistenčnej služby v zmysle prílohy č. 4 zákona. Sociálna posudková činnosť má byť vykonaná v súlade s § 13 ods. 1, ods. 6 a ods. 7 zákona č. 447/2008 Z.z. Žalobkyňa zvláda mnohé úkony, vie pracovať s počítačom, internetom, napriek svojmu postihnutiu je komunikatívna, komunikuje prostredníctvom technických pomôcok. Napriek svojmu nepriaznivému zdravotnému stavu má vlastné potreby a záujmy a chce tráviť viac času bez doprovodu matky a tiež i mimo rodiny.

Najvyšší súd Slovenskej republiky ako súd odvolací (§ 10 ods. 2 O.s.p.) preskúmal napadnutý rozsudok bez pojednávania v súlade s § 250ja ods. 2 O.s.p. a dospel k záveru, že odvolanie žalovaného nie je dôvodné.

Predmetom konania bolo posúdenie zákonnosti rozhodnutia žalovaného a správneho orgánu prvého stupňa o nevyhovení žiadosti žalobkyne zo dňa 09. decembra 2013 o priznanie peňažného príspevku na osobnú asistenciu.

Podmienky priznania peňažného príspevku na osobnú asistenciu upravuje zákon č. 447/2008 Z. z. o peňažných príspevkoch na kompenzáciu ťažkého zdravotného postihnutia a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov. Ide o fakultatívnu dávku, ktorú správny orgán môže, ale nie je povinný, priznať - nie je na ňu právny nárok. Súd pri preskúmaní takého rozhodnutia posudzuje len to, či správna úvaha nevybočila z medzí zákona. Samotná správna úvaha (správne uváženie) však musí vychádzať zo zistenia skutočného stavu veci, čo v danom prípade znamená zadováženie si dostatočných podkladov pre posúdenie zdravotného postihnutia a odkázanosti navrhovateľky na

požadovanú kompenzáciu z hľadiska splnenia zákonných kritérií na jej priznanie. Tvorca zákona definuje osobnú asistenciu ako nástroj sociálnej pomoci určený pre občanov s ťažkým zdravotným postihnutím, ktorí sú schopní samostatne si organizovať svoje aktivity a preberať za tieto aktivity zodpovednosť.

Podľa § 14 ods. 3 zákona č. 447/2008 Z.z. fyzická osoba s ťažkým zdravotným postihnutím je odkázaná na pomoc inej fyzickej osoby na účely tohto zákona, ak je odkázaná na osobnú asistenciu, opatrovanie alebo sociálnu službu podľa osobitného predpisu.

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.

Podľa § 39 ods. 2 zákona č. 447/2008 Z. z. účelom opatrovania je zabezpečiť každodenne pomoc fyzickej osobe s ťažkým zdravotným postihnutím pri úkonoch sebaobsluhy, pri úkonoch starostlivosti o domácnosť a pri realizovaní sociálnych aktivít s cieľom zotrvať v prirodzenom domácom prostredí.

Odvolací súd v zhode s názorom krajského súdu konštatuje, že z obsahu administratívneho spisu, ale ani z rozhodnutia žalovaného a prvostupňového správneho orgánu, a podkladov rozhodnutí (komplexný posudok žalovaného a prvostupňového správneho orgánu) nevyplyva, že by žalobkyňa bola posudzovaná vo vzťahu k činnostiam vymedzeným pre účely určenia rozsahu potrebnej osobnej asistencie podľa prílohy č. 4 k zákonu č. 447/2008 Z.z. vo väzbe na ustanovenie § 20 tohto zákona, a že by toto posudzovanie bolo výsledkom sociálnej posudkovej činnosti ako podkladu pre vydanie komplexných posudkov správnych orgánov oboch stupňov, a z ktorých napadnuté rozhodnutia vychádzali. Krajský súd aj preto dôvodne konštatoval nedostatok riadneho zistenia skutkového stavu veci z dôvodu absencie vyhodnotenia sociálnej posudkovej činnosti z hľadiska zoznamu činností uvedených v prílohe č. 4 k zákonu č. 447/2008 Z.z. vo väzbe na posudzovanú osobu.

Správny orgán bol teda povinný vyhodnotiť splnenie podmienok na poskytovanie osobnej asistencie podľa § 20 ods. 1 a ods. 2 zákona č. 447/2008 Z.z. a prílohy č. 4, čo však z obsahu administratívneho spisu ako aj z dôvodov rozhodnutia nevyplyva, a preto nie je možné vyhodnotiť, či záver žalovaného, že posudzovaná osoba vzhľadom na svoje ťažké zdravotné postihnutie účel osobnej asistencie nenaplnia, je súladný so zákonom.

Nebolo sporné, že žalobkyňa je osobou s ťažkým zdravotným postihnutím, ktorá v dôsledku svojho zdravotného postihnutia vyžaduje celodenný dohľad. Žalobkyňa uplatňuje nárok na priznanie peňažného príspevku na osobnú asistenciu s odôvodnením, že napriek tomu, že jej komunikačné schopnosti sú narušené, komunikatívna je a tiež je schopná vyjadrovať sa náhradnou komunikáciou pomocou kompenzačných pomôcok, je spoločenská a má záujem vyvíjať a realizovať vzdelávacie a voľnočasové aktivity aj mimo rodinného prostredia, a to aj bez účasti rodinných príslušníkov. Správne orgány sa touto argumentáciou žalobkyne dôsledne nezaoberali. Nepriznanie uplatneného príspevku odôvodnili poukázaním na predložené odborné lekárske vyšetrenia a vykonanú sociálnu posudkovú činnosť so záverom, že posudzovaná vyžaduje celodenný dohľad inou fyzickou osobou, z dôvodu ktorého jej bol navrhnutý peňažný príspevok na opatrovanie, pretože osobnou asistenciou, by podľa lekárskeho posudku, nebol dosiahnutý účel ustanovený v § 20 ods. 2 zákona č. 447/2008 Z.z.

Napriek tomu, že hodnotenie a posúdenie zdravotného stavu posudzovanej osoby je v kompetencii posudkového lekára, rozhodnutie v konaní vydáva správny orgán, ktorý aplikuje právnu normu na zistený skutkový stav so zreteľom na tvrdenia a argumenty žiadateľa (účastníka konania). Nepostačuje strohé zdôvodnenie, že v komplexnom posudku nebolo navrhnuté kompenzovať sociálne dôsledky ťažkého zdravotného postihnutia príspevkom na osobnú asistenciu. Pokiaľ žalobkyňa požiadala o príspevok na osobnú asistenciu a dôvodila na aký účel a z akých dôvodov oň žiada, bolo povinnosťou správnych orgánov vysporiadať sa s touto jej argumentáciou. Ak správne orgány zastávajú názor, že účel podľa § 20 zákona č. 447/2008 Z.z. sa osobnou asistenciou nedosiahne, bolo potrebné, aby takýto

záver riadne a presvedčivo zdôvodnili a uviedli konkrétne argumenty s poukazom na relevantné a riadne zabezpečené podklady, vrátane posúdenia individuálnych predpokladov a rodinného prostredia (§ 13 ods. 1, ods. 6 a ods. 7 zákona) v sociálnom posudku, pričom relevantné údaje musí zohľadniť aj posudkový lekár v lekárskom posudku. V lekárskom posudku je potrebné vyhodnotiť zdravotný stav žiadateľa vrátane ním tvrdených schopností; svoj záver musí odôvodniť presvedčivo z hľadiska kritérií, vyžadovaných zákonom pre konkrétny peňažný príspevok na kompenzáciu ťažkého zdravotného postihnutia.

V kontexte vyššie uvedeného, odvolací súd nepovažoval za dôvodnú námietku žalovaného, že krajský súd do voľnej úvahy správneho orgánu zasahovať nemôže. Krajský súd v odôvodnení svojho rozhodnutia dostatočne zrozumiteľne vysvetlil, prečo, a z ktorých konkrétnych dôvodov nie je možné vôbec posúdiť, či záver žalovaného správneho orgánu je zákonný. Práve z dôvodu, že svojou úvahou nemôže nahradiť úvahu správneho orgánu, bolo potrebné, aby súd rozhodnutie žalovaného zrušil, pretože trpí vadou nepreskúmateľnosti pre neúplnosť spisov správneho orgánu, nezrozumiteľnosť a nedostatok dôvodov v dôsledku toho, že správnym orgánom zistený skutkový stav je na posúdenie veci nedostačujúci.

Žalovaný namietal, že vo svojom rozhodnutí musel akceptovať lekárske posudky a až následne vydať komplexné posudky a rozhodnutie. Pokiaľ namietol, že preverovanie a preskúmavanie lekárskeho posudkov, resp. zdravotného stavu nepatrí do kompetencie súdu, táto jeho námietka nie je dôvodná.

Lekársky posudok samotný síce nemôže byť samostatným predmetom preskúmavania v konaní podľa piatej časti Občianskeho súdneho poriadku, avšak súd ho preskúma ako jeden z podkladov preskúmaného rozhodnutia z hľadiska jeho objektívnosti, úplnosti a presvedčivosti jeho záverov. Z tohto hľadiska je povinný sa zaoberať obsahom lekárskeho posudku ako podkladu na vypracovanie komplexného posudku aj správny orgán prvého, resp. druhého stupňa.

Obdobné sú požiadavky na výkon sociálnej posudkovej činnosti, ktorú vykonáva odborný sociálny pracovník. V zmysle ustanovenia § 13 ods. 4 zákona č. 447/2008 Z.z. sociálny pracovník pri vykonávaní tejto činnosti, v rámci ktorej posudzuje individuálne predpoklady fyzickej osoby s ťažkým zdravotným postihnutím, spolupracuje najmä s posudkovým lekárom; v zložitých prípadoch nemožno vylúčiť zohľadnenie a vyhodnotenie aj iných podkladov a na tom základe vypracovaný a riadne, presvedčivo odôvodnený záver o sociálnych dôsledkoch ťažkého zdravotného postihnutia v jednotlivých oblastiach kompenzácie a z neho vyplývajúci návrh konkrétnej kompenzácie. Úplnosťou a presvedčivosťou lekárskeho posudku a vykonaného sociálneho posúdenia sa musí správny orgán prvého a druhého stupňa zaoberať v komplexnom posudku (§ 15 zákona č. 447/2008 Z.z.), vypracovávanom na ich základe. Závery komplexného posudku, napr. o sociálnych dôsledkoch ťažkého zdravotného postihnutia vo všetkých oblastiach kompenzácie a návrh druhu peňažného príspevku na kompenzáciu, je potrebné taktiež riadne a presvedčivo odôvodniť.

Hoci zákon č. 447/2008 Z.z. v ustanovení § 22 ods. 1 ako predpoklad možnosti poskytovania peňažného príspevku na osobnú asistenciu stanovuje odkázanosť na taký príspevok, uvedenú v komplexnom posudku, pri rozhodovaní o príspevku sa správny orgán musí vždy vysporiadať s otázkou, či podklady na vypracovanie komplexného posudku boli úplné, objektívne a presvedčivo odôvodnené bez, či už vnútorných rozporov alebo rozporov s inými v konaní predloženými dôkazmi a tvrdeniami, napr. správami z odborných vyšetrení. Ak tomu tak nie je, je potrebné komplexný posudok doplniť a rozpory odstrániť.

V danej veci z lekárskeho posudku a komplexných posudkov logicky nevyplynuli tie právne závery, ktoré správne orgány premietli do svojich rozhodnutí. V konfrontácii s tvrdeniami žalobkyne a námietkami, ktoré vzniesla proti rozhodnutiam správnych orgánov (lekárske posudky, komplexné posudky a ani rozhodnutia správnych orgánov) neobstáli ako dostatočne komplexné, presvedčivé a založené na objektívne a dostatočne zistenom skutkovom stave veci pre zaujatie záveru, že v prípade žalobkyne dosiahnutie účelu osobnej asistencie nie je možné.

Odvolací súd vzhľadom na vyššie nepovažoval za dôvodnú obranu žalovaného, že rozsah osobnej asistencie (podľa prílohy č. 4 zákona č. 447/2008 Z.z.) by bolo možné posudzovať v komplexnom posudku len v prípade, ak posudkový lekár odkázanosť na osobnú asistenciu skonštatuje v lekárskom posudku, za relevantnú nemohol považovať. Pokiaľ posudkový lekár dospel k záveru, že posudzovaná osoba na osobnú asistenciu nie je odkázaná, lebo účel stanovený v § 20 ods. 2 zákona č. 477/2008 Z.z. sa ňou nedosiahne, je potrebné, aby aj tento jeho záver bolo možné preskúmať z hľadiska jeho celkovej objektívnosti, komplexnosti, presvedčivosti a logickej súvzťažnosti k tým podkladom, z ktorých pri posudzovaní vychádzal, ako aj postupu, ktorým sa k svojmu finálnemu odbornému záveru dopracoval.

Len konštatovanie a poukázanie na záver posudkového lekára, ktorý v lekárskom posudku kompenzáciu formou peňažného príspevku na osobnú asistenciu nenavrhol, postačujúce nie je, lebo z neho nie je možné vyvodiť, pre ktoré konkrétne dôvody, a s poukazom na ktoré konkrétne atribúty ťažkého zdravotného postihnutia, ktorým žalobkyňa trpí, mal správny orgán za to, že aktivizáciu a podporu sociálneho začlenenia žalobkyne a podporu jej nezávislosti a možnosti rozhodovať sa a ovplyvňovať plnenie rodinných rolí, vykonávanie vzdelávacích a voľnočasových aktivít v jej prípade nie je možné dosiahnuť osobnou asistenciou.

Odvolací súd vyhodnotil ako nedôvodnú odvoláciu námietku žalovaného k neprípustnosti zrušenia jeho rozhodnutia krajským súdom podľa § 250j ods. 3 O.s.p. Argument, že na krajskom súde už bolo začaté iné konanie (20S/67/2014), ktorého je žalobkyňa účastníčkou, a ku ktorému boli odvolacím správnym orgánom predložené originály spisovej dokumentácie, tzn. aj posudkového spisového materiálu, ktorého originál je len jeden a slúži ako podklad vo všetkých konaniach vo veciach kompenzácie, a preto pokiaľ súdu v tomto konaní chýbali niektoré originály listín, mohol si ich vyžiadať z konania vo veci peňažného príspevku na kúpu pomôcky, odvolací súd za relevantný nepovažoval. Je na zodpovednosti správneho orgánu, aby o všetkých procesných úkonoch účastníkov a nimi uplatnených nárokoch, viedol spis so zachovaním chronologického sledu jednotlivých úkonov ako orgánu, tak i účastníkov. Pokiaľ rozhodnutie preskúmané v tomto konkrétnom konaní sa zakladalo na podkladoch, ktoré sa v spisovom materiáli nevyskytujú ani v overenej fotokópii, a v administratívnom spise sa ani odkazom nenachádza záznam o tom, v ktorom ďalšom administratívnom spise sa nachádzajú podklady, z ktorých správny orgán pri vydaní rozhodnutia čerpal, potom nemožno konštatovať, že rozhodnutie správneho orgánu korešponduje obsahu predloženého spisového materiálu.

Za úplný a rozhodnutiu zodpovedajúci obsah administratívneho spisu zodpovedá samotný správny orgán. Samotný správny orgán si musí byť vedomý toho, že pokiaľ spisový materiál, ktorý súdu predložil, nekorešponduje svojim obsahom rozhodnutiu správneho orgánu, vyvoláva tým situáciu, že súdu v zmysle § 250j ods. 3 O.s.p. vznikne povinnosť vydané rozhodnutie zrušiť pre neúplnosť spisového materiálu, ktorá skutočnosť má automaticky za následok nepreskúmateľnosť jeho rozhodnutia ako takého. Pokiaľ v administratívnom konaní boli podklady vyhotovené pre potreby viacerých prebiehajúcich konaní (žalovaný rozhodol o viacerých žiadostiach žalobkyne), taká okolnosť nebráni tomu, aby v príslušných administratívnych spisových materiáloch boli založené rovnopisy tých dokumentov, ktoré boli v konečnom dôsledku podkladom pre vydanie konkrétneho rozhodnutia správneho orgánu.

Z uvedených dôvodov odvolací súd rozsudok krajského súdu podľa § 219 O.s.p. potvrdil.

O trovách odvolacieho konania odvolací súd rozhodol podľa § 224 ods. 1 v spojení s § 250k ods. 1 OSP a úspešnej žalobkyne ich náhradu nepriznal, keďže žiadne trovy neuplatnila.

Poučenie:

Proti tomuto rozsudku nie je prípustný opravný prostriedok.