

Súd: Najvyšší súd SR
Spisová značka: 9Sžsk/8/2020
Identifikačné číslo spisu: 5019200225
Dátum vydania rozhodnutia: 25.11.2020
Meno a priezvisko: JUDr. Judita Kokolevská
Funkcia: sudca
ECLI: ECLI:SK:NSSR:2020:5019200225.1

ROZSUDOK

Najvyšší súd Slovenskej republiky v senáte zloženom z predsedníčky senátu JUDr. Judity Kokolevskej a členiek senátu JUDr. Viery Nevedelovej a JUDr. Violy Takáčovej, PhD., v právnej veci žalobkyne: R. B. T., nar. XX.XX.XXXX, bytom U. XXX, XXX XX U., právne zast. JUDr. Sabínou Hodoňovou, PhD., ADVOKÁTSKA KANCELÁRIA BEDNÁŘOVÁ & HODOŇOVÁ, so sídlom Mariánske námestie 31, 010 01 Žilina, proti žalovanému: Ústredie práce, sociálnych vecí a rodiny, so sídlom Špitálska 8, 812 67 Bratislava, v konaní o preskúmanie zákonnosti rozhodnutia žalovaného č. UPS/US1/SSVOPHNSSD/SOC/2019/4023-0002 Sp zo dňa 01.03.2019, o kasačnej sťažnosti žalobkyne proti rozsudku Krajského súdu v Žiline, sp. zn. 25Sa/13/2019 zo dňa 21.11.2019, takto

rozhodol:

- I. Najvyšší súd Slovenskej republiky kasačnú sťažnosť z a m i e t a .
- II. Účastníkom nárok na náhradu trov kasačného konania n e p r i z n á v a .

Odôvodnenie

1. Krajský súd v Žiline rozsudkom sp. zn. 25Sa/13/2019 zo dňa 21.11.2019 zamietol žalobu, ktorou sa žalobkyňa domáhala preskúmania zákonnosti rozhodnutia žalovaného č. UPS/US1/SSVOPHNSSD/SOC/2019/4023-0002 Sp zo dňa 01.03.2019 (ďalej len „preskúmané rozhodnutie“).

2. Preskúmaným rozhodnutím žalovaný potvrdil rozhodnutie Úradu práce, sociálnych vecí a rodiny Žilina, pracovisko Kysucké Nové Mesto č. ZA3/PKNM/SOC/2018/83348-7, číslo záznamu: 2018/392401 zo dňa 19.12.2018, ktorým správny orgán prvého stupňa znížil žalobkyňi dávku v hmotnej núdzi o sumu 61,60 € a odňal pomoc v hmotnej núdzi v sume 61,60 € mesačne od 01.12.2018. Správny orgán prvého stupňa v odôvodnení rozhodnutia uviedol, že žalobkyňi bola dňa 29.10.2018 zaslaná výzva s ponukou č. 1000000017212354 na vykonávanie činností v rozsahu 32 hodín mesačne podľa pokynov organizátora, ktorým je Obec Nesluša na obdobie od 01.12.2018 do 31.12.2019. Žalobkyňa si výzvu s ponukou prevzala dňa 05.11.2018 do vlastných rúk a nakoľko sa v stanovenej 5 - dňovej lehote od prevzatia výzvy nevyjadrila, úrad to považoval za odmietnutie ponuky.

3. Proti rozhodnutiu žalovaného podala žalobkyňa správnu žalobu v sociálnych veciach. V žalobe uviedla, že v deň doručenia ponuky sa dostavila k žalovanému s osobnou žiadosťou o objasnenie vzniknutých nejasností vo veci výkladu výkonu činností v súlade s nimi zaslanou ponukou, ktoré jej boli a naďalej zostávajú neobjasnené. Niekoľkokrát sa osobne, telefonicky ako aj písomne obrátila na pracovníkov žalovaného, aktivačného centra a ich nariadených so žiadosťou o objasnenie vzniknutých nejasností a nezrovnalostí vyplývajúcich z neurčitého znenia ponuky a zákonných práv a povinností jednotlivých zúčastnených strán vyplývajúcich z plnenia výkonu činností podľa § 10 zákona č. 417/2013 Z. z.. Zníženie dávky v hmotnej núdzi a odňatie pomoci na základe predtým zaslanej ponuky žalovaného sú predmetom konania na Krajskom súde v Žiline pod sp. zn. 28Sa/29/2018.

4. Z administratívneho spisu vyplýva, že žalobkyňa si dňa 24.09.2018 na Úrade práce, sociálnych vecí a rodiny Žilina, pracovisko Kysucké Nové Mesto podala žiadosť o pomoc v hmotnej núdzi. Rozhodnutím úradu jej bola pomoc v hmotnej núdzi priznaná od 01.09.2018 v sume 61,60 € mesačne. Pomoc v hmotnej núdzi jej bola rozhodnutím úradu znížená o sumu 61,60 € a odňatá v sume 61,60 € od 01.12.2018 z dôvodu, že sa nevyjadřila k vykonávaniu činností v rozsahu 32 hodín mesačne. Na Úrade práce, sociálnych vecí a rodiny Žilina, pracovisko Kysucké Nové Mesto je žalobkyňa evidovaná ako uchádzač o zamestnanie od 08.06.2018.

5. Krajský súd vo svojom rozsudku uviedol, že žalobkyňa sa v žalobe neustále odvolávala na zákon § 52 zákona č. 5/2004 Z. z. o službách zamestnanosti (ďalej len „zákon č. 5/2004 Z. z.“), ktorý vôbec nesúvisí s výkonom aktivačných prác. Žalobkyňa bola dňa 20.11.2018 emailom informovaná, že o menších obecných službách hovoria zákony č. 417/2013 Z. z. o pomoci v hmotnej núdzi (§ 10 ods. 3) a zákon č. 5/2004 Z. z. (§ 52). Každý zo zákonov má presne určené podmienky výkonu. Žalobkyňa bola informovaná, že nespĺňa podmienky na výkon menších obecných služieb podľa § 52 zákona č. 5/2004 Z. z.. Zároveň bola informovaná, že zaslaná ponuka bola vystavená v zmysle § 10 ods. 3 zákona č. 417/2013 Z. z. o pomoci v hmotnej núdzi. Informácie jej boli poskytnuté viacerými zamestnancami Úradu práce, sociálnych vecí a rodiny osobne, telefonicky, prostredníctvom listovej korešpondencie. Žalobkyňa však neustále riešila tie isté otázky. Všetky dokumenty, ktoré boli doručené na Úrad práce, sociálnych vecí a rodiny Žilina, boli zaevidované v IS DMS. Žalobkyňa úrad vždy odpovedal v rámci zákonných lehôt. Krajský súd poukázal na skutočnosť, že B. C. L. - zamestnankyňa Úradu práce, sociálnych vecí a rodiny Žilina vo funkcii „radca - koordinátor“ aktivačného centra má oprávnenosť na podpisovanie ponúk na základe Internej normy č. 031/2017. Žalobkyňa bolo niekoľkokrát osobne, telefonicky, ako i písomne odpovedané dookola na tie isté otázky. Podľa názoru krajského súdu žalobkyňa nemá záujem o výkon aktivačných prác, nakoľko jej boli už aj v predchádzajúcom období ponúknuté štandardné možnosti na vykonávanie aktivačných činností u organizátora (Obec Nesluša), ktoré z rôznych dôvodov vždy odmietla.

6. Krajský súd poukázal na ustálenú súdnu judikatúru, na základe ktorej pri výkone správneho súdnictva nie je úlohou súdu nahradzovať činnosť správnych orgánov, ale preskúmať zákonnosť ich postupov a rozhodnutí, teda to, či oprávnenosť a príslušnosť správneho orgánu pri riešení konkrétnych otázok vymedzených žalobou rešpektovali príslušné hmotnoprávne a procesnoprávne predpisy. Z tohto dôvodu krajský súd posudzoval otázku správneho zistenia rozhodujúcich skutočností a dostatočného rámca podkladov pre naplnenie zásady materiálnej pravdy v ďalšom procese aplikácie hmotného práva. Krajský súd prišiel k záveru, že žalovaný správny orgán ako aj prvostupňový správny orgán náležite posúdili všetky predložené doklady, riadne zistili skutkový stav a z neho vyvodili správny právny záver. Žalovaný sa zároveň dôsledne zaoberal všetkými odvolacími námietkami žalobkyne a tieto správne vyhodnotil v odôvodnení napadnutého rozhodnutia.

7. K námietke žalobkyne, že k uzavretiu dohody o podmienkach vykonávania menších obecných prác na základe ponuky nedošlo, pretože ponuka neobsahuje náležitosti dohody podľa § 52 ods. 12 zákona č. 5/2004 Z. z., krajský súd uvádzal, že § 9 ods. 3 zákona č. 417/2013 Z. z. ustanovuje jednotlivé druhy pomoci v hmotnej núdzi. Okrem iných je ňou dávka v hmotnej núdzi a aktivačný príspevok. Dohoda podľa § 52 ods. 12 zákona č. 5/2004 Z. z. je uzatváraná pre účely výkonu aktivačnej činnosti podľa citovaného zákona (zákona č. 5/2004 Z. z.). Zákon č. 417/2013 Z. z. spája s vykonaním aktivačnej

činnosti (aj formou menších obecných služieb) nárok na jeden z druhov pomoci v hmotnej núdzi: aktivačný príspevok (§ 12). Dávka v hmotnej núdzi je rozdielny inštitút od aktivačného príspevku, zakotvená je v § 10 zákona č. 417/2013 Z. z.. Odmietnutím ponuky podľa § 10 ods. 3 spomínaného zákona sa dávka zníži. Zákon o pomoci hmotnej núdzi nepodmieňuje zníženie dávky v hmotnej núdzi aj neuzavretím dohody o aktivačnej činnosti podľa § 52 ods. 12 zákona č. 5/2004 Z. z.. Inštitút dohody podľa § 52 ods. 12 citovaného zákona je rozdielny ako prijatie ponuky podľa § 10 ods. 3 zákona o pomoci v hmotnej núdzi.

8. Zákon o pomoci v hmotnej núdzi v § 10 ods. 3 nepredpokladá medzi úradom a príjemcom dávky uzavretie dohody o vykonávaní menších obecných služieb podľa § 52 ods. 12 zákona č. 5/2004 Z. z.. Na zníženie dávky postačí, ak sa osoba nezúčastní v konkrétnom rozsahu na prácach uvedených v tomto ustanovení, ktoré jej boli ponúknuté. Preto úrad postupuje tak, že príjemcovi dávky zašle konkrétnu ponuku s tým, že ak ju odmietne, dôsledkom bude zníženie dávky. Samotný popis vykonávaných činností v ponuke by mal byť dostatočne určitý. V tejto súvislosti krajský súd poukázal na náležitosti dohody uzatváraanej medzi úradom a organizátorom činností. Nejde teda o špecifikáciu druhu prác, ako to vyplýva/je uvedené v pracovnej zmluve, či v dohodách vykonávaných mimo pracovného pomeru podľa Zákonníka práce. Ponuka má obsahovať miesto a druh vykonávania menších obecných služieb v zmysle § 10 ods. 3 písm. a) zákona o pomoci v hmotnej núdzi. Ponuka doručená žalobkyni obsahovala všetky podstatné náležitosti.

9. Za nedôvodnú považoval krajský súd aj námietku žalobkyne, že ponuka nebola podpísaná oprávnenou osobou. Pokiaľ ponuku podpísala pracovníčka prvostupňového správneho orgánu poverená na vykonávanie tejto konkrétnej činnosti, táto skutočnosť ju oprávňuje v rámci svojho poverenia vykonávať túto činnosť ako poverený pracovník úradu.

10. Krajský súd konštatoval, že všetky žalobné námietky žalobkyne boli vyhodnotené ako nedôvodné, preto žalobkyňou podanú žalobu ako nedôvodnú zamietol.

11. Proti rozsudku krajského súdu podala kasačnú sťažnosť žalovaná, pretože má za to, že krajský súd porušil zákon tým, že rozhodol na základe nesprávneho právneho posúdenia veci.

12. Podľa sťažovateľky z § 10 ods. 3 a ods. 4 zákona o pomoci v hmotnej núdzi vyplýva, že predpokladom zníženia dávky je (1) neúčast' na menších obecných službách, dobrovoľníckej činnosti alebo prácach na predchádzanie mimoriadnym situáciám a (2) existencia písomnej dohody medzi úradom a obcou. Sťažovateľka uviedla, že ona výkon činností neodmietla, ani nevyjadrila súhlas priamo ani v dôsledku uplynutia lehoty určenej v ponuke. Zastáva názor, že ponuka nebola zrozumiteľná a z tohto dôvodu sa domáhala vysvetlenia doručenej ponuky, avšak uspokojujúcu odpoveď ani raz nedostala. Ďalej, podľa jej názoru existencia písomnej dohody medzi úradom práce a obcou nebola preukázaná. Sťažovateľka uviedla, že správny súd nesprávnym spôsobom iba uspokojil s tvrdením žalovaného, že ak sťažovateľka v stanovenej lehote ponuku výslovne neprijala, má za to, že s ňou nesúhlasila, odmietla ju a naplnila tak zákonný dôvod pre odňatie dávky v hmotnej núdzi. Sťažovateľka formulár doručila na správny orgán v stanovenej lehote s požiadavkou o jej vysvetlenie. Vysvetlenie ponuky až po zániku ponuky sťažovateľka považuje za účelové konanie správneho orgánu. Sťažovateľka ďalej namietala, že z ponuky nevyplýval, výkon akých činností je konkrétnym predmetom ponuky. Ďalej, podľa jej názoru osoba adresujúca ponuku nebola oprávnená predkladať návrh na uzatvorenie dohody. Sťažovateľka má za to, že pracovníci správneho orgánu ju diskriminujú, predkladajú jej nezrozumiteľné pracovné ponuky a neposkytujú jej súčinnosť. Podľa jej názoru výkon menších obecných prác je výlučne na dobrovoľnosti. Hrozba odňatia dávky pre „odmietnutie“ účasti na týchto prácach konštatuje nútenú prácu. Na základe horeuvedených skutočností sťažovateľka navrhuje, aby Najvyšší súd SR rozsudok krajského súdu zrušil a vec mu vrátil na ďalšie konanie.

13. Ku kasačnej sťažnosti sa vyjadril žalovaný. Žalovaný uviedol, že v správnej žalobe sťažovateľka nenamietala neexistenciu dohody uzatvorenej medzi úradom a obcou. Len pre úplnosť uviedol, že predmetná dohoda je súčasťou administratívneho spisu. Žalovaný uviedol, že ponuka doručenej

sťažovateľke dňa 05.11.2018 obsahovala všetky formálne náležitosti a bola dostatočne zrozumiteľná. Žalovaný ďalej uvádzal, že pracovníčka úradu bola oprávnená podpísať ponuku na základe internej normy č. IN-031/2017 a zároveň uviedol, že dotazy a otázky, ktoré sťažovateľka adresovala úradu ohľadne výkonu činnosti boli úradom zodpovedané. Na základe horeuvedených skutočností žalovaný navrhuje, aby kasačný súd kasačnú sťažnosť zamietol ako nedôvodnú.

14. Najvyšší súd Slovenskej republiky ako kasačný súd (§ 438 ods. 2 SSP) preskúmal napadnutý rozsudok krajského súdu spolu s konaním, ktoré predchádzalo jeho vydaniu a dospel k záveru, že kasačná sťažnosť žalobcu nie je dôvodná.

15. Podľa § 25 ods. 2 zákona č. 417/2013 Z. z. pomoc v hmotnej núdzi sa odníme, zvýši alebo zníži a vyplatí sa vo vyššej sume alebo v nižšej sume, ak sa zmenia skutočnosti rozhodujúce na nárok na pomoc v hmotnej núdzi. Osobitný príspevok sa odníme, ak sa zmenia skutočnosti rozhodujúce na nárok na osobitný príspevok.

16. Podľa § 10 ods. 3 zákona č. 417/2013 Z. z., ak v odsekoch 6 a 7 nie je ustanovené inak, dávka podľa odseku 2 sa znižuje o sumu 61,60 eura za každého plnoletého člena domácnosti, ktorý nie je v právnom vzťahu, ktorý zakladá nárok na príjem zo závislej činnosti, a nezúčastní sa na základe písomnej dohody medzi úradom a obcou, rozpočtovou organizáciou alebo príspevkovou organizáciou, ktorej zriaďovateľom je obec, alebo právnickou osobou so sídlom na území Slovenskej republiky, ktorá organizuje alebo sprostredkúva dobrovoľnícku činnosť pre inú osobu s jej súhlasom v jej prospech alebo vo verejný prospech (ďalej len „organizátor dobrovoľníckej činnosti“) v rozsahu 32 hodín mesačne na vykonávaní:

- a) menších obecných služieb pre obec alebo rozpočtovú organizáciu alebo príspevkovú organizáciu, ktorej zriaďovateľom je obec,
- b) dobrovoľníckej činnosti, alebo
- c) prác na predchádzanie mimoriadnej situácii, počas vyhlásenej mimoriadnej situácie a pri odstraňovaní následkov mimoriadnej situácie.

17. Podľa § 28 ods. 2 písm. b) zákona o pomoci v hmotnej núdzi, príjemca je povinný na výzvu úradu preukázať požadovanú skutočnosť v lehote určenej úradom.

18. Kasačný súd po preskúmaní administratívneho spisu žalovaného sa v plnom rozsahu stotožňuje s právnym názorom vysloveným krajským súdom v odôvodnení rozsudku. Podľa názoru kasačného súdu je rozsudok krajského súdu vecne správny, náležité odôvodnený a má za to, že krajský súd sa v ňom vysporiadal so všetkými podstatnými námietkami žalobkyne. Kasačný súd nepovažuje za účelné opakovať argumentáciu uvedenú v rozsudku krajského súdu, a preto sa bude venovať iba podstatným námietkam uvedeným sťažovateľkou v kasačnej sťažnosti.

19. Sťažovateľka vo svojej kasačnej sťažnosti konštatovala, že výkon menších obecných prác je výlučne na dobrovoľnosti a hrozba odňatia dávky pre odmietnutie účasti na týchto prácach z nich činí nútené práce. V tejto súvislosti kasačný súd poukazuje na nález Ústavného súdu SR, sp. zn. PL. ÚS 8/2014 z 27.05.2015, podľa ktorého nie je v rozpore s ústavným príkazom vyjadreným v čl. 39 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky vyžadovať aktívnu participáciu osôb na zabezpečovaní ich základných životných potrieb, pokiaľ požadované činnosti nebudú neprímerané, neodôvodnené alebo zbytočne zaťažujúce. Kasačný súd uvádza, že otázka „nútenej práce“ v súvislosti s činnosťami podľa ust. § 10 ods. 3 zákona č. 417/2013 Z. z. bola opakovane najvyšším súdom riešená. Napríklad v rozsudku sp. zn. 9Sžso/53/2016 najvyšší súd uviedol: „Je potrebné dodať, že dobrovoľnícke činnosti v zmysle § 10 ods. 3 zákona č. 417/2013 Z. z. nespádajú pod zákaz nútenej práce alebo povinnej práce v zmysle dohovoru Medzinárodnej organizácie práce č. 29 o nútenej alebo povinnej práci. Naopak, úmyslom zákonodarcu bolo prostredníctvom pracovnej činnosti uvedenej v tomto ustanovení motivovať občana v hmotnej núdzi, aby sa aktívne podieľal na riešení svojej finančnej situácie a aby dlhodobo pasívne nezotrval na dávke v hmotnej núdzi.“ Kasačný súd nemá dôvod sa od tohto ustáleného právneho názoru odkloniť.

20. Sťažovateľka v kasačnej sťažnosti správne uviedla, že podľa zákona o pomoci v hmotnej núdzi predpokladom zníženia dávky je: (1) neúčast' na menších obecných službách, dobrovoľníckej činnosti alebo prácach na predchádzanie mimoriadnym situáciám a (2) existencia písomnej dohody medzi úradom a obcou. Ako to vyplýva z administratívneho spisu, pomoc v hmotnej núdzi žalobkyni bola rozhodnutím úradu znížená o sumu 61,60 € a odňatá v sume 61,60 € od 01.12.2018 z dôvodu, že sa nevyjadrila k Výzve s ponukou č. 1000000017212354 na vykonávanie činností v rozsahu 32 hodín mesačne podľa pokynov organizátora, ktorým je Obec Nesluša na obdobie od 01.12.2018 do 31.12.2019. Z Výzvy na preukázanie požadovaných skutočností zo dňa 29.10.2018 vyplýva, že správny orgán žiadal žalobkyňu, aby v lehote do piatich dní od doručenia výzvy doručila osobne alebo zaslala poštou ňou podpísanú Ponuku. Vo výzve bolo uvedené, že v prípade, ak sa k formulári Ponuka žalobkyňa vyjadrí, že odmieta ponúkané činnosti alebo formulár nedoručí úradu v stanovenej lehote, úrad to bude považovať za prejav nesúhlasu zúčastniť sa výkonu činností čo má za následok zníženia dávky v hmotnej núdzi. Prílohou výzvy boli aj vysvetlivky k druhom vykonávaných služieb, kde boli činnosti označené ako A3, A4 a A2 bližšie špecifikované. Dohoda č. 17/25/010/106 zo dňa 08.11.2017 medzi úradom práce a obcou Nesluša je súčasťou administratívneho spisu.

21. Na základe vyššie uvedených skutočností (s poukazom na § 28 ods. 2 písm. b) zákona o pomoci v hmotnej núdzi) Najvyšší súd SR konštatuje, že správny orgán nepochybil, keď znížil/odňal pomoc v hmotnej núdzi v sume 61,60 € od 01.12.2018 z dôvodu, že sa žalobkyňa nevyjadrila k Výzve s ponukou č. 1000000017212354 na vykonávanie činností v rozsahu 32 hodín mesačne v úradom stanovenej päťdňovej lehote, pretože požiadavku žalobkyne na vysvetlenie výzvy sa nedá považovať za prijatie ponuky. Práve naopak, v zmysle poučenia jej mlčanie možno považovať za prejav nesúhlasu zúčastniť sa výkonu činností uvedených v ponuke.

22. Sťažovateľka v kasačnej sťažnosti namieta, že ponuka neobsahovala náležitosti dohody, resp. nedošlo k uzatvoreniu dohody medzi ňou a úradom práce. V tejto súvislosti Najvyšší súd SR súhlasí s názorom krajského súdu, na základe ktorého v prípade inštitútu dávok v hmotnej núdzi zákon nepredpokladá uzatvorenie dohody medzi žiadateľom/príjemcom dávky a úradom práce, ale prijatie ponuky.

23. Ďalej sťažovateľka uviedla vo svojej kasačnej sťažnosti, že zamestnankyňa správneho orgánu nepreukázala poverenie podpísať ponuku v mene správneho orgánu. V tejto súvislosti kasačný súd poukazuje na Internú normu č. IN-031/2017 Ústredia práce, sociálnych vecí a rodiny, na základe ktorého „Formuláre Ponuka, Zmena ponuky, Ukončenie ponuky podpisuje v mene úradu koordinátor AC, ktorý dokument v ISSZ vystaví“. Na základe tejto skutočnosti Najvyšší súd SR konštatuje, že pracovníčka aktivačného centra bola oprávnená podpísať v mene správneho orgánu ponuku a to bez osobitného poverenia.

24. V poslednom rade najvyšší súd poukazuje na to, že nesúhlasí s argumentáciou sťažovateľky, na základe ktorej nepovažuje za spravodlivé, že musí vykonávať činnosti pre obec Nesluša, pretože ona už viackrát bola odmietnutá ako záujemkyňa o prácu na plný pracovný pomer. V tejto súvislosti najvyšší súd poukazuje na skutočnosť, že potenciálny zamestnávateľ má právo odmietnuť uchádzača o zamestnanie (a to aj bez uvedenia dôvodu), pričom táto skutočnosť ešte nezakladá dôvod na odmietnutie ponuky zo strany sťažovateľky v prípade, ak požiadala o pomoc v hmotnej núdzi.

25. Vzhľadom na uvedené bolo potrebné kasačnú sťažnosť žalobcu podľa § 461 SSP ako nedôvodnú zamietnuť.

26. O trovách konania súd rozhodol podľa § 167 ods. 1 v spojení s § 467 ods. 1 SSP, a účastníkom nepriznal náhradu trov konania, pretože sťažovateľka v konaní nebola úspešná a žalovanému nárok na náhradu trov v zásade neprináleží.

27. Toto rozhodnutie prijal Najvyšší súd SR v senáte pomerom hlasov 3:0.

Poučenie:

Proti tomuto rozsudku n i e j e prípustný opravný prostriedok.