



ROZSUDOK V MENE SLOVENSKEJ REPUBLIKY

Najvyšší súd Slovenskej republiky v senáte zloženom z predsedu senátu: JUDr. Ida Hanzelová a členov senátu: JUDr. Marianna Reiffová a JUDr. Alena Poláčková PhD, v právnej veci žalobcu: **A. F.**, bytom L., ul. J. č. X., proti žalovanému: **Ústredie práce, sociálnych vecí a rodiny Bratislava, pracovisko Banská Bystrica**, so sídlom Zvolenská cesta č. 27, Banská Bystrica, o preskúmanie zákonnosti rozhodnutia žalovaného, o odvolaní žalobcu proti rozsudku Krajského súdu v Banskej Bystrici zo dňa 17. januára 2007, č. k. 23S/177/2006-23, takto

r o z h o d o l :

Najvyšší súd Slovenskej republiky rozsudok Krajského súdu v Banskej Bystrici zo dňa 17. januára 2007, č. k. 23S/177/2006-23, **m e n í** tak, že rozhodnutie žalovaného č. 2006/709-Pol. zo dňa 17. mája 2006 **z r u š u j e** a vec vracia na ďalšie konanie.

Účastníkom náhradu trov odvolacieho konania **nepriznáva**.

O d ô v o d n e n i e

Napadnutým rozsudkom krajský súd zamietol žalobu, ktorou sa žalobca domáhal preskúmania zákonnosti rozhodnutia žalovaného č. 2006/709-Pol. zo dňa 17. mája 2006, ktorým mu nebola priznaná dávka a príspevky podľa zákona č. 599/2003 Z. z. o pomoci v hmotnej núdzi o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej len „zákon o pomoci v hmotnej núdzi“) z dôvodu, že je študentom denného štúdia na vysokej škole v Českej republike, a preto je považovaný za osobu, ktorá sa zdržiava v cudzine a ktorej podľa § 25 ods. 9 zákona o pomoci v hmotnej núdzi z tohto dôvodu dávka a príspevky nepatria.

Z odôvodnenia rozsudku krajského súdu vyplýva, že po preskúmaní napadnutého rozhodnutia žalovaného ako aj konania ktoré mu predchádzalo dospel k záveru, že je v súlade so zákonom, pretože napriek tomu, že stav na strane žalobcu by nasvedčoval, že sa nachádza v hmotnej núdzi, toto nepostačuje na kladné rozhodnutie vo veci, pretože zákon o pomoci v hmotnej núdzi stanovuje podmienku, že riešenie stavu hmotnej núdze nie je možné smerom do zahraničia.

Proti rozsudku krajského súdu podal včas odvolanie žalobca. Nesúhlasil s rozhodnutím krajského súdu, ktorý podľa jeho názoru dospel k nesprávnym skutkovým a právnym záverom, pretože štúdium v zahraničí nie je možné stotožniť s dobou zdržiavania sa v cudzine, čo je zrejme najmä v období prázdnin a skúšok, čo je podľa tvrdenia žalobcu väčšina roka. Ďalej tiež uviedol, že výklad zákona krajským súdom je v rozpore s jeho ústavným právom na štúdium a na hmotné zabezpečenie a poukázal na právnu úpravu iných štátov kontinentálneho práva.

Z uvedených dôvodov žiadal, aby odvolací súd rozhodnutie krajského súdu zrušil a jeho žiadosti vyhovel.

Žalovaný vo svojom vyjadrení zo dňa 5. 4. 2007 žiadal rozsudok prvostupňového súdu ako vecne správny potvrdiť. Uviedol, že krajský súd rozhodol správne keď potvrdil postup a rozhodnutie žalovaného, nakoľko toto vychádzalo z riadne zisteného a správne vyhodnoteného skutkového stavu veci. Podľa jeho názoru § 25 ods. 9 zákona o pomoci v hmotnej núdzi jasne hovorí, že dávka a príspevky sa nevyplácajú do cudziny a nepatria za čas, v ktorom sa občan v hmotnej núdzi zdržiava v cudzine, pričom nešpecifikuje dôvody, pre ktoré sa občan v cudzine nachádza.

Najvyšší súd Slovenskej republiky ako súd odvolací /§ 250ja ods.1 OSP/ preskúmal napadnutý rozsudok súdu prvého stupňa spolu s konaním, ktoré mu predchádzalo a dospel k záveru, že odvolaniu žalobcu je potrebné vyhovieť.

Právne vzťahy pri posudzovaní hmotnej núdze občana a poskytovaní dávky v hmotnej núdzi a príspevkov k dávke, ktorých cieľom je spolu s jeho príjmami zabezpečiť základné životné podmienky a pomôcť v hmotnej núdzi s prispením jeho aktívnej účasti, ako aj aktívnej účasti fyzických osôb, ktoré sa s ním spoločne posudzujú, upravuje už vyššie citovaný zákon o pomoci v hmotnej núdzi.

Podľa § 2 tohto zákona hmotná núdza je stav, keď príjem občana a fyzických osôb, ktoré sa s občanom spoločne posudzujú, nedosahuje životné minimum a občan a fyzické osoby, ktoré sa s občanom spoločne posudzujú, si príjem nemôžu zabezpečiť alebo zvýšiť vlastným pričinením.

Podľa § 25 ods. 1 na konanie o posúdení hmotnej núdze, zabezpečení základných životných podmienok a pomoci v hmotnej núdzi dávkou a príspevkami sa vzťahujú všeobecné predpisy o správnom konaní, ak tento zákon neustanovuje inak.

Podľa ods. 7 dávka a príspevky sa vyplácajú za celý kalendárny mesiac, a to aj v prípade, ak podmienky nároku boli splnené len za časť mesiaca.

Podľa ods. 9 dávka a príspevky sa nevyplácajú do cudziny a nepatria za čas, v ktorom sa občan v hmotnej núdzi alebo niektorá z fyzických osôb, ktorá sa s občanom v hmotnej núdzi spoločne posudzuje, zdržiavajú v cudzine.

V danom prípade predmetom sporu nebola skutočnosť, že žalobca je občanom v hmotnej núdzi, nakoľko správne orgány po preskúmaní jeho majetkových pomerov dospeli k záveru, že jeho príjem nedosahuje životné minimum a ani si ho nemôže zabezpečiť alebo zvýšiť vlastným pričinením, nakoľko je študentom.

Spornou skutočnosťou zostalo to, či je možné študenta študujúceho dennou formou štúdia v zahraničí považovať za osobu, ktorá sa zdržiava v cudzine a z tohto dôvodu mu požadované dávky nepriznať. Inými slovami povedané, či skutočnosť, že niekto realizuje slobodu pohybu a pobytu zaručenú pre občanov Európskej únie (ďalej len „únia“) v rámci únie, môže byť dôvodom na nepriznanie/odňatie dávky pomoci v hmotnej núdzi občanovi, ktorý sa v hmotnej núdzi nachádza a či je možné považovať za takúto osobu študenta študujúceho dennou formou štúdia na vysokej škole v inom členskom štáte únie.

Napriek tomu, že žalobca niekoľko krát už v konaní pred správnyimi orgánmi namietal, že v dôsledku zamietnutia žiadosti mu môže byť znemožnené pokračovať v štúdiu v Českej republike a z toho dôvodu sa cítil byť diskriminovaný, ani správne orgány ani krajský súd sa touto námietkou nezaoberali. Je pravdou, že žalobca v odvolaniach nenamietol konkrétne porušenie primárneho resp. sekundárneho práva Európskeho spoločenstva resp. Európskej únie (ďalej len „komunitárne právo“), avšak z obsahu jeho námietok je zrejmé, že sa obrátil na súd z dôvodu obavy, že nepriznanie dávok mu znemožní pokračovať v štúdiu v inom členskom štáte t. j. okrem iného realizovať slobodu pohybu a pobytu, ktoré patria medzi základné slobody garantované Zmluvou o založení Európskeho spoločenstva (ďalej len „ZES“).

Podľa čl. 46 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky, každý sa môže domáhať zákonom ustanoveným postupom svojho práva na nezávislom a nestrannom súde a v prípadoch ustanovených zákonom na inom orgáne Slovenskej republiky.

Podľa ods. 2 kto tvrdí, že bol na svojich právach ukrátený rozhodnutím orgánu verejnej správy, môže sa obrátiť na súd, aby preskúmal zákonnosť takéhoto rozhodnutia, ak zákon neustanoví inak. Z právomoci súdu však nesmie byť vylúčené preskúmanie rozhodnutí týkajúcich sa základných práv a slobôd.

Obsah základného práva na súdnu ochranu podľa tohto článku definoval Ústavný súd Slovenskej republiky už v náleze č. IV. ÚS 77/02 tak, že: *“...do obsahu základného práva na súdnu ochranu patrí aj právo každého na to, aby sa v jeho veci rozhodovalo podľa relevantnej právnej normy, ktorá môže mať základ v platnom právnom poriadku Slovenskej republiky alebo v takých medzinárodných zmluvách, ktoré Slovenská republika ratifikovala a boli vyhlásené spôsobom, ktorý predpisuje zákon...”*

Podľa čl. 7 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky, Slovenská republika môže medzinárodnou zmluvou, ktorá bola ratifikovaná a vyhlásená spôsobom ustanoveným zákonom, alebo na základe takej zmluvy preniesť výkon časti svojich práv na Európske spoločenstvá a Európsku úniu. **Právne záväzné akty Európskych spoločenstiev a Európskej únie majú prednosť pred zákonmi Slovenskej republiky.** Prevzatie právne záväzných aktov, ktoré vyžadujú implementáciu, sa vykoná zákonom alebo nariadením vlády podľa čl. 120 ods. 2.

Podľa čl. 144 ods. 1 sudcovia sú pri výkone svojej funkcie nezávislí a pri rozhodovaní sú viazaní ústavou, ústavným zákonom, medzinárodnou zmluvou podľa čl. 7 ods. 2 a 5 a zákonom.

Podľa názoru odvolacieho súdu, uvedené ustanovenia Ústavy Slovenskej republiky vytvárajú dostatočný právny rámec nielen, pokiaľ je to možné, na eurokonformný výklad ustanovení vnútroštátneho právneho predpisu – v danom prípade § 25 ods. 9 zákona o pomoci v hmotnej núdzi, ale aj pre rešpektovanie tých nárokov komunitárneho práva, ktoré vo svojich rozhodnutiach sformuloval Súdny dvor Európskych spoločenstiev (ďalej len „SD ES“).

A práve SD ES vo svojej rozsiahlej judikatúre sformuloval aj pravidlo prednostnej aplikácie priamo účinných ustanovení ZES, nariadení resp. smerníc aj orgánmi verejnej správy resp. samosprávy (pozri medzi inými rozsudky vo veciach *Ciola*, C-224/97 z 29. apríla 1999, §§ 30, 31; *Costanzo SpA*, C 103/88, z 22. júna 1989, §§ 30, 31; *Melgar*, C-438/99 zo 4. októbra 2001, §§ 31, 32).

Podľa čl. 17 ods. 1 ZES, zavádza sa občianstvo únie. Občanom únie je každá osoba, ktorá má štátnu príslušnosť členského štátu. Občianstvo únie dopĺňa občianstvo členského štátu, ale ho nenahrádza.

Podľa ods. 2 občania únie požívajú práva priznané im touto zmluvou a podliehajú povinnostiam, ktoré im táto zmluva ukladá.

Podľa čl. 18 ods. 1 každý občan únie má právo voľne sa pohybovať a mať pobyt na území členských štátov, s výnimkou obmedzení a podmienok ustanovených touto zmluvou a opatreniami prijatými na jej základe.

Podľa čl. 149 ods. 2 činnosť spoločenstva sa zameriava na:
- podporovanie mobility študentov a učiteľov, vrátane podpory akademického uznávania diplomov a započítavania doby štúdia.

Správne orgány, rovnako ako aj krajský súd, sa stotožnili v názore, že jediným ustanovením, podľa ktorého je možné v danom prípade postupovať, je § 25 ods. 9 zákona o pomoci v hmotnej núdzi a s poukazom aj na Závery pracovného stretnutia úradov práce, sociálnych vecí a rodiny zo dňa 6. 6. 2006, bod 4., podľa ktorého v zmysle § 25 ods. 9 sa dieťa do 25 rokov veku študujúce dennou formou štúdia v cudzine vyčlení z okruhu spoločne posudzovaných osôb, dospeli k záveru, že žalobcovi z tohto titulu požadovanú dávku ani príspevky priznať nemožno, nakoľko riešenie stavu hmotnej núdze smerom do zahraničia nie je možné.

Podľa názoru krajského súdu uvedený záver nie je ani v rozpore s čl. 39 Ústavy Slovenskej republiky, pretože ústavné právo na pomoc v hmotnej núdzi sa v podrobnostiach o tomto práve zveruje na príslušný zákon a zákon v tomto smere zaviedol určitú reštrikciu vo vzťahu k tým, ktorí sa zdržujú v cudzine bez toho, aby rozlišoval dôvod tohto zdržiavania, pričom podľa úvahy krajského súdu vychádzal zrejme z toho, že pre orgány Slovenskej republiky by bolo veľmi ťažké a miestami až neuskutočniteľné zisťovať skutočný stav núdze, najmä s ohľadom na možnosť zabezpečiť si alebo zvýšiť príjem vlastným pričinením.

Odvolací súd sa s takýmto záverom krajského súdu nestotožnil, a to z viacerých dôvodov.

Predovšetkým odvolací súd upozorňuje na to, že výklad § 25 ods. 9 prijatý správnymi orgánmi v Záveroch pracovného stretnutia úradov práce, sociálnych vecí a rodiny zo dňa 6. 6. 2006, bod 4., nie je pre súd záväzný. V danom prípade o to viac, že takýto výklad neberie do úvahy ostatné ustanovenia toho istého paragrafu, predovšetkým ods. 7, podľa ktorého sa dávka a príspevky vyplácajú za celý kalendárny mesiac, a to aj v prípade, ak podmienky nároku boli splnené len za časť mesiaca, pričom je nesporné, že jednou z podmienok, aby sa dávky mohli vyplácať je aj tá skutočnosť, že sa občan v hmotnej núdzi zdržiava na území Slovenskej republiky.

Odvolací súd poukazuje na to, že správne orgány vôbec nezisťovali, odkedy žalobca študuje v zahraničí, nakoľko do dňa podania žiadosti bol žalobca posudzovaný spoločne s matkou, ktorá poberala dávky aj príspevky pomoci v hmotnej núdzi, či má v Čechách trvalý, resp. prechodný pobyt, akú časť roka sa tam zdržiava, ako často a či vôbec v priebehu školského roka prichádza na Slovensko, z akých prostriedkov uhrádza náklady na ubytovanie, stravovanie, poprípade zvýšené výdavky súvisiace s cestovaním, či si na Slovensku zachoval svoje hospodárske a sociálne väzby, či nie je možné študijný odbor, ktorý si žalobca zvolil, študovať aj na vysokej škole na území Slovenska za porovnateľných podmienok a podobne.

Podľa názoru odvolacieho súdu nie je možné v tomto prípade bez zodpovedania vyššie naznačených otázok posúdiť otázku priznania resp. nepriznania dávok a príspevkov pomoci v hmotnej núdzi žalobcovi, nakoľko prístup, aký zvolili správne orgány, v princípe znamená automatické odňatie resp. nepriznanie sociálnych dávok celej skupine ľudí bez toho, aby sa ich situácia individuálne skúmala a bez zohľadnenia tej skutočnosti, že od 1. 5. 2004 je Slovensko členským štátom Európskej únie a z toho dôvodu sú jeho občania oprávnení realizovať právo na slobodu pohybu garantovanú komunitárnym právom.

Napriek tomu, že sloboda pobytu a pohybu predstavuje základnú slobodu priznanú občanom únie, nejde o právo absolútne, t. j. neobmedzené. SD ES vo viacerých rozsudkoch týkajúcich sa určitých sociálnych dávok pripustil možnosť obmedzenia ich vyplácania poberateľom podmienkou „zdržiavania sa poberateľa na území štátu, ktorý ich vypláca“ a to najmä v prípade dávok, ktoré sú úzko spojené so sociálno-hospodárskou situáciou v dotknutom členskom štáte, pretože sa odvodzujú od minimálnej mzdy a životnej úrovne (pozri medzi inými rozsudok *Hendrix*, C- 287/05, z 11. septembra 2007 § 55- § 58; *De Cuyper*, C-406/04, z 18. júla 2006, č. § 38 - § 41, v ktorom SD ES splnenie podmienky domicilu uznal za potrebné dokonca aj pre zachovanie nároku na vyplácanie podpory v nezamestnanosti).

Na druhej strane SD ES vyslovil, že v prípade, že sa poberateľ zdržiava v cudzine a odobratie dávok resp. ich nepriznanie z tohto jediného dôvodu by bolo nespravodlivé, „...*uplatnenie tejto právnej úpravy nesmie zasiahnuť do práv osoby, ktorá sa nachádza v takej situácii ako žalobca vo veci samej, nad rámec potrebný na uskutočnenie cieľa sledovaného vnútroštátnym zákonom. Vnútroštátnemu súdu,*

ktorý musí vnútroštátny zákon v najvyššej možnej miere vykladať v súlade s právom Spoločenstva prináleží, aby najmä zohľadnil skutočnosť, že dotknutý pracovník si v členskom štáte pôvodu zachoval svoje hospodárske a sociálne väzby.“ (§ 15 a § 57 a výrok bod 2 vo vyššie citovanom rozsudku *Hendrix*).

V predmetnom prípade je podľa názoru odvolacieho súdu potrebné mať na zreteli aj tú skutočnosť, že žalobca je študent a jedným z cieľov spoločenstva je aj podpora mobility študentov v rámci únie.

V tomto smere je judikatúra SD ES jednoznačná v tom, že štátny príslušník členského štátu, ktorý odíde do iného členského štátu, aby tam pokračoval v štúdiu, využíva slobodu pohybu zaručenú článkom 18 ZES a nezlučiteľné s právom na slobodu pohybu je, ak sa s takýmto občanom v členskom štáte, ktorého je štátnym príslušníkom zaobchádza menej výhodne, ako by sa s ním zaobchádzalo v prípade, že by nevyužil možnosti poskytované ZES v súvislosti so slobodou pohybu, pričom tieto okolnosti sú obzvlášť dôležité v oblasti vzdelávania.

Obmedzenia tohto princípu sú prípustné len vtedy, ak sú založené na objektívnych skutočnostiach nezávislých na štátnej príslušnosti dotknutých osôb a sú primerané na dosiahnutie legitímneho cieľa zakotveného vo vnútroštátnych právnych predpisoch (pozri medzi inými rozsudky vo veciach *Grzelczyk, C-184/99*, z 20. septembra 2001, § 35; *Bidar, C-209/03*, v 15. marca 2005, § 34, § 35; *D'Hoop, C-224/98*, z 11. júla 2002, §§ 29-34 a ďalšie).

Rozsudok ESD v spojenej veci *Morgan a Bucher, C-11/06 a C-12/06* z 23. októbra 2007 dal jednoznačnú odpoveď na to, že odmietnutie priznania pomoci na vzdelávanie štátnemu príslušníkovi členského štátu, ktorý vykonáva svoje štúdium v inom členskom štáte odporuje čl. 17 a čl. 18 ZES (§ 31 až § 33 rozsudku).

Z uvedeného vyplýva, že napriek skutočnosti, že v danom prípade dávky pomoci v hmotnej núdzi nie sú dávkami prioritne resp. výlučne určenými na podporu vzdelávania, je podľa názoru odvolacieho súdu potrebné pri rozhodovaní o ich odňatí resp. nepriznaní študentovi z dôvodu nesplnenia podmienky pobytu, resp. bydliska zvážiť, či takýto zásah do práva na slobodu pohybu, ktorým nepochybne odňatie dávok je, je primeraný cieľu ktorý sleduje, t. j. možnosti štátu dohliadať na to, aby nebol zneužívaný systém sociálnej pomoci v hmotnej núdzi.

Z uvedených dôvodov sa odvolací súd nestotožnil s rozhodnutím krajského súdu a uznal námietky žalobcu za dôvodné, nakoľko dospel k záveru, že napadnuté rozhodnutie a postup žalovaného nie je v súlade so zákonom. Keďže súd prvého stupňa opravnému prostriedku žalobcu nevyhovel a jeho žalobu zamietol, postupoval odvolací súd podľa § 250ja ods. 4 OSP tak, že rozhodnutie krajského súdu zmenil, keďže neboli splnené podmienky na jeho zrušenie ani potvrdenie.

Vzhľadom na to, že podľa ustálenej judikatúry najvyššieho súdu nie je úlohou súdov pri preskúvaní rozhodnutí správnych orgánov nahrádzať ich činnosť najmä pokiaľ ide o riadne zistenie skutkového stavu, zrušil odvolací súd napadnuté rozhodnutie žalovaného a vrátil mu vec na ďalšie konanie a rozhodnutie s tým, že v ďalšom konaní bude správny orgán viazaný právnym názorom odvolacieho súdu,

za účelom riadneho zistenia skutočného stavu doplní dokazovanie v naznačenom smere, zväži proporcionalitu ochrany legitímneho cieľa a intenzity zásahu do žalobcových práv garantovaných komunitárnym právom a na základe toho vo veci opätovne rozhodne, pričom svoje rozhodnutie aj náležite odôvodní.

O trovách konania rozhodol súd podľa § 250k ods. 1 OSP a účastníkom ich náhradu nepriznal, nakoľko žalobcovi, ktorý bol v odvolacom konaní úspešný, žiadne trovy nevznikli.

P o u č e n i e : Proti tomuto rozsudku nie je prípustný riadny opravný prostriedok.

V Bratislave 24. 4. 2008

JUDr. Ida Hanzelová, v.r.
predseda senátu

Za správnosť vyhotovenia :
Mária Kráľová