

Súd: Najvyšší súd SR
Spisová značka: 9Sžsk/6/2019
Identifikačné číslo spisu: 5018200088
Dátum vydania rozhodnutia: 27.05.2020
Meno a priezvisko: JUDr. Judita Kokolevská
Funkcia: sudca
ECLI: ECLI:SK:NSSR:2020:5018200088.1

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: V. P. V., nar. XX.XX.XXXX, bytom Š. N.. Č.. XX, XXX XX V., štátny občan L., 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/2018/2503/3-CAV zo dňa 08.01.2018, o kasačnej sťažnosti žalobcu proti rozsudku Krajského súdu v Žiline, č.k. 24Sa/8/2018 z 1. októbra 2018, takto

rozhodol:

I. Najvyšší súd Slovenskej republiky rozsudok Krajského súdu v Žiline, č.k. 24Sa/8/2018 z 1. októbra 2018 m e n í tak, že rozhodnutie žalovaného č. ZA/2018/2503/3-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. 24Sa/8/2018 z 1. októbra 2018 zamietol žalobu, ktorou sa žalobca domáhal zrušenia rozhodnutia žalovaného č.k. ZA/2018/2503/3-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/2017/38171-6 zo dňa 14.11.2017 (ďalej len „prvostupňové rozhodnutie“). Preskúmaným rozhodnutím žalovaný zamietol odvolanie žalobcu a potvrdil prvostupňové rozhodnutie, ktorým prvostupňový orgán odňal žalobcovi preukaz fyzickej osoby s ťažkým zdravotným postihnutím a uložil mu povinnosť ho vrátiť do 30 dní.

2. Krajský súd v odôvodnení rozsudku napadnutého kasačnou sťažnosťou uviedol, že z obsahu administratívneho spisu prvostupňového správneho orgánu vyplýva, že rozhodnutím Úradu práce, sociálnych vecí a rodiny Martin, odboru sociálnych vecí a rodiny č. MT3/OPPNKŤZPaPČ/PČ/SOC/2017/38171-2 zo dňa 02.10.2017 bolo podľa § 16 ods. 1 zákona č. 447/2008 Z.z. vyhovieť žiadosti žalobcu o vyhotovenie preukazu fyzickej osoby s ťažkým zdravotným

postihnutím zo dňa 11.09.2017, lebo posudkový lekár Úradu práce, sociálnych vecí a rodiny Martin, ktorý posúdil jeho zdravotný stav, určil mieru funkčnej poruchy 80 % v zmysle prílohy č. 3, časť X.C.2.c zákona č. 447/2008 Z.z., a preto sa považuje za fyzickú osobu s ťažkým zdravotným postihnutím. Uvedené rozhodnutie nadobudlo právoplatnosť dňa 10.10.2017. Prvostupňovým rozhodnutím zo dňa 14.11.2017 bol preukaz fyzickej osoby s ťažkým zdravotným postihnutím žalobcovi podľa § 45 ods. 14 zákona č. 447/2008 Z.z. odňatý. V odvolaní zo dňa 30.11.2017 žalobca uviedol, že rozhodnutie o odňatí preukazu fyzickej osoby s ťažkým zdravotným postihnutím je voči nemu príliš tvrdé, na Slovensku v rokoch 1992 - 2000 vyštudoval medicínu ako samoplatca, od roku 2011 až doteraz pracuje na Slovensku ako lekár, pracoval v Martine, Žiline, Banskej Bystrici, Zvolene ako lekár internista kardiológ, momentálne pracuje ako lekár v nemocnici vo Zvolene a taktiež v Záchrannej službe Bratislava. Zo svojho platu platí odvody a dane Slovenskému štátu, nie štátu, ktorého je občanom. Jeho zdravotný stav je závažný. Nežiada o žiadne iné kompenzácie iba vydanie ZŤP preukazu a parkovacej karty, takže nechce zneužívať sociálny systém tohto štátu. Chce mať len zabezpečené bezproblémové parkovanie, nakoľko pri jeho zdravotnom stave mu to značne uľahčuje život. Je toho názoru, že postup správneho orgánu je porušením zásady práva na rovnaké zaobchádzanie. V doplnení dôvodov odvolania zo dňa 08.12.2017 žalobca poukázal na článok 11 ods. 1 písm. d/ smernice Rady 2003/109/ES z 25. novembra 2003, podľa ktorého osoby s dlhodobým pobytom majú nárok na rovnaké zaobchádzanie ako štátni príslušníci vo vzťahu k sociálnemu zabezpečeniu, sociálnej pomoci a sociálnej ochrany ako je vymedzené vo vnútroštátnom práve. Smernica je 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. Podľa žalobcu nie je možné, aby bolo v jeho prípade aplikované vnútroštátne právo, nakoľko je v rozpore so smernicou Rady, ktorá má prednosť pred vnútroštátnym právom. Správny orgán rozhodol podľa jeho názoru v rozpore so zákonom, keď mu odňal preukaz osoby s ťažkým zdravotným postihnutím, a preto sa domáha zrušenia tohto rozhodnutia.

3. Krajský súd uviedol, že Zmluva o sociálnom zabezpečení medzi Slovenskou republikou a Spojenými štátmi americkými bola podpísaná dňa 10.12.2012 v Bratislave a nadobudla platnosť dňa 01.05.2014. Ide o zmluvu, ktorá má podľa článku 7 ods. 5 Ústavy Slovenskej republiky prednosť pred zákonmi, je uverejnená v Oznámení Ministerstva zahraničných vecí a európskych záležitostí Slovenskej republiky č. 92/2014 Z.z. Táto zmluva nezaručuje práva na kompenzácie.

4. Smernica Rady 2003/109/ES z 25. novembra 2003 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 prípadoch ochorenia, tehotenstva, rodičovskej pomoci a dlhodobej starostlivosti. Spôsoby udeľovania týchto výhod upravuje vnútroštátne právo. V akých oblastiach majú osoby s dlhodobým pobytom nárok na rovnaké zaobchádzanie ako štátni príslušníci je teda bližšie uvedené v článku 11 ods. 1 citovanej smernice. Podľa článku 11 ods. 1 písm. d/ majú nárok na rovnaké zaobchádzanie ako štátni príslušníci aj vo vzťahu sociálnej pomoci. Členské štáty však v zmysle článku 11 ods. 4 citovanej smernice vo vzťahu k sociálnej pomoci môžu obmedziť rovnaké zaobchádzanie. Pokiaľ sa žalobca odvoláva na ustanovenie odseku 13 smernice, podľa ktorého 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 pomoc v prípadoch ochorenia, aj v tomto odseku sa však ďalej uvádza, že spôsoby udeľovania týchto výhod upravuje vnútroštátne právo. Námietku žalobcu, že nie je možné, aby bolo v jeho prípade aplikované vnútroštátne právo, preto krajský súd vyhodnotil ako nedôvodnú.

5. Ďalej krajský súd uviedol, že sociálna pomoc je určená občanom, ktorí sa dostali do situácie sociálnej odkázanosti a nemajú prostriedky, alebo schopnosti zabezpečiť sebe alebo svojej rodine základné prvotné potreby. Zákon túto situáciu definuje ako stav hmotnej a sociálnej núdze. Pojem sociálna pomoc sa u nás chápe ako užšia forma štátom garantovanej starostlivosti o občana v sociálnej oblasti. Krajský súd poukázal na zákon č. 195/1998 Z.z. o sociálnej pomoci, ktorý bol s účinnosťou od 01.01.2009 zrušený zákonom o sociálnych službách č. 448/2008 Z.z. Tento zákon chápal sociálnu pomoc ako a) sociálna prevencia, sociálne poradenstvo, sociálne služby a b) riešenie hmotnej núdze alebo sociálnej núdze, vrátane sociálnej núdze občanov s ťažkým zdravotným postihnutím, kedy si občan nedokáže sám alebo

ani s pomocou rodiny zabezpečiť základné životné podmienky, pričom zákon presne stanovuje, čo sa myslí základnými životnými podmienkami: jedno teplé jedlo denne, nevyhnutné ošatenie a prístrešie. Sociálnu pomoc teda môžeme chápať ako štátom organizované, garantované, či poskytované formy sociálnej starostlivosti, a to vrátane štátom vytváraných podmienok pre realizáciu týchto činností v rámci nešťátneho sektoru. Za sociálnu núdzu sa na účely uvedeného zákona považoval v zmysle § 10 ods. 2 aj stav, keď občan s ťažkým zdravotným postihnutím potreboval zmierniť sociálne dôsledky ťažkého zdravotného postihnutia alebo ich prekonať za podmienok stanovených uvedeným zákonom. Nový zákon o sociálnych službách v piatej hlave (§ 34 až § 51a) síce upravuje sociálne služby na riešenie nepriaznivej sociálnej situácie z dôvodu ťažkého zdravotného postihnutia, nepriaznivého zdravotného stavu alebo z dôvodu dovŕšenia dôchodkového veku, v ňom však už ale žiadne ustanovenia, ktoré by upravovali podmienky nároku na vydanie preukazu fyzickej osoby s ťažkým zdravotným postihnutím, uvedené nie sú. Preukaz fyzickej osoby s ťažkým zdravotným postihnutím upravuje a pokiaľ ide o podmienky nároku na jeho vyhotovenie, ako aj jeho odňatie, zákon č. 447/2008 Z.z. o príspevkoch na kompenzáciu ťažkého zdravotného postihnutia a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej len zákon č. 447/2008 Z.z.). Podľa § 16 ods. 3 zákona č. 447/2008 Z.z. preukaz, ktorého vzor je uvedený v prílohe č. 8, je určený na uplatnenie zliav a výhod podľa osobitných predpisov, nejedná sa teda len o vydanie parkovacieho preukazu fyzickej osoby s ťažkým zdravotným postihnutím. Nárok na preukaz vzniká v zmysle § 43 ods. 8 zákona č. 447/2008 Z.z. právoplatným rozhodnutím príslušného orgánu o preukaze alebo právoplatným rozhodnutím príslušného orgánu o peňažnom príspevku na kompenzáciu, z ktorých vyplýva, že fyzická osoba je fyzickou osobou s ťažkým zdravotným postihnutím.

6. Krajský súd poukázal na to, že v pôvodnom zákone č. 195/1998 Z.z. o sociálnej pomoci bol okrem občana účastníkom právnych vzťahov zmysle § 4 písm. b/ aj cudzinec, ak sa mu neposkytovala pomoc podľa osobitných predpisov alebo medzinárodných zmlúv, ktorými je Slovenská republika viazaná. V zmysle § 3 ods. 1 písm. a/ bod 6. zákona č. 447/2008 Z.z. je však účastníkom právnych vzťahov podľa tohto zákona len ten cudzinec, ktorý nie je občan štátu Európskeho hospodárskeho priestoru a ktorého práva na kompenzáciu zaručuje medzinárodná zmluva, ktorou je Slovenská republika viazaná a ktorá bola uverejnená v Zbierke zákonov Slovenskej republiky. Na základe uvedeného je potom zrejmé, že účastníkom právnych vzťahov podľa zákona č. 447/2008 Z.z. nemôže byť žalobca, pretože v jeho prípade nie je splnená podmienka, že ide o cudzinca, ktorého práva na kompenzáciu zaručuje medzinárodná zmluva, ktorou je Slovenská republika viazaná a ktorá bola uverejnená v Zbierke zákonov Slovenskej republiky. I keď niet pochybností, že žalobca je fyzickou osobou s ťažkým zdravotným postihnutím, v jeho prípade nie sú splnené zákonom stanovené podmienky pre vydanie preukazu fyzickej osoby s ťažkým zdravotným postihnutím podľa § 16 ods. 1 zákona č. 447/2008 Z.z..

7. Pokiaľ teda v zmysle článku 11 ods. 4 smernice Rady 2003/109/ES z 25. novembra 2003 členské štáty môžu obmedziť rovnaké zaobchádzanie vo vzťahu k sociálnej pomoci a sociálnej ochrane na základnú podporu a žalovaný, ako i prvostupňový správny orgán dospeli k záveru, že žalobca nemôže byť považovaný za účastníka právnych vzťahov podľa § 3 ods. 1 písm. a/ bod 6. zákona č. 447/2008 Z.z., je potrebné považovať ich rozhodnutia za vecne správne a vydané v súlade so zákonom. Pretože zákon č. 447/2008 Z.z. neobsahuje žiadne zmiernovacie ustanovenie ani výnimky, krajský súd musel s poukazom na vyššie uvedené žalobné námietky žalobcu vyhodnotiť ako nedôvodné. Pre námietku žalobcu, že rozhodnutie žalovaného by bolo správne iba v prípade, ak by ako štátny občan USA nemal dlhodobý pobyt na území SR, správny súd nenašiel oporu v zákone. Rovnako na vecnej správnosti rozhodnutia žalovaného nemôže zmeniť nič ani skutočnosť, že sa žalovaný nezaoberal dôvodmi, ktorými žalobca doplnil odvolanie podaním zo dňa 08.12.2017, pretože tieto by k inému záveru viesť nemohli.

8. Proti uvedenému rozsudku krajského súdu podal kasačnú sťažnosť žalobca (sťažovateľ) z dôvodu, že krajský súd porušil zákon tým, že nesprávnym procesným postupom znemožnil účastníkovi konania, aby uskutočnil jemu patriace procesné práva v takej miere, že došlo k porušeniu práva na spravodlivý proces a rozhodol na základe nesprávneho právneho posúdenia veci. Namietal, že krajský súd sa neriadil ust. § 27 ods. 3 zákona č. 162/2015 Z.z. Správny súdny poriadok (ďalej len „SSP“), podľa ktorého správny súd neposudzuje hospodárnosť a vhodnosť rozhodnutia orgánu verejnej. Vyplýva to podľa neho

z výroku v ods. 22 rozsudku: „Rovnako na vecnej správnosti rozhodnutia žalovaného nemôže zmeniť nič ani skutočnosť, že sa žalovaný nezaoberal dôvodmi, ktorými žalobca doplnil odvolanie podaním z 08.12.2017, pretože by k inému záveru viesť nemohli.“ Nesprávne právne posúdenie sťažovateľ videl vo vzťahu k aplikácii smernice Rady 2003/109/ES z 25. novembra 2003 o právnom postavení príslušníkov tretích krajín, ktorí sú osobami s dlhodobým pobytom (ďalej len „smernica“), ktorá 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 dlhodobej 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 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 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 dlhodobej 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. účastníkom 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 ma na území Slovenskej republiky dlhodobý pobyt, je oprávnený na priznanie preukazu fyzickej osoby s ťažkým zdravotným postihnutím vzhľadom na znenie čl. 11 ods. 1 písm. d/ smernice.

20. Krajský súd sa s aplikáciou čl. 11 ods. 1 písm. d/ smernice vysporiadal takým spôsobom, že príslušníci tretích krajín síce majú právo na rovnaké zaobchádzanie vo vzťahu k sociálnej pomoci, ale tak ako je vymedzené vo vnútroštátnom práve a keďže členské štáty majú právo podľa ods. 4 čl. 11 smernice obmedziť rovnaké zaobchádzanie vo vzťahu k sociálnej pomoci a sociálnej ochrane na základnú podporu, námietku žalobcu, že v jeho prípade nie je možné použiť vnútroštátne právo vyhodnotil ako nedôvodnú. Kasačný súd sa s uvedeným právnym názorom krajského súdu nestotožňuje.

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. 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.“

26. Kasačný súd preto 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.

27. Ako druhé skúmal kasačný súd skutočnosť, či priznanie preukazu osoby ZŤP 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 preukazu ZŤP podľa zákona č. 447/2008 Z.z. preto je možné považovať za inštitút spadajúci do oblasti sociálnej pomoci.

28. 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 Smernice 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.

29. 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 preukazu ZŤP. Pokiaľ sa krajský súd a žalovaný 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 č. 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. Ustanovenie § 3 ods. 1 zákona č. 447/2008 Z.z. sa nezmieňuje o osobách s priznaným dlhodobým pobytom ani o rozsahu základnej podpory. Ani z dôvetku ust. čl. 11 ods. 1 písm d/ - ako je vymedzené vo vnútroštátnom práve, v spojení s § 3 ods. 1 zákona č. 447/2008 Z.z. nie je možné dospieť k záveru, že orgány Slovenskej republiky pri transpozícii mali záujem na uplatnení výnimky podľa čl. 11 ods. 4 Smernice. Dôvetok - ako je vymedzené vo vnútroštátnom práve, ustanovuje, že príslušníci tretích krajín sa môžu domáhať takej sociálnej pomoci, akú daný členský štát poskytuje, vzhľadom na to, že v každom členskom štáte môžu byť formy pomoci a podmienky jej poskytnutia odlišné.

30. V tejto súvislosti kasačný súd považuje za potrebné poukázať na to, že žalobca žiadal o priznanie preukazu ZŤP. 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. 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 kompenzáciu 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 ťažké zdravotné postihnutie žalobcu je priznanie preukazu ZŤP 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 preukazu ZŤP žalobcovi ako osobe s dlhodobým pobytom v Slovenskej republike, napriek skutočnosti, že z medicínskeho hľadiska spĺňa všetky podmienky je porušením práva na rovnaké zaobchádzanie vo vzťahu k sociálnemu zabezpečeniu, sociálnej pomoci a sociálnej ochrany.

31. 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.

32. 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 preukazu ZŤP 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 sociálnej pomoci vylučuje, aby nedošlo k porušeniu práva na rovnaké zaobchádzanie vo vzťahu k sociálnej pomoci žalobcu ako osoby s dlhodobým pobytom na území Slovenskej republiky.

33. 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 tejto prejudiciálnej povinnosti ako všeobecného pravidla platia určité výnimky (pozri 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 „acte clair“). Vzhľadom na vyššie uvedené podrobné zdôvodnenie aplikácie čl. 11 ods. 1 písm. d/ Smernice vo vzťahu k danému prípadu žalobcu a aj vzhľadom na už existujúci rozsudok Súdného 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 písm. d/) 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 písm. d/ smernice Súdnemu dvoru.

34. 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. 2 ods. 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 preukaz ZŤP, aj napriek tomu, že uvedená zmluva medzi SR a USA sa naň nevzťahuje, pokiaľ mu takýto nárok vyplýva z inej záväznej právnej úpravy.

35. Za rovnako irelevantné považoval kasačný súd poukazovanie na zákon č. 195/1998 Z.z. o sociálnej pomoci, ktorý bol s účinnosťou od 01.01.2009 zrušený.

36. Čo sa týka sťažovateľovej námietky ohľadom nesprávneho postupu krajského súdu, aj v tomto smere musí dať kasačný súd za pravdu sťažovateľovi. Z administratívneho spisu žalovaného vyplýva, že podaním z 08.12.2017, doručeným prvostupňovému orgánu 11.12.2017 doplnil svoju argumentáciu v odvolaní a poukázal na práva priznané mu smernicou. Žalovaný ako odvolací orgán vydal preskúmané rozhodnutie dňa 08.01.2018. Nie je vinou žalobcu, že jeho doplnenie prvostupňový správny orgán nepredložil žalovanému v rámci odvolacieho konania. Kasačný súd sa nestotožňuje so záverom krajského súdu, že nie je relevantné, že sa správne orgány so žalobcovou argumentáciou o použití smernice nezaoberali. Podľa § 47 ods. 3 zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) je správny orgán povinný v odôvodnení rozhodnutia uviesť ako sa vyrovnal s návrhmi a námietkami

účastníkov konania a s ich vyjadreniami k podkladom rozhodnutia, pričom námietka ohľadom aplikácie smernice je jedna zo zásadných námietok žalobcu v správnom konaní. Žalobca ako účastník správneho konania mal právo na odôvodnenie, prečo správny orgán nepovažoval aplikáciu Smernice, od ktorej žalobca odvodzoval svoje právo, za možnú, a to aj v prípade, ak jeho odvolanie žalovaný zamietol.

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. O náhrade trov konania ako aj trov kasačného konania kasačný súd rozhodol v súlade s § 467 ods. 1 a 2 v spojení s § 167 ods. 1 SSP tak, že úspešnému žalobcovi priznal náhradu trov konania na krajskom súde ako aj náhradu trov kasačného konania.

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

Poučenie:

Proti tomuto rozsudku nie je prípustný opravný prostriedok.