

Súd: Najvyšší súd SR
Spisová značka: 7Sžsk/46/2019
Identifikačné číslo spisu: 7018200303
Dátum vydania rozhodnutia: 30.09.2020
Meno a priezvisko: JUDr. Zdenka Reisenauerová
Funkcia: sudca
ECLI: ECLI:SK:NSSR:2020:7018200303.1

ROZSUDOK

Najvyšší súd Slovenskej republiky v senáte zloženom z predsedníčky senátu JUDr. Zdenky Reisenauerovej a členiek senátu JUDr. Aleny Adamcovej a JUDr. Violy Takáčovej, PhD. v právnej veci žalobcu: R. U., trvale bytom X. - Y. X., adresa na doručovanie: J.. N.. Š. XXXX/XXX, XXX XX W., proti žalovanému: Ústredie práce, sociálnych vecí a rodiny, odbor pomoci v hmotnej núdzi a štátnych sociálnych dávok, Špitálska 8, 812 67 Bratislava, v konaní o preskúmanie zákonnosti rozhodnutia žalovaného č.j.: UPS/US1/SSVOPHNSSD/SOC/2018/3241-0002 Sz zo dňa 5.2.2018, o kasačnej sťažnosti žalobcu proti rozsudku Krajského súdu v Košiciach č. k. 6Sa/17/2018-36 zo dňa 5. decembra 2018, takto

rozhodol:

Najvyšší súd Slovenskej republiky rozsudok Krajského súdu v Košiciach č. k. 6Sa/17/2018-36 zo dňa 5. decembra 2018 z m e ň u j e tak, že rozhodnutie žalovaného č.j.: UPS/US1/SSVOPHNSSD/SOC/2018/3241-0002 Sz zo dňa 5.2.2018 z r u š u j e a v e c m u v r a c i a n a ďalšie konanie.

Žalobcovi p r i z n á v a voči žalovanému nárok na náhradu trov konania pred krajským súdom a náhradu trov konania pred kasačným súdom v celom rozsahu.

Odôvodnenie

I.
Konanie pred krajským súdom

1. Krajský súd v Košiciach (ďalej len „krajský súd alebo správny súd“) napadnutým rozsudkom č. k. 6Sa/17/2018-36 zo dňa 5. decembra 2018 podľa § 190 zákona č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok (ďalej len „SSP“) zamietol žalobu, ktorou sa žalobca domáhal preskúmania zákonnosti rozhodnutia žalovaného č.j.: UPS/US1/SSVOPHNSSD/SOC/2018/3241-0002 Sz zo dňa 5.2.2018 žiadajúc správny súd, aby napadnuté rozhodnutie žalovaného zrušil a vec mu vrátil na ďalšie konanie. Správny súd účastníkom konania nepriznal náhradu trov konania.

2. Z odôvodnenia uvedeného rozhodnutia vyplýva, že krajský súd z predloženého administratívneho spisu mal preukázané, že správny orgán prvého stupňa Úrad práce, sociálnych vecí a rodiny rozhodnutím č. KE1/OHNNVáŠSD/HNNV KE II, III/SOC/2017/38315-88 zo dňa 7.12.2017 žalobcovi znížil dávku v hmotnej núdzi o sumu 61,60 Eur a odňal mu preddavok na pomoc v hmotnej núdzi v sume 61,60 Eur od 1.12.2017. Svoje rozhodnutie odôvodnil tak, že žalobcu vyzval, aby v lehote do 5 dní reagoval na jeho výzvu, označenú ako ponuka, zaslanú mu v prílohe, doručenú 10.11.2017 a upozornil ho na to, že ak odmietne ponuku, neakceptuje ju, alebo sa nedostaví na výkon prác, dávka priznaná podľa zákona o pomoci v hmotnej núdzi sa podľa § 10 ods. 3 zníži o 61,60 Eur. Prijemcovi boli ponúknuté pracovné činnosti v čase od 1.12.2017 do 31.3.2018 podľa rozpisu činností. Pretože žalobca nereagoval, správny orgán to považoval za jeho nesúhlas zúčastniť sa výkonu tejto činnosti, a preto mu odňal prv priznanú dávku v hmotnej núdzi s odkazom na § 25 ods. 2 zákona o pomoci v hmotnej núdzi, podľa ktorého sa dávka odníme alebo zníži a nevyplatí sa alebo vyplatí v nižšej sume, ak sa zmenia skutočnosti rozhodujúce na nárok na pomoc v hmotnej núdzi. Konštatoval, že žalobca je posudzovaný ako nezamestnaný a nie je vedený v evidencii uchádzačov o zamestnanie, nemá žiadny príjem, a preto podľa § 15 ods. 1 zákona o pomoci v hmotnej núdzi sa suma pomoci v hmotnej núdzi určí ako rozdiel medzi sumou nárokov a príjmov, odkazom na § 10 ods. 3 zákona o pomoci v hmotnej núdzi. Proti doručenému rozhodnutiu podal včas odvolanie žalobca. Napadnutým rozhodnutím žalovaný zamietol odvolanie žalobcu a potvrdil rozhodnutie správneho orgánu prvého stupňa. Osvojil si jeho odôvodnenie, že svojim rozhodnutím zo 7.12.2017 podľa § 10 ods. 3 a § 25 ods. 2 zákona č. 417/2013 Z. z. o pomoci v hmotnej núdzi a zákona č. 601/2003 Z. z. o životnom minime znížil dôvodne dávku v hmotnej núdzi o sumu 61,60 Eur žalobcovi s poukazom na fakt, že žalobca sa v lehote do 5 dní nevyjadril, či prijíma ponuku zaslanú správnym orgánom prvého stupňa na vykonávanie činností a považoval to za odmietnutie ponuky. Žalovaný poukazom na obsah odvolania žalobcu uviedol, že žalobca je rozvedený, pomoc v hmotnej núdzi je mu poskytovaná od 1.7.2010, práceneschopný bol od 21.12.2013 do 25.4.2017. Prvostupňový správny orgán dňa 16.10.2017 zaslal žalobcovi výzvu na predloženie dokladov potrebných na preukázanie, že je v hmotnej núdzi. Ponúkol mu vykonávanie činností v rozsahu 32 hodín mesačne za obdobie 5.12.2017 až 31.3.2018 bezvýsledne. Výzvu z 10.11.2017 si žalobca neprevzal. S poukazom na § 10 ods. 2 písm. a/ zákona č. 417/2013 Z. z. o pomoci jeho dávka jednotlivca v hmotnej núdzi v sume 61,60 Eur mu bola dôvodne znížená podľa § 10 ods. 3 zákona. Žalobcovi od 1.1.2017 bola poskytovaná preddavkovo pomoc v hmotnej núdzi z dôvodu začatia konania vo veci jeho nároku na invalidný dôchodok v sociálnej poisťovni. Jej rozhodnutím zo dňa 24.4.2017 bola jeho žiadosť o invalidný dôchodok zamietnutá. Prvostupňový správny orgán 16.11.2017 v tejto súvislosti vyzval žalobcu, aby preukázal do 8 kalendárnych dní priznanie invalidného dôchodku a potvrdenie sociálnej poisťovne, či koná o jeho prípadnom odvolaní. Žalobca podal odvolanie proti rozhodnutiu Sociálnej poisťovne a Krajský súd v Košiciach konal o jeho žalobe.

3. Ďalej krajský súd zistil, že v konaní vedenom na Krajskom súde v Košiciach pod sp. zn. 3Sa/24/2017 bolo preskúmané rozhodnutie žalovaného generálneho riaditeľa Sociálnej poisťovne, ústredie, Bratislava č. XXXXXXXXXXXX zo dňa 11.8.2017, ktorým vo veci invalidného dôchodku žalobcu odvolanie žalobcu odmietol a rozhodnutie prvostupňového správneho orgánu/sociálnej poisťovne/ z 24.4.2017, ktorým zamietol žiadosť o priznanie invalidného dôchodku žalobcovi, potvrdil.

4. Krajský súd zákonnosť preskúmaného rozhodnutia žalovaného správneho orgánu preskúmal v intenciách ustanovení zákona č. zákona č. 417/2013 Z. z. o pomoci v hmotnej núdzi a zákona č. 601/2003 Z. z. o životnom minime v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon č. 417/2013 Z. z. alebo zákon o pomoci v hmotnej núdzi“), citujúc právnu úpravu ustanovenú v § 10 ods. 1, ods. 2 písm. a/, ods. 3, ods. 8 písm. a/, § 7 ods. 2, § 25 ods. 2, § 28 ods. 1 písm. b/ uvedeného zákona, v spojení s právnou úpravou ustanovenou v zákone č. 71/1976 Zb. o správnom konaní v znení neskorších predpisov (ďalej len správny poriadok), citujúc ustanovenia § 1 ods. 1, § 3 ods. 5, § 32 ods. 1, § 46, § 47 ods. 2, 3 uvedeného zákona, postupom podľa prvej a tretej hlavy tretej časti Správneho súdneho poriadku a dospel k záveru o nedôvodnosti podanej žaloby, a preto ju podľa § 190 SSP zamietol v celom rozsahu.

5. Správny súd mal preukázať, že žalovaný rozhodnutím prvostupňového správneho orgánu podľa § 10 ods. 3, § 25 ods. 2 ZoPvHN odňal žalobcovi dávku v hmotnej núdzi v sume 61,60 Eur mesačne od 01.06.2016 s poukazom na tú skutočnosť, že žalobca nereagoval na ponuku práce v rozsahu 32 hodín mesačne, ktorú prevzal, čo sa považuje za odmietnutie ponuky. Predmetné rozhodnutie prvostupňového správneho orgánu bolo potvrdené rozhodnutím druhostupňového správneho orgánu. Voči tomuto rozhodnutiu žalobca podal včas správnu žalobu, v ktorej namietal, že žalovaný sa vôbec nezaoberal jeho zdravotným stavom s poukazom na ustanovenia § 10 ods. 3 v spojení s § 7 ods. 2 písm. h) zákona o pomoci v hmotnej núdzi, čím nedostatočne zistil skutkový stav a neskúmal ďalšie zákonné podmienky súvisiace s odňatím dávky, hoci zákonodarca vymedzeným skupinám osôb priznal oslobodenie od povinnosti zúčastňovať sa v rozsahu 32 hodín mesačne na prácach alebo aktivitách v zmysle § 10 ods. 3, ako podmienky pre neodňatie dávky. Žalobu v danej veci posudzoval správny súd neformálne, keďže v prípade správnej žaloby v sociálnych veciach podanej fyzickou osobou nie je súd viazaný rozsahom a dôvodmi žaloby.

6. Krajský súd poukázal na to, že povinnosťou správneho orgánu nie je len v priebehu administratívneho konania zabezpečovať a vyhodnocovať dôkazy, ktoré svedčia v neprospech (napr. poberateľa dávky), ale takisto v súlade so zákonnými ustanoveniami aj zhromaždiť a vykonať aj dôkazy v jeho prospech. Danú povinnosť má správny orgán najmä vtedy, ak v prípade správnym orgánom aplikovaného zákonného ustanovenia (v preskúvanom prípade § 10 ods. 3 ZoPvHN) je nevyhnuté posúdiť aj iné zákonné ustanovenia, ktoré aplikáciu daného ustanovenia za splnenia v ňom stanovených podmienok vylučuje (v preskúvanom § 7 ods. 2 ZoPvHN). Krajský súd uviedol, že v posudzovanom prípade ak by žalobcu bolo možné zaradiť do niektorej zo skupín uvedených v § 7 ods. 2 ZoPvHN, nebolo by možné zo strany správneho orgánu pristúpiť k vydaniu napadnutého rozhodnutia podľa § 10 ods. 3 ZoPvHN. Krajský súd konštatoval, že v rozhodnutí správneho orgánu nechýba správna úvaha, ktorá vychádza z právnej úpravy, aplikovanej na zistený skutkový stav. Žalobcu nebolo možno zaradiť do niektorej z daných kategórií uvedených v § 7 ods. 2 zákona o pomoci v hmotnej núdzi. Na danom stave je významným tvrdenie žalovaného, že žalobca nepredložil aktuálne potvrdenie o svojej dočasnej práceneschopnosti, ani vyžadované rozhodnutie o priznaní invalidného dôchodku. Správny orgán vykonal dokazovanie, či žalobca patrí do niektorej z kategórií fyzických osôb uvedených v § 7 ods. 2 ZoPvHN a túto svoju správnu úvahu náležite odôvodnil. Len v prípade, ak by žalobca patril do niektorých zákonných uvedených skupín, nebolo by možné v jeho prípade pristúpiť k vydaniu napadnutého rozhodnutia v zmysle § 10 ods. 3 ZoPvHN. Jeho aplikáciu ustanovenia priamo vylúčil § 10 ods. 8 ZoPvHN, ktorý v písmene a) ustanovuje, že § 10 odsek 3 sa nevzťahuje na člena domácnosti, ktorý je uvedený v § 7 ods. 2 písm. a), c) a e) až h). V danom smere je rozhodnutie správneho orgánu preskúmateľné, lebo konštatuje nepreukázaný stav práceneschopnosti, alebo invalidity žalobcu, ktoré ak v minulosti žalobca preukázal, jeho argumenty boli správnymi orgánmi až do vydania preskúvaných rozhodnutí akceptované, pokiaľ ide o jeho nároky na preddávky na dávku v hmotnej núdzi. V posudzovanej veci krajský súd argumentáciu žalovaného uvedenú v odôvodnení rozsudku v bodoch 2, 4, 5, 6, 7, 12, 14 až 19, 23 až 25, 27, 30, 35 považoval za dôvodnú. Nároky žalobcu o odškodnení správny súd hodnotil ako neopodstatnené.

7. O trovách konania správny súd rozhodol podľa § 167 Správneho súdneho poriadku tak, že ich náhradu nepriznal neúspešnému žalobcovi ani žalovanému, ktorý odôvodnené trovy konania neuplatnil.

II.

Kasačná sťažnosť žalobcu

8. Proti uvedenému rozsudku krajského súdu podal žalobca v zákonnej lehote kasačnú sťažnosť. V dôvodoch kasačnej sťažnosti žalobca namietal, že krajský súd rozhodol na základe nesprávneho právneho posúdenia veci (§ 440 ods. 1 písm. g/ SSP), nesprávnym procesným postupom znemožnil účastníkovi konania, aby uskutočnil jemu patriace procesné práva v takej miere, že došlo k porušeniu práva na spravodlivý proces (§ 440 ods. 1 písm. f/), odklonil sa od ustálenej rozhodovacej praxe kasačného súdu (§ 440 ods. 1 písm. h/ SSP).

8.1. V dôvodoch kasačnej sťažnosti žalobca vyslovil svoj nesúhlas s právnym posúdením a odôvodnením krajského súdu uvedeným v napadnutom rozhodnutí. Žalobca namietal nepreskúmateľnosť napadnutého rozhodnutia krajského súdu pre nedostatok dôvodov, keďže správny súd sa dostatočne nevyporiadal s jeho námietkami uvedenými v žalobe, pričom s niektorými jeho námietkami sa nevyporiadal vôbec. Nesúhlasil s tvrdením krajského súdu, ako aj žalovaného, že nedal odpoveď na výzvy úradu práce, poukazom na to, že mu boli doručené dve výzvy na preukázanie požadovaných skutočností a na obe podal odpoveď. Taktiež nesúhlasil s argumentáciou súdu, ako aj žalovaného, že bolo právoplatne rozhodnuté o jeho žiadosti na priznanie invalidného dôchodku, keďže o jeho žiadosti na priznanie invalidného dôchodku právoplatne rozhodnuté nebolo. Výtýkal správne mu súdu, že mu odňal právo na spravodlivý proces, keďže nechal bez povšimnutia jeho tvrdenia, že mu zo strany žalovaného boli doručené dve výzvy na preukázanie požadovaných skutočností, na ktoré zaslal odpoveď. Namietal, že vo veci nebol zistený skutočný stav v zmysle § 32 ods. 1 správneho poriadku a v správnom konaní došlo k porušeniu § 33 ods. 2 správneho poriadku. Ďalej dôvodil, že zákon o hmotnej núdzi požaduje výkon činností v rozsahu najviac 32 hodín mesačne, pričom prioritne ponecháva aktivitu na potenciálnom poberateľovi dávky a až následne je osoba povinná podriadiť sa ponuke na výkon menších obecných služieb, ktoré mu budú ponúknuté. Zdôraznil, že pre posúdenie proporcionality takejto požiadavky je relevantné, že zákonodarca z tejto povinnosti vyňal osoby, ktoré sa nemôžu plnohodnotne zúčastniť na výkone požadovaných činností z objektívnych a zákonom predpokladaných dôvodov, akým sú vek, invalidita, zlý zdravotný stav, namietajúc porušenie zákona o hmotnej núdzi. Výtýkal žalovanému, ako aj správne mu súdu nedostatočné zistenie skutkového stavu vo vzťahu k jeho zdravotnému stavu.

8.2. Žalobca záverom poukazom na judikatúru Ústavného súdu Slovenskej republiky a Najvyššieho súdu Slovenskej republiky vyslovil názor, že napadnutý rozsudok krajského súdu je porušením ústavnoprávne a medzinárodnoprávne garantovaných princípov materiálneho právneho štátu.

III.

Vyjadrenie žalovaného ku kasačnej sťažnosti žalobcu

9. Kasačná sťažnosť žalobcu bola žalovanému doručená dňa 28.2.2019. Žalovaný sa ku kasačnej sťažnosti žalobcu vyjadril tak, že navrhoval, aby kasačný súd kasačnú sťažnosť ako nedôvodnú zamietol.

9.1. V dôvodoch vyjadrenia žalovaný vyslovil názor, že krajský súd napadnutým rozsudkom rozhodol vo veci na základe správneho skutkového a právneho posúdenia veci. Stotožnil sa s vyjadreniami podanými v konaní súdneho prieskumu dňa 18.4.2018, 2.5.2018 a na pojednávaní súdu dňa 2.10.2018. Zastával názor, že v predmetnej veci v správnom konaní vychádzal z objektívneho a dostatočne zisteného stavu veci a svojím postupom neporušil zákon. Vyslovil tiež názor, že žalobca kasačné dôvody nevymedzil, keď v dôvodoch kasačnej sťažnosti neuviedol, v čom spočíva nesprávnosť právneho posúdenia veci krajským súdom.

IV.

Konanie pred kasačným súdom

10. Najvyšší súd Slovenskej republiky ako súd kasačný (§ 11 písm. g) v spojení s § 438 ods. 2 SSP) preskúmal napadnutý rozsudok správneho súdu, ako aj konanie, ktoré mu predchádzalo (§ 453 ods. 2 SSP), v rozsahu námietok žalobcu uvedených v kasačnej sťažnosti, kasačnú sťažnosť prejednal bez nariadenia pojednávania (§ 455 SSP), keď deň vyhlásenia rozhodnutia bol zverejnený minimálne 5 dní vopred na úradnej tabuli a na internetovej stránke Najvyššieho súdu Slovenskej republiky www.nsud.sk (§ 452 ods. 1 v spojení s ust. § 137 ods. 4 SSP) a dospel k záveru, že kasačná sťažnosť žalobcu je dôvodná.

11. Predmetom prieskumného konania na kasačnom súde bol rozsudok Krajského súdu v Košiciach č. k. 6Sa/17/2018-36 zo dňa 5. decembra 2018, ktorým krajský súd podľa § 190 SSP zamietol žalobu, ktorou sa žalobca domáhal preskúmania zákonnosti rozhodnutia žalovaného, žiadajúc jeho zrušenie a vrátenie veci na ďalšie konanie.

12. V procese posudzovania zákonnosti napadnutého rozsudku správneho súdu kasačný súd vychádzal zo skutkových zistení vyplývajúcich zo spisového materiálu krajského súdu, súčasť ktorého tvoril administratívny spis žalovaného správneho orgánu, na ktoré poukázal už krajský súd v odôvodnení napadnutého rozsudku, z ktorých dôvodov ich najvyšší súd neopakuje a súčasne na ne poukazuje.

13. Predmetom preskúmacieho súdneho konania v danej veci bolo rozhodnutie žalovaného správneho orgánu - Ústredie práce, sociálnych vecí a rodiny, odbor pomoci v hmotnej núdzi a štátnych sociálnych dávok, Bratislava č.j.: UPS/US1/SSVOPHNSSD/SOC/2018/3241-0002 Sz zo dňa 5.2.2018, ktorým žalovaný zamietol odvolanie žalobcu a potvrdil rozhodnutie správneho orgánu prvého stupňa - Úradu práce, sociálnych vecí a rodiny Košice č. KE1/OHNNVáŠSD/HNNV KE II, III/SOC/2017/38315-88 zo dňa 7.12.2017. Uvedeným rozhodnutím správny orgán prvého stupňa žalobcovi znížil dávku v hmotnej núdzi o sumu 61,60 Eur a odňal mu preddavok na pomoc v hmotnej núdzi v sume 61,60 Eur od 1.12.2017.

14. Kasačný súd predovšetkým upriamuje pozornosť na to, že správne súdnictvo v Slovenskej republike vychádza z materiálneho chápania právneho štátu v zmysle čl. 1 ods. 1 ústavy vyžadujúceho, aby verejná správa bola pod kontrolou súdnej moci. Je založené jednak na kontrole verejnej správy, či táto (ne)prekračuje jej zverenú právomoc a jednak poskytuje ochranu subjektívnym právam osôb, do ktorých bolo zasiahnuté alebo zasahované v rozpore so zákonom. Hlavnou úlohou správneho súdnictva je teda ochrana subjektívnych práv a jeho cieľom ochrana práv fyzických a právnických osôb a ich prostredníctvom následne aj ochrana zákonnosti. Správne súdnictvo je neoddeliteľným atribútom právneho štátu zaručujúcim každej osobe, či už ide o fyzickú alebo právnickú osobu ochranu práv pred činnosťou orgánov verejnej správy. Dodržiavanie zákonnosti v oblasti výkonnej moci a dôsledná ochrana jednotlivca je jednou z najdôležitejších črt právneho štátu, ktorého koncepcia práva stojí aj na dodržiavaní práva štátnymi orgánmi. Správny súd v správnom súdnictve poskytuje ochranu právam alebo právom chráneným záujmom fyzickej osoby a právnickej osoby v oblasti verejnej správy a rozhoduje v ďalších veciach ustanovených týmto zákonom (§ 2 ods. 1 SSP). Konanie pred správnym súdom je jednou zo záruk ochrany základných ľudských práv a slobôd a ochrany práv a oprávnených záujmov účastníkov administratívneho konania (§ 5 ods. 2 SSP). Na rozhodnutie správneho súdu je rozhodujúci stav v čase právoplatnosti rozhodnutia orgánu verejnej správy alebo v čase vydania opatrenia orgánu verejnej správy (§ 135 ods. 1 SSP). Správnou žalobou sa žalobca môže domáhať ochrany svojich subjektívnych práv proti rozhodnutiu orgánu verejnej správy alebo opatreniu orgánu verejnej správy (§ 177 ods. 1 SSP).

15. Kasačný súd dáva tiež do pozornosti, že správny súd nie je súdom skutkovým. Jeho úlohou pri preskúmaní zákonnosti rozhodnutia a postupu správneho orgánu podľa tretej hlavy tretej časti Správneho súdneho poriadku (§§ 199 a nasl. SSP) je posudzovať, či správny orgán príslušný na konanie si zadovážil dostatok skutkových podkladov pre vydanie rozhodnutia, či zistil vo veci skutočný stav, či konal v súčinnosti s účastníkom konania, či rozhodnutie bolo vydané v súlade so zákonmi a inými právnymi predpismi a či obsahovalo zákonom predpísané náležitosti, teda či rozhodnutie správneho orgánu bolo vydané v súlade s hmotnoprávnymi, ako aj s procesnoprávnymi predpismi. V súdnom prieskume zákonnosti rozhodnutia žalovaného správneho orgánu v sociálnych veciach správny súd nie je viazaný rozsahom dôvodov uvedených v žalobe, ak žalobca je fyzickou osobou, ktorou namieta nezákonnosť rozhodnutia správneho orgánu, tvrdiac, že nezákonným rozhodnutím správneho orgánu a postupom mu predchádzajúcim bol ukrátený na svojich hmotnoprávných alebo procesnoprávných právach. Zákonnosť rozhodnutia správneho orgánu je podmienená zákonnosťou postupu správneho orgánu predchádzajúceho vydaniu napadnutého rozhodnutia. Správny súd v konaní súdneho prieskumu zákonnosti rozhodnutia orgánu verejnej správy teda preskúmava, či orgán štátnej správy konal a

rozhodol v súlade so zákonom, či v správnom konaní postupoval v súčinnosti s účastníkom konania, či sa vysporiadal s jeho námietkami a či na základe skutkových zistení na základe logického a rozumného uváženia ustálil správne svoj právny záver.

16. Kasačný súd zistil, že krajský súd v danej veci v procese súdneho prieskumu zákonnosti napadnutého rozhodnutia žalovaného správneho orgánu náležite nepostupoval v súlade s procesnými pravidlami zákonodarcom nastolenými v prvej a tretej hlave tretej časti Správneho súdneho poriadku, keď súdny prieskum zákonnosti rozhodnutia žalovaného správneho orgánu, napadnutého žalobou, nevykonával v súlade s právnou úpravou ustanovenou v zákone č. 417/2013 Z. z. o pomoci v hmotnej núdzi a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov postupom podľa Správneho súdneho poriadku, z ktorých dôvodov kasačný súd považoval právny záver správneho súdu o zákonnosti napadnutého rozhodnutia žalovaného za nesprávny.

V.

Právne posúdenie kasačným súdom

17. Podľa čl. 1 ods. 1 veta prvá Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“) Slovenská republika je zvrchovaný, demokratický a právny štát.

18. Podľa čl. 2 ods. 2 ústavy štátne orgány môžu konať iba na základe ústavy, v jej medziach a v rozsahu a spôsobom, ktorý ustanoví zákon.

19. Podľa čl. 152 ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky výklad a uplatňovanie ústavných zákonov, zákonov a ostatných všeobecne záväzných právnych predpisov musí byť v súlade s touto ústavou.

20. Základom interpretácie a aplikácie čl. 1 ods. 1 ústavy je zabezpečenie materiálneho a nie formálneho právneho štátu. Základnou premisou materiálneho právneho štátu sa prezentuje všeobecná záväznosť práva pre všetkých. To znamená, že štátne orgány, orgány územnej samosprávy, právnické osoby s právomocou rozhodovania o právach a povinnostiach, ako aj každý jednotlivец musí konať tak, ako určuje právny poriadok. Z citovanej právnej úpravy ústavy vyplýva, že výklad a uplatňovanie všeobecne záväzných právnych predpisov musí byť v súlade s ústavou. Pozitivistický právny prístup k aplikácii zákonov je preto v činnosti štátnych orgánov modifikovaný ústavne konformným výkladom, ktorý v závislosti od ústavou chránených hodnôt pôsobí reštriktívne alebo extenzívne na dikciu zákonných pojmov. Obsah zákonnej právnej normy nemôže byť interpretovaný izolovane, mimo zmyslu a účelu zákona, cieľa právnej regulácie, ktorý zákon sleduje. Požiadavka na ústavne konformnú aplikáciu a výklad zákona je podmienkou zákonnosti rozhodnutia ako individuálneho správneho aktu. Mocenské orgány štátu realizujú svoju rozhodovaciu právomoc sú pri výkone svojej moci povinné postupovať v zmysle čl. 2 ods. 2 ústavy, s prihliadnutím na to, že súčasne sú viazané aj právnou úpravou obsiahnutou v medzinárodných zmluvách, ktorými je Slovenská republika viazaná (čl. 7 Ústavy SR) a po vstupe Slovenskej republiky do Európskeho spoločenstva, Európskej únie postupovať tiež v súlade s právnymi záväznými predpismi Európskeho spoločenstva, Európskej únie.

21. Zákon č. 417/2013 Z. z. o pomoci v hmotnej núdzi a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov účinný v čase rozhodovania žalovaného v znení do 3.3.2019 (ďalej tiež len zákon č. 417/2013 Z. z. alebo zákon o pomoci v hmotnej núdzi) upravuje právne vzťahy pri poskytovaní a) pomoci v hmotnej núdzi, b) osobitného príspevku a c) jednorazovej dávky. Tento zákon sa vzťahuje na občana Slovenskej republiky, ktorý má na území Slovenskej republiky trvalý pobyt, 1) a cudzinca zdržiavajúceho sa na území Slovenskej republiky v súlade s osobitným predpisom 2) alebo medzinárodnou zmluvou, ktorou je Slovenská republika viazaná (§ 1 ods. 1, 2 uvedeného zákona).

22. Zákonodarca hmotnú núdzu definuje v právnej norme ustanovenej v § 2 ods. 1 tak, že hmotná núdza je stav, keď príjem členov domácnosti podľa tohto zákona nedosahuje sumy životného minima ustanovené osobitným predpisom³⁾ a členovia domácnosti si nevedia alebo nemôžu pracou, výkonom

vlastníckeho práva alebo iného práva k majetku a uplatnením nárokov zabezpečiť príjem alebo zvýšiť príjem. Za základné životné podmienky na účely tohto zákona považuje jedno teplé jedlo denne, nevyhnutné ošatenie a prístrešie (§ 2 ods. 2).

23. Nárok na pomoc v hmotnej núdzi vzniká fyzickej osobe v hmotnej núdzi, ak spĺňa podmienky ustanovené v § 10 až 14 a úhrn súm uvedených v § 10 ods. 2, 3, 5 a 8, § 11 ods. 2, § 12 ods. 2, § 13 ods. 2 a § 14 ods. 2 je vyšší ako úhrn súm príjmu podľa § 4. Nárok na pomoc v hmotnej núdzi vzniká najskôr v kalendárnom mesiaci, v ktorom sa tento nárok uplatnil. Pomoc v hmotnej núdzi je a) dávka v hmotnej núdzi (ďalej len "dávka"), b) ochranný príspevok, c) aktivačný príspevok, d) príspevok na nezaopatrené dieťa, e) príspevok na bývanie (§ 9 ods. 1, 3 zákona č. 417/2013 Z. z.).

24. Dávka je určená na zabezpečenie základných životných podmienok. Dávka je 61,60 eura mesačne, ak ide o jednotlivca (§ 10 ods. 1 písm. a/ zákona č. 417/2013 Z. z.).

25. 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, 12) 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,33) alebo c) prác na predchádzanie mimoriadnej situácii,29) počas vyhlásenej mimoriadnej situácie a pri odstraňovaní následkov mimoriadnej situácie.

26. Na konanie podľa tohto zákona sa vzťahuje všeobecný predpis o správnom konaní okrem § 18 ods. 3, § 33 ods. 2, § 60, § 62 až 68 všeobecného predpisu o správnom konaní, ak v odseku 3, § 19 ods. 1 a v § 28 ods. 2 písm. a) nie je ustanovené inak (§ 22 ods. 1 zákona č. 417/2013 Z. z.).

27. Úrad určí osobitného príjemcu, ak a) sa doterajším poskytovaním pomoci v hmotnej núdzi nedosiahol účel, na ktorý je určená, b) možno odôvodnene predpokladať, že poskytovaním pomoci v hmotnej núdzi sa nedosiahne účel, na ktorý je určená, c) pomoc v hmotnej núdzi je splatná ku dňu smrti príjemcu a členovia domácnosti sú neplnoletí, alebo sú osoby, ktoré nemajú spôsobilosť na právne úkony, d) členovi domácnosti sa poskytuje iná sociálna dávka prostredníctvom osobitného príjemcu. Osobitný príjemca je obec, iná právnická osoba alebo fyzická osoba, ktorá má spôsobilosť na právne úkony v plnom rozsahu. Osobitný príjemca je povinný pomoc v hmotnej núdzi použiť v prospech členov domácnosti a na účel, na ktorý je určená (§ 23 ods. 1, 2, 3 zákona č. 417/2013 Z. z.).

28. Preddavok na pomoc v hmotnej núdzi sa môže priznať, ak a) začalo konanie o 1. nároku (§ 6 - prebieha konanie o nárokoch napr. konanie o výživnom, o dávkach sociálneho poistenia, nárokoch z pracovnoprávných vzťahoch a iné.), 2. peňažnom príspevku na opatrovanie, 3. určení otcovstva, b) bol podaný návrh na výkon súdneho rozhodnutia na vymoženie výživného maloletého dieťaťa a nezaopatreného plnoletého dieťaťa na účely začatia konania o náhradnom výživnom. Po ukončení konania podľa odseku 1 písm. a) úrad rozhodne o pomoci v hmotnej núdzi a rozhodne o doplatení pomoci v hmotnej núdzi alebo o jej vrátení. Úrad zúčtuje preddavok na pomoc v hmotnej núdzi so zaplateným výživným, s priznaným rodičovským príspevkom, opakovaným peňažným príspevkom na podporu náhradnej starostlivosti o dieťa, peňažným príspevkom na opatrovanie alebo náhradným výživným (§ 24 ods. 1, 2, 3 zákona č. 417/2013 Z. z.).

29. Podľa § 25 ods. 1 až 6 zákona č. 417/2013 Z. z. ak sa pomoc v hmotnej núdzi a osobitný príspevok priznali neprávom, odnímu sa od prvého dňa v mesiaci, v ktorom sa priznali neprávom. 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.

Ak sa zistí, že pomoc v hmotnej núdzi a osobitný príspevok neboli priznané, hoci sa priznať mali, vyplácali sa v nižšej sume alebo vo vyššej sume, ako patrili, alebo sa priznali neskôr, nárok na pomoc v hmotnej núdzi a osobitný príspevok sa priznajú v sume ako patrili odo dňa, od ktorého mali byť priznané.

Poskytovanie pomoci v hmotnej núdzi a osobitného príspevku sa zastaví, ak príjemca nevyhoví výzve úradu podľa § 28 ods. 2 písm. b) v určenej lehote preukázať skutočnosti rozhodujúce na ich poskytovanie alebo na ich výšku a bol na tento dôsledok vo výzve písomne upozornený.

Úrad rozhodne o obnovení poskytovania pomoci v hmotnej núdzi a osobitného príspevku od kalendárneho mesiaca, v ktorom príjemca preukáže skutočnosti rozhodujúce na poskytovanie pomoci v hmotnej núdzi a osobitného príspevku. Nárok na poskytnutie pomoci v hmotnej núdzi a nárok na poskytnutie osobitného príspevku zaniká odo dňa zastavenia poskytovania pomoci v hmotnej núdzi a odo dňa zastavenia poskytovania osobitného príspevku, ak v lehote troch mesiacov odo dňa zastavenia ich poskytovania príjemca nepreukáže skutočnosti rozhodujúce na ich poskytovanie.

Fyzická osoba je povinná vrátiť pomoc v hmotnej núdzi a osobitný príspevok alebo ich časť poskytnuté neprávom alebo vo vyššej sume, ako patrili. Ak fyzická osoba spôsobilá, že sa jej poskytovala alebo poskytuje pomoc v hmotnej núdzi, osobitný príspevok alebo ich časť neprávom alebo vo vyššej sume, ako patrili, je povinná vrátiť poskytnutú pomoc v hmotnej núdzi, osobitný príspevok alebo ich časť zvýšené o 10%.

30. Vchádzajúc z uvedenej právnej úpravy účelom zákona pomoci v hmotnej núdzi je upraviť podmienky poskytovania pomoci v hmotnej núdzi, osobitného príspevku a jednorazovej dávky v hmotnej núdzi. Zákonodarca dôraz kladie na to, aby bola v rámci systému poskytovania pomoci v hmotnej núdzi zabezpečená adresnosť, zásluhovosť, ako aj ochrana tých, ktorí si vlastným pričinením nemôžu alebo nevedia zabezpečiť, alebo zvýšiť príjem vlastnou prácou, pričom sa vychádza z ústavnej garancie zabezpečenia základných životných podmienok, ktoré sa návrhom zákona ustanovujú ako jedno teplé jedlo denne, nevyhnutné ošatenie a prístrešie. Pomoc v hmotnej núdzi sa navrhuje poskytovať formou dávky v hmotnej núdzi a príspevkov. Príspevky sú: ochranný príspevok, aktivačný príspevok, príspevok na nezaopatrené dieťa a príspevok na bývanie. V oblasti posudzovania hmotnej núdzi vymedzuje okruh osôb spoločne posudzovaných, ktoré tvoria domácnosť. Upravuje okruh príjmov, ktoré sa započítavajú do príjmu na účely posúdenia hmotnej núdzi a vymedzuje príjmy, na ktoré sa bude prihliadať len čiastočne, alebo vôbec. V rámci poskytovania pomoci v hmotnej núdzi sa má prihliadať na zásluhovosť. Za účelom zvýšenia aktívnej účasti občana na riešení hmotnej núdze zákonodarca vymedzuje výšku dávky v hmotnej núdzi. Výška dávky v hmotnej núdzi je podmienená od aktivity plnoletého práceschopného člena domácnosti a to účasťou na menších obecných službách, dobrovoľníckej činnosti alebo na prácach na predchádzanie mimoriadnej situácie, počas vyhlásenia mimoriadnej situácie a na odstraňovaní jej následkov. S cieľom zníženia dlhodobého pasívneho zotrávania v systéme pomoci v hmotnej núdzi sa navrhuje, aby za každého plnoletého člena domácnosti sa výška dávky znížila, ktorý sa mesačne v rozsahu minimálne 32 hodín nezúčastní výkonu menších obecných služieb, dobrovoľníckych činností, alebo prác na predchádzanie mimoriadnej situácie, počas vyhlásenia mimoriadnej situácie a na odstraňovaní jej následkov. Aby sa zabránilo zneužívaniu poskytovanej pomoci v hmotnej núdzi zákonodarca upravuje určenie osobitného príjemcu v prípade, ak v čase rozhodovania o pomoci v hmotnej núdzi pre domácnosť, je určený osobitný príjemca na inú dávku poskytovanú úradom.

31. Zákonodarca uvedeným zákonom súčasne ukladá povinnosti žiadateľovi o pomoc v hmotnej núdzi a príjemcovi pomoci hmotnej núdzi, najmä preukázanie všetkých skutočností rozhodujúcich pre nárok na pomoc v hmotnej núdzi. Zároveň vymedzuje práva a povinnosti zamestnanca úradu, ktorý plní úlohy vo veciach pomoci v hmotnej núdzi. Vo veci poskytovania pomoci v hmotnej núdzi má napr. zamestnanec úradu právo overovať si skutočnosti o žiadateľovi alebo príjemcovi v mieste jeho pobytu. Požadovať potrebné informácie a vysvetlenia priamo od žiadateľa a príjemcu, alebo od iných osôb, ako napr. od susedov, príbuzných a súčasne mu ukladá, aby údaje ktoré sú úradu známe z vlastnej činnosti alebo ktoré vie získať z informačných systémov iných orgánov verejnej správy, od občana nevyžadoval. Za tým účelom zákonodarca ustanovuje súčinnosť a povinnosť spolupráce úradov s organizáciami, s orgánmi samosprávy a ďalšími subjektmi, ktoré sú povinné poskytovať informácie týkajúce sa pomoci v

hmotnej núdzi a na žiadosť úradu sú povinné poskytnúť požadované údaje nevyhnutné na rozhodovanie o nárokoch podľa citovaného zákona. Táto povinnosť orgánom vzniká z dôvodov komplexnosti a zložitosti problému, ktorý navrhovaný zákon rieši.

32. Kasačný súd v danej súvislosti upriamuje pozornosť na nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. PL ÚS 8/2014, v ktorom ústavný súd konštatoval:

„15. Ústavný súd už pri svojej rozhodovacej činnosti uviedol, že hospodárske, sociálne a kultúrne práva a slobody" sú právami druhej generácie, ktorých podoba a obsah v podstatnej miere závisí od ekonomických a hospodárskych možností štátu" (PL. ÚS 19/08), a je pre ne podstatné to, že sa ich podľa čl. 51 ods. 1 ústavy možno "domáhať... len v medziach zákonov, ktoré tieto ustanovenia vykonávajú", teda len v rozsahu vyvoditeľnom z citovanej ústavnej výhrady, prostredníctvom ktorej ústava poskytuje zákonodarcovi nepochybne väčší priestor (v porovnaní s inými skupinami základných práv a slobôd) pre voľnú úvahu (uváženie) na účely určenia, v akom rozsahu, kvalite a za akých podmienok ich bude garantovať. V tejto súvislosti však ústavný súd už vyslovil právny názor, že "priestor pre voľnú úvahu poskytnutý ústavou zákonodarcovi pri prijímaní týchto zákonov nemožno chápať absolútne; jej limity treba hľadať predovšetkým v ústavných princípoch a v požiadavke ochrany ďalších hodnôt, na ktorých je ústava založená a ktoré chráni. Tieto základné práva už svojou povahou síce nabádajú na právnu úpravu zo strany štátu (ktorá naplní jeho obsah), ten však nesmie zasiahnuť samotnú podstatu týchto práv ani sa dotknúť iných práv zakotvených v ústave a Dohovore o ochrane ľudských práv a základných slobôd. Ústavný súd môže v rámci abstraktnej kontroly ústavnosti vysloviť nesúlad len v prípadoch, ak dotknutá právna norma nerešpektuje konkrétne ústavné garancie niektorého zo základných práv, na ktoré odkazuje čl. 51 ods. 1 ústavy (PL. ÚS 11/2013). V tomto rozhodnutí sa ústavný súd odvolal na ústavnú teóriu, podľa ktorej k reálnemu uskutočňovaniu väčšiny hospodárskych, sociálnych a kultúrnych práv sa "vyžaduje určité pozitívne plnenie zo strany štátu (status positivus)..." (PALÚŠ, I. - SOMOROVÁ, I. Štátne právo Slovenskej republiky. Vydanie druhé. Košice: UPJŠ, 2008. s. 161), t.j. jeho zákonný obsah a rozsah, ako aj ústavné garancie ich zabezpečovania štátom, ktoré bezprostredne súvisia s doktrínou tzv. pozitívneho záväzku štátu, ku ktorej sa ústavný súd výslovne prihlásil vo veci vedenej pod sp. zn. II. ÚS 8/96, keď uviedol, že "Pozitívnym záväzkom štátu sa chránia aj práva a slobody ustanovené v Ústave Slovenskej republiky. Obsahom pozitívneho záväzku štátu je povinnosť podniknúť opatrenia na ochranu práv, ktoré v ústave priznal občanovi..." (m. m. PL. ÚS 2/04 alebo PL. ÚS 17/2008).

16. Podľa zákona o hmotnej núdzi hmotná núdza je stav, keď príjem členov domácnosti podľa tohto zákona nedosahuje sumy životného minima ustanovené osobitným predpisom a členovia domácnosti si nevedia alebo nemôžu prácou, výkonom vlastníckeho práva alebo iného práva k majetku a uplatnením nárokov zabezpečiť príjem alebo zvýšiť príjem. Zákon teda považuje hmotnú núdzu za stav, ktorý vznikol nie z viny dotknutej osoby ("nevedia alebo nemôžu prácou... zabezpečiť príjem alebo zvýšiť príjem") a takáto osoba nedokáže tento stav zvrátiť vlastnou aktivitou a ani pomocou členov domácnosti ("... keď príjem členov domácnosti"). Uvedené východiská považuje ústavný súd za dôležité pre samotné posúdenie namietaného nesúladu zákona o hmotnej núdzi.

17. Ústavný súd pri svojom rozhodovaní vychádzal zo skutočnosti, že právo na pomoc v hmotnej núdzi, ktoré je potrebné na zabezpečenie základných životných potrieb podľa čl. 39 v spojení s čl. 51 ods. 1 ústavy, treba vykladať ako príkaz právnomu štátu poskytnúť reálnu možnosť každému (nielen občanom Slovenskej republiky), kto sa ocitne v stave hmotnej núdze definovanej zákonom, zaistiť pomoc aspoň na zabezpečenie minimálnych životných potrieb, ktorými sa podľa zákona o hmotnej núdzi rozumiejú jedno teplé jedlo denne, nevyhnutné ošatenie a prístrešie. Z pohľadu ústavného súdu však nie je v rozpore s ústavným príkazom vyjadreným v čl. 39 ods. 2 ústavy vyžadovať aktívnu participáciu osôb na zabezpečovaní ich základných životných potrieb, pokiaľ požadované činnosti nebudú neprímerané, neodôvodnené alebo zbytočne zaťažujúce.

18. K obdobným záverom dospel ústavný súd i v inej veci v súvislosti s posudzovaním podstaty obdobnej dávky sociálnej pomoci podľa zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 599/2003 Z. z. o pomoci v hmotnej núdzi a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov, keď vyslovil, že dávka sociálnej pomoci, ktorá je určená na "pomoc" v hmotnej núdzi fyzickej osobe a s ňou spoločne posudzovaným osobám, má zabezpečiť základné životné podmienky tejto fyzickej osoby a s

ňou spoločne posudzovaných osôb za ich príspevia a aktívnej účasti (PL. ÚS 3/04).

19. Zákon o hmotnej núdzi požaduje výkon činností v rozsahu najviac 32 hodín mesačne, pričom prioritne ponecháva aktivitu na potenciálnom poberateľovi dávky (dobrovoľnícka činnosť) a až následne je dotknutá osoba povinná podriaďiť sa ponuke na výkon menších obecných služieb, ktoré mu budú ponúknuté. Pre posúdenie proporcionality takejto požiadavky je relevantné, že zákonodarca z tejto povinnosti vyňal osoby, ktoré sa nemôžu plnohodnotne zúčastniť na výkone požadovaných činností z objektívnych a zákonom predpokladaných dôvodov, akými sú vek, invalidita, zlý zdravotný stav, starostlivosť o závislého člena rodiny, a taktiež osoby, ktoré sa aktívne snažia zabezpečiť svoje životné potreby iným spôsobom, napríklad výkonom absolventskej praxe (§ 10 ods. 8 zákona o hmotnej núdzi). Takéto vyčlenenie skupín (ktoré napokon nebolo ani navrhovateľmi namietané) na základe v zákone o hmotnej núdzi uvedených dôvodov je ústavne akceptovateľné.

20. Ústavnú konformnosť požadovaného výkonu menších obecných činností v rozsahu 32 hodín mesačne ústavný súd posudzoval predovšetkým vo vzťahu k sume dávky v hmotnej núdzi 61,60 €, ktorá má byť krátená v prípade odmietnutia výkonu takýchto činností. Aj keď pri výkone činností podľa § 10 ods. 3 zákona o hmotnej núdzi nejde o výkon práce v pracovnom pomere alebo obdobnom pracovnom vzťahu, nemôže byť časový rozsah výkonu požadovaných činností v zjavnom nepomere k výške sumy krátenej dávky, v takom prípade by ústavný súd musel kvalifikovať požadované činnosti v rámci testu proporcionality ako neprimerané či zbytočne zaťažujúce. Napokon treba mať na pamäti, že osoba, ktorá bude vykonávať požadované činnosti, bude zväčša vnímať svoju prácu ako prostriedok zárobku či svojej užitočnosti a socializácie, a nie ako právny mechanizmus ochrany pred krátením dávky, ako to účelovo (politicky) vnímajú navrhovatelia. Ak cieľom napádanej právnej úpravy bolo zvýšiť efektívnosť a adresnosť poskytovania štátnych finančných prostriedkov, aktivovať občanov v hmotnej núdzi a posilniť ich motiváciu pracovať, prvoradá je pozitívna motivácia takýchto osôb na výkon požadovaných činností. Ústavný súd konštatuje, že pomer časového rozsahu činností a výšky potenciálne krátenej dávky v hmotnej núdzi je pod hranicou hodinovej minimálnej mzdy, avšak i s ohľadom na okolnosť, že požiadavka na výkon menších obecných služieb podľa § 10 ods. 3 zákona o hmotnej núdzi nezakladá pracovnoprávny vzťah, ústavný súd ju považuje síce za hraničnú, ale ústavne ešte stále akceptovateľnú, najmä z hľadiska jej účelu a cieľa, ktoré treba rešpektovať, pretože v súčasnej dobe sú skutočne relevantné.

21. Na podporu uvedenej argumentácie ústavný súd dodáva, že požadované menšie obecné služby vykonávané potenciálnymi poberateľmi dávky v hmotnej núdzi by mali smerovať k verejnému prospechu a blahu obce a celej jej komunity, teda aj tej riadne zamestnanej, z ktorej príjmov sa vytvárajú finančné prostriedky pre uvedené dávky. Táto skutočnosť má z pohľadu ústavného súdu chrániť potenciálnych poberateľov dávky pred neodôvodnenou prácou bez výsledku či zmyslu, ktorá by vzbudzovala zbytočný pocit dezilúzie.

22. Ústavný súd pri posudzovaní namietaného nesúladu prihliadal taktiež na to, že dávka v hmotnej núdzi, ktorá sa poskytuje za podmienok uvedených v § 10 zákona o hmotnej núdzi, nie je jediným a výlučným prostriedkom sociálneho systému, ktorého cieľom je naplnenie obsahu základného práva garantovaného čl. 39 ods. 2 ústavy. Zákon o hmotnej núdzi poskytuje možnosť priznať aj iné príspevky na účely sociálnej ochrany v hmotnej núdzi, konkrétne ochranný príspevok, aktivačný príspevok, príspevok na nezaopatrené dieťa alebo príspevok na bývanie, taktiež ďalšie plnenia možno uplatniť na základe zákona č. 448/2008 Z. z. o sociálnych službách a o zmene a doplnení zákona č. 455/1991 Zb. o živnostenskom podnikaní (živnostenský zákon) v znení neskorších predpisov. Aj keď v rámci tejto argumentácie treba prisvedčiť i navrhovateľom, že práve dávka v hmotnej núdzi je najčastejším prostriedkom a poslednou sociálnou sieťou ochrany pred hmotnou núdzou, napriek tomu však nemožno vylúčiť poskytnutie zákonnej ochrany cez ďalšie inštitúty sociálnej pomoci, najmä v prípadoch spoločného posudzovania viacerých členov domácnosti.

23. Vychádzajúc z uvedenej argumentácie, ako aj z čl. 39 ods. 3 ústavy ústavný súd konštatuje, že požiadavka výkonu menších obecných služieb podľa § 10 ods. 3 zákona o hmotnej núdzi ako podmienky na poskytnutie dávky v hmotnej núdzi obstála v teste ústavnosti v plnom rozsahu, pretože napadnutá právna úprava nie je prejavom svojvôle zákonodarcu, lebo sleduje legitímny cieľ vo forme verejného záujmu (bod 20), čo potvrdzujú aj navrhovatelia ("arg. netvrdíme, že podmieňovanie práva na základné životné podmienky určitou aktivitou potenciálnych poberateľov je... nesprávne, iba tvrdíme, že v tejto podobe je v rozpore s čl. 39 ods. 2 ústavy"), ani nepredstavuje taký intenzívny zásah do sféry

hodnôt chránených ústavou (čl. 39 ods. 2 ústavy), osobitne všeobecných ústavných princípov a tiež ľudských práv a základných slobôd, ktorými by bola zasiahnutá esencia dotknutého sociálneho práva.

24. Uvedené závery nepreukázali ani porušenie ústavného princípu rovnosti, čo znamená jednak vylúčenie svojvôle pri odlišovaní subjektov a práv a jednak zákaz diskriminácie ako imanentnej súčasť právneho štátu (čl. 1 ods. 1 ústavy).“

33. Vo svetle uvedeného kasačný súd súčasne upriamuje pozornosť na to, že zo záverov právneho posúdenia problematiky pomoci v hmotnej núdzi uvedeného v náleze č. k. PL. ÚS 8/2014-41 zo dňa 27.05.2015 Ústavného súdu Slovenskej republiky vychádzal aj Najvyšší súd SR v rozsudku sp. zn. 10Sžsk/5/2017 zo dňa 28. februára 2018, ktorým v obdobnej právnej veci rozsudok Krajského súdu v Žiline č. k. 21S/34/2016-35 zo dňa 2. novembra 2016 zmenil tak, že rozhodnutie žalovaného - Ústredie práce, sociálnych vecí a rodiny č. UPS/US1/SSVOPHNSSD/SOC/2015/10256-0002Zv zo dňa 20.11.2015 zrušil a vec mu vrátil na ďalšie konanie. Z odôvodnenia uvedeného rozhodnutia najvyššieho súdu vyplýva citujúc nasledovné:

„Najvyšší súd mal preukázané, že krajský súd napadnutým rozsudkom podľa ustanovenia § 190 SSP zamietol žalobu, ktorou sa žalobkyňa domáhala preskúmania zákonnosti rozhodnutia žalovaného č. UPS/US1/SSVOPHNSSD/SOC/2015/10256-0002Zv zo dňa 20.11.2015, ktorým žalovaný zamietol odvolanie sťažovateľa a potvrdil prvoinštančné správne rozhodnutie č. ZA1/OPvHN/SOC/2015/62236 zo dňa 09.09.2015, ktorým sa sťažovateľovi podľa § 25 ods. 2 zákona č. 417/2013 Z. z. o pomoci v hmotnej núdzi (ďalej len „zákon“) odňala pomoc v hmotnej núdzi v sume 61,60 Eur mesačne od 01.08.2015. Náhradu trov konania krajský súd žalobkyni nepriznal.2. V odôvodnení napadnutého rozhodnutia krajský súd konštatoval, že žalobkyňa v žalobe namietala, že prvostupňový správny orgán a žalovaný, ktorý jeho rozhodnutie potvrdil, nesprávne právne posúdili vec, keď dospeli k záveru, že bola naplnená podmienka v zmysle § 10 ods. 3 zákona o pomoci v hmotnej núdzi, t.j. neúčastť žalobkyne na vykonávaní prác podľa zákona, pretože sa iba nedostavila na výzvu správneho orgánu, čo však nie je odmietnutím, nepostačuje na konštatovanie nezúčastňovania sa na vykonávaní prác. Vo vzťahu k tejto námietke súd uviedol nasledovné.3. Dňa 29.07.2015 prvostupňový správny orgán vystavil ponuku na výkon činnosti v rozsahu 32 hodín mesačne pre orgány daných činností, ktorým je mesto Žilina na obdobie od 14.08.2015 do 31.12.2015, ponuka bola žalobkyni zaslaná s výzvou, aby sa dňa 11.08.2015 o 10:00 hod. dostavila na Mestský úrad Žilina na prijatie ponuky a absolvovanie školenia BOZP. Zároveň bola aj poučená, že ak ponuku odmietne alebo po jej akceptovaní na výkon činnosti nenastúpi, bude jej v zmysle § 10 ods. 3 zákona o pomoci v hmotnej núdzi dávka pomoci v hmotnej núdzi znížená o sumu 61,60 Eur. Rozsudok napadol sťažovateľ včas podanou kasačnou sťažnosťou, v ktorej uviedol, že s napadnutým rozsudkom v celom rozsahu nesúhlasí z dôvodu uvedeného v § 440 ods. 1 písm. g/ S.s.p., teda z dôvodu, že správny súd rozhodol na základe nesprávneho právneho posúdenia veci.6. V ďalšom sťažovateľ v kasačnej sťažnosti uviedol, že: - vo svojej žalobe zo dňa 02.02.2016 namietal nesprávne právne posúdenie veci správnym orgánom pri posudzovaní podmienok na zníženie dávok v hmotnej núdzi sťažovateľa, v medziach kasačnej sťažnosti Najvyšší súd Slovenskej republiky, ako kasačný súd, preskúmal rozsudok krajského súdu, ako aj konanie, ktoré mu predchádzalo, pričom v rámci kasačného konania skúmal aj napadnuté rozhodnutie žalovaného, najmä z pohľadu, či kasačné námietky sťažovateľa sú spôsobilé spochybniť vecnú správnosť napadnutého rozsudku krajského súdu. Kasačný súd upriamil pozornosť na to, že jedným z hlavných znakov právneho štátu v oblasti tvorby práva vyjadreného v čl. 13 ods. 1 písm. a/ Ústavy Slovenskej republiky je súlad zákonnej právnej úpravy s Ústavou Slovenskej republiky, ktorá je nadradená všetkým ostatným prameňom práva. Podľa čl. 39 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky má každý právo na takú pomoc, ktorá je nevyhnutná na zabezpečenie základných životných podmienok. Ustanovenie § 2 ods. 2 zákona špecifikuje pojem „základné životné podmienky“ tak, že základnými životnými podmienkami sú jedno teplé jedlo denne, nevyhnutné ošatenie a prístrešie. Na zabezpečenie týchto potrieb sa osobám, ktoré sú v hmotnej núdzi, poskytuje dávka v hmotnej núdzi. Hmotná núdza je podľa § 2 ods. 1 zákona stav, kedy príjem členov domácnosti nedosahuje sumy životného minima ustanoveného osobitným predpisom a členovia domácnosti si nevedia alebo nemôžu pracovať, výkonom vlastníckeho práva alebo iného práva k majetku a uplatnením nárokov zabezpečiť príjem alebo zvýšiť príjem.20. Z ustanovenia § 25 ods. 2 zákona vyplýva, že ak nastane niektorá zo situácií uvedených v tomto ustanovení, dávka sa znižuje o sumu 61,60 eur za každého plnoletého člena

domácnosti. K otázke ústavnosti zníženia, prípadne odňatia pomoci v hmotnej núdzi, ako aj k otázke, či takýmto postupom dochádza k porušeniu práva na pomoc zo strany štátu, ktorá je nevyhnutná na zabezpečenie základných životných podmienok, sa vyjadril Ústavný súd Slovenskej republiky v náleze č. k. PL. ÚS 8/2014-41 zo dňa 27.05.2015. Podľa názoru kasačného súdu aktívna účasť občana prostredníctvom dobrovoľníckej činnosti prispieva k jeho socializácii, k zvýšeniu pocitu užitočnosti, k znovuosvojeniu si pracovných návykov, k zlepšeniu podmienok uplatnenia sa na trhu práce a tým k zvýšeniu možnosti dostať sa z hmotnej núdze. Kasačný súd poukázom na to, že dobrovoľnícke činnosti v zmysle § 10 ods. 3 zákona nespádajú pod zákaz nútenej práce alebo povinnej práce v zmysle dohovoru Medzinárodnej organizácie práce č. 29 o nútenej alebo povinnej práci, konštatoval, že 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. Vo svetle uvedeného kasačný súd nesúhlasil s takou interpretáciou ustanovenia § 10 ods. 3 zákona, akú použili orgány verejnej správy, keď nereagovanie sťažovateľa na Ponuku vyhodnotili bez ďalšieho (predovšetkým bez prihliadnutia na uzatvorené dohody) za odmietnutie ponuky. Kasačný súd zdôraznil, že nedostavenie sa sťažovateľa v určenom termíne na určené miesto nie je možné v zmysle zákona vyhodnotiť ako odmietnutie ponuky a na základe odmietnutia ponuky konštatovať nezúčastňovanie sa na vykonávaní prác s následkom zníženia dávky o sumu 61,60 Eur. Kasačný súd na základe uvedeného ustálil, že ak orgány verejnej správy napriek uvedenému ustálili splnenie predpokladov na postup v zmysle ustanovenia § 10 ods. 3 zákona, nemožno takýto ich postup vyhodnotiť ako zákonný. V preskúmvanej veci tak kasačný súd dospel k záveru, že žalovaný v predmetnej veci nepostupoval v intenciách citovaných právnych noriem a preto nerozhodol zákonne, keď potvrdil prvoinštančné rozhodnutie napadnuté odvolaním sťažovateľa. Rovnako pochybil krajský súd, ak považoval napadnuté rozhodnutie žalovaného za súladné so zákonom. 26. Kasačný súd tak dospel k záveru odlišnému ako formuloval v napadnutom rozhodnutí súd prvej inštancie, pretože záver orgánov verejnej správy oboch stupňov v danej veci nepovažuje za zákonný. Z uvedených dôvodov kasačný súd vyhodnotil námietky sťažovateľa obsiahnuté v kasačnej sťažnosti za dôvodné, spôsobilé spochybniť správnosť napadnutého rozhodnutia súdu prvej inštancie, a teda relevantné na vyhovie kasačnej sťažnosti. 27. Na základe zisteného skutkového stavu, uvedených právnych skutočností a po vyhodnotení námietok sťažovateľa rozhodol kasačný súd tak, že rozsudok krajského súdu podľa § 462 ods. 2 S.s.p. zmenil tak, že rozhodnutie žalovaného zrušil a vec mu vrátil na ďalšie konanie.“

34. Zo skutkových zistení vyplývajúcich zo spisu krajského súdu, súčasť ktorého tvoril administratívny spis kasačný súd v posudzovanom prípade zistil, že prvostupňový správny orgán žalobcovi ako poberateľovi dávky v hmotnej núdzi zaslal výzvu s ponukou na výkon prác v rozsahu 32 hodín s príslušným poučením zo dňa 16.10.2017, ktorá bola žalobcovi doručená do vlastných rúk dňa 10.11.2017. Druhou výzvou zo dňa 6.11.2017 prvostupňový správny orgán vyzval žalobcu, aby v lehote 8 dní predložil úradu rozhodnutie Sociálnej poisťovni o priznaní resp. nepriznaní invalidného dôchodku. Táto výzva bola doručená žalobcovi dňa 15.11.2017. Prvostupňový správny orgán obe uvedené výzvy adresoval žalobcovi na adresu v X. (I. výzva adresovaná žalobcovi - X. Č. X, II. výzva adresovaná žalobcovi - X., M. XX). Žalobca obe výzvy prevzal na adrese - W., J.. N.. Š. XXX. Žalobca na obe výzvy poslal úradu vyjadrenia, ktoré boli prvostupňovému správne orgánu doručené dňa 20.11.2017. Už z doručovania uvedených výziev vyplýva chaotický postup správneho orgánu prvého stupňa, ktorý napriek tomu vyhodnotil doručenie zásielok riadne a včas, pričom z administratívneho spisu je zrejme, že žalobca na adrese, na ktorú mu boli výzvy s poučením doručované sa nezdržuje. Následne správny orgán prvého stupňa vyhodnotil konanie žalobcu ako odmietnutie ponuky na vykonanie ponúknutých prác a úplne bez povšimnutia nechal písomné vyjadrenia žalobcu. Už uvedený postup prvostupňového správneho orgánu svedčí o tom, že úrad danému prípadu nevenoval náležitú starostlivosť, keď si nezabezpečil dostatok skutkových poznatkov, na základe ktorých by mal preukázanú sociálnu odkázanosť žalobcu. Takéto konanie správneho orgánu prvého stupňa je potrebné posúdiť ako formalistické, čo je v rozpore s účelom zákona o pomoci v hmotnej núdzi. Pokiaľ prvostupňový správny orgán žalobcovi dávku hmotnej núdze znížil o sumu 61,60 eur, bez toho, aby mal preukázané, či žalobca sa môže podrobiť výkonu ponúknutých prác v intenciách uvedených vyššie (nález ústavného súdu sp. zn. PL ÚS 8/2014), rozhodol vo veci predčasne. Invalidita žalobcu, z dôvodu

poklesu schopnosti vykonávať zárobkovú činnosť o viac ako 70%, je jednou z podmienok, ktorá by podmieňovala (vylučovala, resp. znížila rozsah) jeho povinnosti vykonať ponúknuté práce. Jeho povinnosť vykonať ponúknuté práce je však podmieňovaná aj ďalšími zákonnými podmienkami ako sú jeho vek, resp. jeho nepriaznivý zdravotný stav (nemusí dosiahnuť stupeň invalidity). Uvedeným skutočnostiam žalovaný v oboch stupňoch nevenoval náležitú pozornosť. Už z označenia tlačiva úradu „Ponuka“ je zrejmé, že pre naplnenie účelu zákona o pomoci v hmotnej núdzi, zákonodarcom sledovaným, bolo výkonom ponúknutých prác tiež zapojiť sociálne odkázaných do pracovného procesu, a tým im pomôcť v ich socializácii v spoločnosti, okrem iného aj v tom, že svojou prácou vykonávanou vo verejnom záujme, sa svojou zásluhou pričinia na vyplácanie priznanej dávky. Prvostupňový správny orgán žalobcovi dávku hmotnej núdze znížil o sumu 61,60 eur, pričom skutkové zistenia vyplývajúce z administratívneho spisu potvrdzujú, že žalobca je rozvedený, nie je pritom zrejmé, či žije sám alebo či žije s ďalšími osobami v domácnosti. Bez presného zistenia skutkového stavu na preukázanie sociálnej odkázanosti žalobcu nie je možné posúdiť, či dávka hmotnej núdze mu poskytovaná, je poskytovaná ako jedinému členovi domácnosti, alebo do domácnosti, v ktorej žije s ďalšími fyzickými osobami. Z uvedených dôvodov povinnosťou žalovaného v oboch stupňoch bolo zamerať svoju pozornosť tiež na to, či žalobca žije sám a či znížením priznanej dávky pomoci v hmotnej núdzi v celej výške jej priznania, nenastáva v prípade žalobcu stav, že sa dostáva do hmotnej núdze, zákonodarcom predpokladanej v právnej úprave ustanovenej v § 2 zákona č. 417/2013 Z. z.

35. Vzhľadom k uvedenému kasačný súd vyhodnotil postup žalovaného, v oboch stupňoch, v konaní o znížení pomoci v hmotnej núdzi u žalobcu, za výslovne formalistický, majúci za následok konanie v rozpore s účelom zákona o pomoci v hmotnej núdzi. Vo svetle právneho záveru vysloveného Ústavným súdom Slovenskej republiky v náleze č. k. PL. ÚS 8/2014-41 zo dňa 27.05.2015, ako aj právneho názoru vysloveného Najvyšším súdom Slovenskej republiky v obdobnej veci v rozsudku sp. zn. 10Sžsk/5/2017 zo dňa 28. februára 2018, kasačný súd upriamuje pozornosť na to, že povinnosťou správneho orgánu, ktorému zákon č. 417/2013 Z. z. zveril do právomoci rozhodovať o priznaní, znížení alebo odňatí dávky pomoci v hmotnej núdzi, je pristupovať v konaní a rozhodovaní o priznaní alebo odňatí, resp. znížení tejto pomoci s náležitou starostlivosťou v súlade s účelom zákona o pomoci v hmotnej núdzi, s prihliadnutím pri priznávaní tejto pomoci na individuálne potreby a možnosti každého žiadateľa o pomoc v hmotnej núdzi a v prípade zníženia alebo odňatia dávky pomoci v hmotnej núdzi na individuálny status poberateľa. V posudzovanom prípade však uvedené nevyplýva.

36. Vychádzajúc z právnej úpravy citovanej vyššie a skutkových zistení vyplývajúcich z administratívneho spisu kasačný súd námietky žalobcu o nesprávnom právnom posúdení veci a odňatí práva na spravodlivý proces vyhodnotil ako dôvodné. Na rozdiel s názorom krajského súdu kasačný súd dospel k záveru, že v danom prípade rozhodnutie žalovaného a postup mu predchádzajúci nie je súladné so zákonom. Žalovaný právnymi skutočnosťami zakladajúcimi splnenie zákonných podmienok pre zníženie a odňatie žalobcovi nárok na pomoc v hmotnej núdzi sa v intenciách vyššie uvedených náležite nezaoberal.

37. Z vyššie uvedených dôvodov na základe skutkových okolností daného prípadu vyplývajúcich z administratívneho spisu a poukazom na závery uvedené vyššie najvyšší súd považujúc námietky žalobcu uvedené v kasačnej sťažnosti za dôvodné dospel k záveru, že napadnuté rozhodnutie žalovaného je vecne a právne nesprávne a súčasne žalovaný postupom v konaní odňal žalobcovi právo na spravodlivý proces. Z týchto dôvodov kasačný súd podľa § 462 ods. 2 SSP kasačnej sťažnosti žalobcu vyhovel a napadnutý rozsudok krajského súdu zmenil tak, že preskúmané rozhodnutie žalovaného zrušil a vec mu vrátil na ďalšie konanie tak, ako je uvedené vo výroku tohto rozhodnutia.

38. O náhrade trov kasačného konania rozhodol najvyšší súd tak, že žalobcovi, ktorý v tomto konaní mal úspech, priznal právo ich náhradu (§ 467 ods. 1 SSP v spojení s § 167 ods. 1 SSP).

39. Toto rozhodnutie prijal najvyšší súd v senáte pomerom hlasov 3:0 (§ 139 ods. 4 veta prvá SSP).

Poučenie:

Proti tomuto rozsudku nie je prípustný opravný prostriedok.