

Súd:	Najvyšší súd SR
Spisová značka:	1Sžo/74/2014
Identifikačné číslo spisu:	6013201868
Dátum vydania rozhodnutia:	31.05.2016
Meno a priezvisko:	JUDr., Ing. Miroslav Gavalec
Funkcia:	sudca
ECLI:	ECLI:SK:NSSR:2016:6013201868.1

ROZSUDOK

Najvyšší súd Slovenskej republiky ako súd odvolací v senáte zloženom z predsedu senátu Ing. JUDr. Miroslava Gavalca PhD. a členov senátu JUDr. Igora Belka a JUDr. Jany Henčekovej, PhD., v právnej veci navrhovateľky: H. S., nar. XX.XX.XXXX, bytom E. č. XX/XX, XXX XX L. J. E., proti odporcovi: Mesto Žiar nad Hronom, s doručovacou adresou Š. Moysesu č. 46, 965 19 Žiar nad Hronom, o preskúmanie zákonnosti rozhodnutí správneho orgánu v konaní o dávkach v hmotnej núdzi, na odvolanie navrhovateľky ako aj odporcu proti rozsudku Krajského súdu v Banskej Bystrici zo dňa 21. februára 2014 č. k. 25Sp/67/2013-16 v spojení s opravným uznesením Krajského súdu v Banskej Bystrici zo dňa 28. júla 2014 č. k. 25Sp/67/2013-40, takto

rozhodol:

Najvyšší súd Slovenskej republiky rozsudok Krajského súdu v Banskej Bystrici zo dňa 21. februára 2014 č. k. 25Sp/67/2013-16 v spojení s opravným uznesením Krajského súdu v Banskej Bystrici č. k. 25Sp/67/2013-40 zo dňa 28. júla 2014 p o t v r d z u j e .

Odvolanie navrhovateľky o d m i e t a .

Navrhovateľke náhradu trov odvolacieho konania n e p r i z n á v a .

Odôvodnenie

I.

Konanie na správnom orgáne

1. Rozhodnutím č.: 80/2013, č. sp. 5460/2013 z 12. novembra 2013 (ďalej na účely rozsudku len „napadnuté rozhodnutie“ - viď administratívny spis) odporca ako prvostupňový správny orgán príslušný podľa § 4 ods. 3 písm. p) zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov (ďalej na účely rozsudku len „zák. č. 369/1990 Zb.“), § 15 a § 24 písm. a) zákona č. 599/2003 Z. z. o pomoci v hmotnej núdzi a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej na účely rozsudku len „zák. č. 599/2003 Z. z.“ - účinný do 31.12.2013), ako aj v zmysle Zásad pri poskytovaní jednorazových dávok v hmotnej núdzi obyvateľom mesta (ďalej na účely rozsudku len „Zásady mesta“) a zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) v znení neskorších

predpisov (ďalej na účely rozsudku len „Správny poriadok“) nepriznal navrhovateľke jednorazovú dávku v hmotnej núdzi.

Podľa § 4 ods. 3 písm. p) zák. č. 369/1990 Zb. v znení relevantnom pre prejednávajúcu vec obec pri výkone samosprávy [okrem iného] najmä plní úlohy na úseku sociálnej pomoci v rozsahu podľa osobitného predpisu.

Podľa § 15 ods. 1 zák. č. 599/2003 Z. z. v citovanom znení jednorazovú dávku v hmotnej núdzi možno poskytnúť občanovi v hmotnej núdzi a fyzickým osobám, ktoré sa s občanom v hmotnej núdzi spoločne posudzujú, ktorým sa vypláca dávka a príspevky najmä na úhradu mimoriadnych výdavkov na nevyhnutné ošatenie, základné vybavenie domácnosti, zakúpenie školských potrieb pre nezaopatrované dieťa a na mimoriadne liečebné náklady.

Podľa § 24 písm. a) zák. č. 599/2003 Z. z. v citovanom znení obec pri výkone svojej samosprávnej pôsobnosti rozhoduje o jednorazovej dávke v hmotnej núdzi.

2. Pri svojom zamietavom rozhodnutí odporca vychádzal z toho, že ho navrhovateľka žiadosťou zo dňa 29.10.2013 požiadať o priznanie jednorazovej dávky v hmotnej núdzi s odôvodnením, že jej ekonomické výdavky sú väčšie ako príjem.

Ďalej odporca uviedol, že navrhovateľka na jar roku 2013 sa podrobila operačnému zákroku s následným liečením mnohými liekmi a tiež má problémy so zubami. Požadované finančné prostriedky navrhovateľka potrebuje na lieky, ktoré zdravotné poisťovňa neprepláca.

3. Z predložených listinných podkladov a z vykonaného šetrenia odporca zistil, že navrhovateľka je rozvedená a býva spolu so svojím synom D. (občan s ťažkým zdravotným postihnutím, ktorému poskytuje celodenné, osobné a riadne opatrovanie) v dvojizbovom byte, ktorý má navrhovateľka v osobnom vlastníctve. Druhý syn O. pracuje a žije v Bratislave.

Celkový príjem navrhovateľky činí 181,37 € mesačne, pričom uvedený príjem tvorí:

- peňažný príspevok na opatrovanie vo výške 130,59 € a
- dávky v hmotnej núdzi s príspevkami vo výške 50,78 €.

4. V minulosti odporca navrhovateľke viackrát a opakovane po sebe (v rokoch 2009 až 2012) poskytol sociálnu výpomoc, t. j. jednorazovú dávku v hmotnej núdzi.

Za posledné 4 roky to bolo celkom 199,58 €.

5. Následne v odôvodnení odporca uviedol, že

„Z uvedeného vyplýva, že v zmysle zákona č. 599/2003 Z. z. o pomoci v hmotnej núdzi a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov máte nárok na dávku v hmotnej núdzi mesačne u jednotlivca s príspevkom na zdravotnú starostlivosť pre jednu osobu vo výške 62,50 €. Ako občanovi v hmotnej núdzi a fyzickým osobám, ktoré sa s občanom v hmotnej núdzi spoločne posudzujú, na úhradu nákladov spojených s bývaním na pomoc v hmotnej núdzi, Vám po splnení podmienky nároku podľa § 13, ods. 2 patrí príspevok na bývanie vo výške 55,80 € mesačne. Nakoľko plníte nárok z dôvodov uvedených v § 7 zákona č. 599/2003 Z. z. o pomoci v hmotnej núdzi a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov, podľa § 14 Vám patrí ochranný príspevok vo výške 63,07 € mesačne.“

6. Záverom po zdôraznení fakultatívneho charakteru uvedenej dávky odporca vyslovil svoj názor, že v predchádzajúcich dvoch za sebou idúcich rokoch 2011 a 2012 poskytol navrhovateľke jednorazovú dávku v hmotnej núdzi, a to v roku 2011 vo forme peňažnej dávky vo výške 30 € a v roku 2012 tiež vo forme peňažnej dávky vo výške 70 €, tak sa nejedná o mimoriadne nepriaznivú životnú situáciu krátkodobého charakteru.

Podľa Zásad mesta [konajúci odvolací súd cituje doslovne z odôvodnenia napadnutého rozhodnutia] jednorazová dávka v hmotnej núdzi sa môže poskytnúť občanovi, ktorý sa ocitnú v hmotnej núdzi na úhrady mimoriadnych výdavkov na nevyhnutné ošatenie, základné vybavenie domácnosti, mimoriadne liečebné náklady, zakúpenie školských potrieb pre nezaopatrované dieťa, dioptrické okuliare pre dieťa, kúpu uhlia a palivového dreva, kompenzáciu škody spôsobenej živelnou pohromou. Spoluúčasť na pokrytí nákladov na bývanie (resp. na zabezpečenie základných životných podmienok spojených so

zvýšením nákladov na bývanie), poplatky v útulku a vybavenie osobných dokladov pri strate, odcudzení. Účelom jednorazovej dávky v hmotnej núdzi je okamžitá pomoc pri preklenutí mimoriadne nepriaznivej životnej situácie krátkodobého charakteru, z ktorej sa občan alebo rodiny nedokážu sami dostať vlastným pričinením.

V zmysle Zásad mesta [konajúci odvolací súd cituje doslovne z odôvodnenia napadnutého rozhodnutia] pri poskytovaní jednorazovej dávky v hmotnej núdzi obyvateľom mesta, jednorazová dávka v hmotnej núdzi sa nemôže poskytnúť žiadateľovi, ak bola poskytnutá v dvoch predchádzajúcich za sebou idúcich rokoch.

II.

Konanie na prvostupňovom súde

A)

7. Proti hore citovanému rozhodnutiu podala navrhovateľka na Krajský súd v Banskej Bystrici v zmysle § 27 zák. č. 369/1990 Zb. opravný prostriedok (označený ako „odvolanie“) z 27.11.2013.

8. Navrhovateľka najmä zdôraznila

- svoju nevedomosť ohľadne skôr poskytnutej dávky 70 €,
- nemožnosť zasiahnuť do tvorby zákonov tejto oblasti,
- dávky poskytnuté rómskym spoluobčanom,
- svoj súčasný zdravotný stav, rozsah užívania liekov ako aj budúce lekárske zákroky,
- starostlivosť o svojho ZŤP syna ako aj položila dôraz na
- svoje štrukturalizované mesačné náklady.

9. Procesné riešenie súdneho prieskumu navrhovateľka nešpecifikovala.

10. Svoju nesúhlasnú argumentáciu sformuloval odporca vo vyjadrení z 23.12.2013.

B)

11. Krajský súd v Banskej Bystrici ako súd prvého stupňa v konaní podľa Tretej hlavy Piatej časti zákona č. 99/1963 Zb. Občianskeho súdneho poriadku preskúmal opravným prostriedkom napadnuté rozhodnutie podľa § 250l ods. 1 O.s.p. a podľa § 250q ods. 2 O.s.p. napadnuté rozhodnutie zrušil a vec mu vrátil na ďalšie konanie bez uvedenia zrušovacieho dôvodu.

V časti týkajúcej sa poučenia účastníkov o ich práve na podanie odvolania ich poučil, že toto právo majú ako aj majú postupovať pri jeho uplatnení.

12. Pri svojich záveroch s poukazom na vôľu zákonodarcu obsiahnutú v § 3 ods. 4, § 46 a § 47 Správneho poriadku v súvislosti s presadzovaním zásady materiálnej pravdy krajský súd zdôraznil, že správny orgán pri vydaní predmetného rozhodnutia nepostupoval podľa citovaných ustanovení, pretože nedostatočne zistil skutkový stav veci a následne nedostatočne odôvodnil rozhodnutie.

Skutočnosť, že navrhovateľke už bola poskytnutá jednorazová dávka v hmotnej núdzi v posledných dvoch rokoch, nemôže byť len ako samotná dostatočným dôvodom pre jej nepriznanie. Vo veci krajský súd položil dôraz na zváženie aj ostatných iných skutočností, ktoré mohli nastať práve v čase podania žiadosti. Tieto ostatné skutočnosti (zatiaľ nezistené a nevyhodnotené) označil krajský súd za tak závažné, že môžu napĺňať zmysel a účel zákona v súvislosti s poskytovaním jednorazovej dávky v hmotnej núdzi.

III.

Odvolanie navrhovateľky/odporcu/stanoviská

A)

13. Vo včas podanom odvolaní zo dňa 08. apríla 2014 (č. l. 19) proti rozsudku prvostupňového súdu navrhovateľka spochybňovala dostatočnosť prešetrenia skutočného stavu (t. j. najmä lekárske správy v spojení s vyvolanými výdavkami u navrhovateľky).

K odvolaniu doložila dva doklady z očnej optiky.

B)

14. Vo včas podanom odvolaní zo dňa 09. apríla 2014 (č. l. 22) proti rozsudku prvostupňového súdu odporca ako odvolacie dôvody uviedol, že

a) súd prvého stupňa dospel na základe vykonaných dôkazov k nesprávnym skutkovým zisteniam (t. j. § 205 ods. 2 písm. d/ O.s.p.) a

b) rozhodnutie súdu prvého stupňa vychádza z nesprávneho právneho posúdenia veci (t. j. § 205 ods. 2 písm. f/ O.s.p.).

15. Predovšetkým uviedol nasledujúce odvolacie argumenty, t. j. že:

- vzhľadom na zistený skutkový stav sa nemôže stotožniť so záverom krajského súdu, že nedostatočne zistil skutkový stav,

- účelom jednorazovej dávky v hmotnej núdzi nie je kompenzácia sociálneho dôsledku ťažkého zdravotného postihnutia,

- v zmysle Zásad mesta nemôže byť účelom poskytnutia dávky riešenie dlhodobej nepriaznivej situácie,

- finančné prostriedky na poskytovanie jednorazovej dávky, ktorá má charakter fakultatívnej a nie obligatórnej dávky, má odporca obmedzené svojím rozpočtom,

- súdny prieskum napadnutého rozhodnutia sa riadi ustanovením § 245 ods. 2 O.s.p., a pri rozhodovaní odporca poukázal na svoju internú smernicu,

- správny súd by mohol napadnuté rozhodnutie potom zrušiť len v prípade, keby voľná úvaha, ktorou sa odporca riadil pri rozhodnutí, nezodpovedala obsahu spisu alebo sa priečila zásadám logického myslenia, ako aj že

- krajský súd napriek požiadavke § 250j ods. 4 veta prvá a druhá v spojení s § 250i ods. 2 O.s.p. vo výroku rozsudku neuviedol ustanovenie, podľa ktorého napadnuté rozhodnutie zrušil.

16. Záverom odporca požadoval, aby Najvyšší súd Slovenskej republiky rozsudok krajského súdu zmenil tak, že napadnuté rozhodnutie potvrdí.

C)

17. K odvolaniu navrhovateľky sa odporca vyjadril podaním z 26.05.2014, v ktorom v podstate zopakoval svoje vyššie uvedené odvolacie argumenty.

Obdobne sa k odvolaniu odporcu vyjadrila aj navrhovateľka svojim podaním zo dňa 26.05.2014.

D)

18. V súvislosti s uvedeným musí Najvyšší súd vysloviť predpoklad, že na tomto základe (najmä argumentácia uvedená v poslednej odrážke k bodu č. 15) následne krajský súd vydal dňa 28. júla 2014 opravné uznesenie č. k. 25Sp/67/2013-40, prostredníctvom ktorého opravil výrok svojho rozsudku tak, že správne znie: „Krajský súd rozhodnutie odporcu č. 80/2013, č. sp. 5460/2013 zo dňa 12. novembra 2013 zrušuje v zmysle § 250j ods. 2 písm. c, d a vec vracia na ďalšie konanie.“

IV.

Právne názory odvolacieho súdu

19. Najvyšší súd Slovenskej republiky (ďalej len „Najvyšší súd“) ako odvolací súd (§ 10 ods. 2 O.s.p.) preskúmal napadnutý rozsudok v rozsahu a z dôvodov uvedených v odvolaní podľa § 212 v spojení s § 246c ods. 1 zákona č. 99/1963 Zb. Občiansky súdny poriadok (v texte rozsudku tiež „O.s.p.“). Vo veci v zmysle dôvodov uvedených v § 250ja ods. 2 v spojení s § 250i ods. 2 O.s.p. nenariadil pojednávanie a po verejnej porade senátu jednomyseľne (§ 3 ods. 9 zákona č. 757/2004 Z. z. o súdoch) dospel k záveru, že odvolanie navrhovateľky nie je podané oprávnenou osobou, nakoľko ho podala osoba, ktorej oprávnenému prostriedku prvostupňový súd vyhovel, a preto ho musel postupom podľa § 218 ods. 1 písm. b) O.s.p. odmietnuť.

Hoci odvolanie odporcu nie je v zmysle zákona prípustné (§ 250s O.s.p.) Najvyšší súd v súlade so zásadou ústavno-konformného výkladu toto odvolanie na základe nižšie uvedených dôvodov prejednal, a

po zistení, že je nedôvodné, mu nevyhovelo.

20. Na prvom mieste Najvyšší súd zdôrazňuje, že zákonodarcu výkon správneho súdnictva (najmä čl. 46 a čl. 142 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky) založil iba na návrhovej slobode účastníka (navrhovateľky), t. j. zodpovednosti za obranu svojich práv (*vigilantibus leges sunt scriptae*), vybrať si podľa Občianskeho súdneho poriadku z prostriedkov ochrany ten najvhodnejší proti rozhodnutiu či postupu orgánu verejnej správy. Preto správny súd nie je oprávnený do tejto procesnej slobody, t. j. rozhodnutie účastníka konania z úradnej povinnosti meniť alebo ho presviedčať o nevhodnosti takto zvoleného prostriedku nápravy.

21. Rovnako Najvyšší súd zdôrazňuje, že predmetom odvolacieho súdneho konania je prieskum vecnej správnosti výroku rozsudku krajského súdu (§ 219 ods. 1 v spojení s § 205 a § 250l ods. 2 O.s.p.) o zrušení napadnutého rozhodnutia, preto Najvyšší súd ako súd odvolací primárne v medziach odvolania (viď § 212 ods. 1 v spojení s § 246c ods. 1 a § 250l ods. 2 O.s.p.) preskúmal rozsudok krajského súdu i súdne konanie, ktoré mu predchádzalo, pričom v rámci odvolacieho konania preskúmal zákonnosť napadnutého rozhodnutia, najmä z toho pohľadu, či sa krajský súd vysporiadal so všetkými zrušujúcimi námietkami navrhovateľky (§ 250j ods. 2 v spojení s § 250l ods. 2 O.s.p.) ako aj so stanoviskami zvyšných účastníkov, a z takto vymedzeného rozsahu či správne posúdil zákonnosť a správnosť napadnutého rozhodnutia.

Ďalej zdôrazňuje, že podľa ustálenej súdnej judikatúry (najmä nález Ústavného súdu Slovenskej republiky č. k. II ÚS 127/07-21, alebo rozhodnutia Najvyššieho súdu sp. zn. 6Sžo 84/2007, sp. zn. 6Sžo 98/2008, sp. zn. 1Sžo 33/2008, sp. zn. 2Sžo 5/2009 či sp. zn. 8Sžo 547/2009) nie je úlohou všeobecného súdu pri výkone správneho súdnictva nahradzovať činnosť správnych orgánov, ale len preskúmať zákonnosť ich postupov a rozhodnutí, teda to, či oprávnené a príslušné správne orgány pri riešení konkrétnych otázok vymedzených opravným prostriedkom rešpektovali príslušné hmotnoprávne a procesnoprávne predpisy. Preto odvolaciemu súdu neprislúcha ani takto vymedzený rámec prieskumu rozšíriť aj na iné rozhodnutia, hoci s prv menovaným sú tesne zviazané nielen dôsledkami ale aj účastníkmi.

22. V takto vymedzenom rámci prieskumu a po preverení riadnosti podmienok vykonávania súdneho prieskumu rozhodnutí správneho orgánu (tzn. najmä splnenia podmienok správneho konania a okruhu účastníkov) sa Najvyšší súd stotožňuje so skutkovými závermi krajského súdu v tom rozsahu, ako si ich osvojil zo zistení uvedených žalovaným správnym orgánom, ktoré sú obsiahnuté v administratívnom spise. Na druhej strane podstatou súdneho odvolania proti rozsudku krajského súdu ako aj opravného prostriedku, ktorým sa navrhovateľka domáha preskúmania napadnutého rozhodnutia, je právna otázka, či aplikácia Zásad mesta na žiadosť navrhovateľky vyhovuje ústavne vymedzeným formálnym prameňom práva, ktoré sa majú aplikovať na skutkový stav zistený v prejednávanej veci.

Práve tento právny rámec aj vymedzuje potrebné medze skutkového zistenia, ktoré podľa tvrdenia krajského súdu nebolo zistené v súlade s požiadavkami zakotvenými v Správnom poriadku.

23. Odporca svoje odvolanie oprel o viacero námietok. Za účelom riadneho prieskumu zákonnosti napadnutého rozhodnutia sa musí Najvyšší súd primárne vysporiadať s námietkou, ktorú odporca využil na spochybnenie zákonnosti rozsudku krajského súdu, keď mu vytýkal absenciu (viď bod č. 15 posledná odrážka) ustanovenia vo výroku rozsudku, podľa ktorého napadnuté rozhodnutie krajský súd zrušil, hoci táto požiadavka je výslovne zakotvená v § 250j ods. 4 veta prvá a druhá v spojení s § 250l ods. 2 O.s.p.

Až po prípadnom vyslovení nedôvodnosti uvedenej námietky súdom vzniká právo odporcovi na začatie odvolacieho konania a na prieskum zákonnosti samotného rozhodnutia (meritórne námietky). Naopak, ak Najvyšší súd dôjde k záveru, že už prvé procesné, resp. iné pochybenia odporcu krajský súd nedostatočne pri kontrole zákonnosti vyhodnotil a ich intenzita naplní zrušovacie dôvody uvedené zákonodarcom v ustanovení § 250j ods. 2 O.s.p., potom preverovanie oprávnenosti ďalších námietok je v zmysle judikatúry Európskeho súdu pre ľudské práva [najmä rozsudok Ruiz Torija v. Španielsko, resp. neskôr García Ruiz v. Španielsko (vo veci č. 30544/96 z 20.01.1999)] nehospodárne.

24. Z citovanej judikatúry Európskeho súdu pre ľudské práva vyplýva jasný právny názor, že správny

súd nemusí dať detailné odpovede na všetky otázky nastolené účastníkom konania, ale iba na tie, ktoré majú pre vec podstatný význam, prípadne dostatočne objasňujú skutkový a právny základ rozhodnutia bez toho, aby zachádzali do všetkých detailov sporu uvádzaných účastníkmi konania. Preto odôvodnenie rozhodnutia všeobecného súdu (prvostupňového), ale aj odvolacieho (ktoré stručne a jasne objasní skutkový a právny základ rozhodnutia), by malo postačovať na záver o tom, že z tohto aspektu je plne realizované základné právo účastníka na spravodlivý proces.

25. Ako už bolo uvedené vyššie, Najvyšší súd sa musel predovšetkým vysporiadať s otázkou prípustnosti odvolania odporcu. Je nepochybné, že krajský súd v rozsudku poučil účastníkov súdneho prieskumu o možnosti „podať podať odvolanie v lehote 15 dní od jeho doručenia“ s tým, že krajský súd súčasne účastníkov detailne poučil, ako môžu takto súdom poučení svoje procesné právo na podanie odvolania aj správne realizovať.

Týmto konaním krajský súd nepochybne u účastníkov vyvolal legitímne očakávanie, že o podanom odvolaní aj odvolací nepochybne bude konať a aj rozhodne, nakoľko nielen navrhovateľka ale aj odporca ako dostatočne právne kvalifikovaný subjekt toto odvolanie podali v zmysle uvedeného poučenia a najmä odporca aj navrhol procesné riešenie odvolacieho konania, t. j. návrh zmeny rozsudku krajského súdu s tým, že napadnuté rozhodnutie odvolací súd má potvrdiť.

26. Na tejto skutočnosti, t. j. na legitímnom očakávaní účastníkov vzhľadom k možnosti otvoriť odvolacie konanie, nič nezmenilo ani opravné uznesenie krajského súdu (viď bod č. 18), ktoré síce obsahovalo poučenie o neprípustnosti odvolania, ale uvedené poučenie sa týkalo len tohto opravného uznesenia.

Navyše krajský súd ani nevložil do textu opravného uznesenia žiadne nové pokyny pre účastníkov, ktorými by eliminoval účinok svojho hore uvedeného poučenia o možnosti napadnúť rozsudok odvolaním na Najvyššom súde.

27. Preto z vyjadrení účastníkov, t. j. tak navrhovateľky z 26.05.2014 a ani odporcu z rovnakého dňa a tiež zo žiadnej listiny založenej do spisu krajského súdu pre Najvyšší súd nevyplýva, že by pristúpili dispozitívnym úkonom, napríklad späťvzatím odvolania, k zmene svojho legitímneho očakávania.

Naopak, z ich doterajších písomných podaní vyplýva, že na svojich odvolaniach zotrvávajú a najmä odporca sa dožaduje zmeny odvolaním napadnutého rozsudku.

28. Prostredníctvom niektorých ustanovení medzinárodnoprávných zmlúv (napríklad čl. 4 ods. 3 Zmluvy o Európskej únii alebo čl. 267 Zmluvy o fungovaní Európskej únie), ale najmä § 135 O.s.p. zákonodarca založil doktrínu záväzného precedensu pre podmienky Slovenskej republiky.

29. Zo slovenského právneho poriadku nepochybne vyplýva, že správne súdnictvo je neoddeliteľným súčasťou orgánov súdnej moci, ktoré v konkrétnych veciach zabezpečujú napĺňanie ústavného princípu právneho štátu. Výkon správneho súdnictva musí predovšetkým smerovať k ochrane práv jednotlivcov, o ktorých sa rozhodovalo v časovo predchádzajúcom správnom alebo inom špecializovanom administratívnom konaní.

V súvislosti s uvedeným Najvyšší súd neustále pri výkone svojej právomoci zdôrazňuje obsah čl. 1 ods. 1 prvá veta Ústavy Slovenskej republiky.

30. Ďalej je nepochybné, že podstatou aplikácie uvedeného článku ústavy je zabezpečenie materiálneho a nie formálneho právneho štátu. Ústavný súd Slovenskej republiky (ďalej na účely rozsudku len „Ústavný súd“) v mnohých nálezoch (napríklad nález sp. zn. I. ÚS 17/1999 z 22.09.1999 alebo sp. zn. I. ÚS 44/1999 z 13.10.1999) konštatoval, že:

„V právnom štáte, v ktorom sú ako neoddeliteľné súčasti okrem iných stelesnené princípy, ako sú právna istota a spravodlivosť (princípy materiálneho právneho štátu), čo možno spoľahlivo vyvodiť z čl. 1 ústavy, sa osobitný dôraz kladie na ochranu tých práv, ktoré sú predmetom jeho úpravy. Povinnosťou všetkých štátnych orgánov je zabezpečiť reálnu možnosť ich uplatnenia tými subjektmi, ktorým boli

priznané“.

31. Z hľadiska princípu právnej istoty podlieha ochrane aj legitímne očakávanie, ktoré je užšou kategóriou ako právna istota (m.m. nález Ústavného súdu sp. zn. Pl. ÚS 12/05 z 28.11.2007 alebo obdobne sp. zn. Pl. ÚS 16/06 z 30.04.2008).

Účelom legitímneho očakávania je garancia čitateľnosti správania sa orgánov verejnej moci a ochrana súkromných osôb pred nepredvídateľným mocenským zásahom do ich právnej situácie, na vyústenie ktorej do určitého výsledku sa spoliehali (viď najmä nález Ústavného súdu sp. zn. Pl. ÚS 16/06 z 24.06.2009, resp. sp. zn. Pl. ÚS 10/04 zo 06.02.2008).

32. Čo sa týka legitímneho očakávania účastníkov pri napĺňaní ich procesných práv v konaní o žalobách podľa 5. časti Občianskeho súdneho poriadku, Ústavný súd veľakrát prelomil zákonné zákazy, resp. neprípustnú úpravu.

Napríklad prelomenie absolútnej záväznosti zákonnej lehoty na podanie správnej žaloby bolo riešené Ústavným súdom prostredníctvom nálezu sp. zn. IV. ÚS 187/2011 z 28. júla 2011 nasledovným spôsobom:

„Pri svojej rozhodovacej činnosti ústavný súd uprednostňuje materiálne poňatie právneho štátu, pričom pri interpretácii a aplikácii právnych predpisov vychádza zo zmyslu a účelu príslušnej právnej úpravy a dbá o to, aby prijaté riešenie bolo akceptovateľné z hľadiska všeobecne ponímanej spravodlivosti (m. m. IV. ÚS 1/07, I. ÚS 57/07, IV. ÚS 182/07). Výklad relevantných právnych noriem nemôže byť taký formalistický, aby sa ním v konečnom dôsledku nielen zmaril účel požadovanej súdnej ochrany, ale aj zabránilo v prístupe k súdnej ochrane z dôvodov, ktoré nemožno v právnom štáte žiadnom prípade pričítať účastníkovi konania, ktorý sa tejto ochrany domáha.

Právny záver najvyššieho súdu, podľa ktorého v konaní, v ktorom je vyžadované povinné zastúpenie žalobcu, ktorý nemá právnické vzdelanie, advokátom, dvojmesačná lehota podľa § 250b ods. 1 OSP, v ktorej môže žalobca podľa 250h ods. 1 OSP rozšíriť rozsah napadnutia správneho rozhodnutia, plyní bez ohľadu na to, či súd na žiadosť ustanovil žalobcovi advokáta, popiera podľa názoru ústavného súdu účel povinného zastúpenia advokátom v správnom súdnictve, resp. účel základného práva na právnu pomoc v konaní pred súdmi podľa čl. 37 ods. 2 listiny a vzhľadom na to vybočuje z medzí ústavne konformného výkladu a aplikácie ustanovení Občianskeho súdneho poriadku (predovšetkým jeho §250b ods. 1 a § 250h ods. 1).“

33. Obdobne Ústavný súd aj vo svojej staršej judikatúre dôsledne poukazoval na relatívnosť niektorých zákonodarných obmedzení procesných práv účastníkov v správnom súdnictve.

Napríklad prostredníctvom časovo staršieho nálezu sp. zn. IV. ÚS 283/07 zo 17. apríla 2008 prezentoval Ústavný súd prelomenie absolútneho zákazu dovolania v správnom súdnictve nasledujúcimi argumentmi:

„Článok 46 ods. 1 ústavy je primárnym ústavným východiskom pre zákonom upravené konanie súdov a iných orgánov Slovenskej republiky príslušných na poskytovanie právnej ochrany, a tým aj „bránou“ do ústavnej úpravy jednotlivých aspektov práva na súdnu a inú právnu ochranu zakotvených v siedmom oddiele druhej hlavy ústavy (čl. 46 až 50). Zároveň podľa čl. 46 ods. 4 ústavy podmienky a podrobnosti o tejto ochrane ustanoví zákon, resp. v zmysle čl. 51 ods. 1 ústavy je možné domáhať sa práv podľa čl. 46 ústavy len v medziach zákonov, ktoré tieto ustanovenia vykonávajú (I. ÚS 56/01). V obsahu základného práva podľa čl. 46 ods. 1 ústavy a práva podľa čl. 6 ods. 1 dohovoru nemožno vidieť zásadnú odlišnosť (I. ÚS 304/06).

Podľa stabilizovanej judikatúry ústavného súdu (napr. IV. ÚS 77/02) do obsahu základného práva na súdnu ochranu patrí právo každého na to, aby sa v jeho veci rozhodovalo podľa relevantnej právnej normy, ktorá má základ v platnom právnom poriadku Slovenskej republiky alebo v takých medzinárodných zmluvách, ktoré Slovenská republika ratifikovala a boli vyhlásené spôsobom, ktorý predpisuje zákon. To platí aj pre výklad a používanie procesnoprávných predpisov (čl. 46 ods. 4 a čl. 51 ods. 1 ústavy), ktoré upravujú podmienky konania, ku ktorým patria aj procesné podmienky dovolacieho konania ako mimoriadneho opravného postupu najvyššieho súdu.

....

Uvedené ustanovenie Občianskeho súdneho poriadku pripúšťa dovolanie proti každému rozhodnutiu odvolacieho súdu (rozsudku alebo uzneseniu), ak konanie, v ktorom bolo vydané, je postihnuté

niektorou zo závažných procesných väd taxatívne uvedených v písmenách a) až g) tohto ustanovenia. Prípustnosť dovolania podľa § 237 OSP je založená na princípe univerzality, čo znamená, že dovolaním možno napadnúť každé rozhodnutie odvolacieho súdu bez ohľadu na povahu predmetu konania.“

34. V tejto súvislosti musí Najvyšší súd dodať, že jednotlivé ustanovenia tzv. jednoduchého práva musia aj správne súdy povinné interpretovať a aplikovať v prvom rade vždy z pohľadu účelu a zmyslu ochrany ústavou garantovaných základných práv a slobôd. Totiž aj v prípade hypoteticky možnej konkurencie viac metodologicky racionálne obhájitelných interpretačných alternatív je nutné zvoliť ako výsledok výkladu tú, ktorá opodstatnene nadobúda prednosť pred ostatnými, t. j. uprednostniť interpretáciu takú, ktorá je ústavne konformnejšia.

Na základe uvedeného úlohou súdu v podmienkach materiálneho právneho štátu je nájsť také riešenie, ktoré je v súlade so všeobecnou ideou spravodlivosti, resp. v súlade s prirodzeno-právnymi princípmi, t. j. k povinnosti súdu nachádzať právo je nutné pristupovať nielen z pohľadu vyhľadávať priame a výslovné pokyny v zákonomnom texte, ale aj cez povinnosť formulovať, čo je zmyslom a účelom právnych predpisov.

35. Potom pre Najvyšší súd z vyššie uvedených právnych názorov vyplýva, keďže podľa čl. 144 ods. 2 ústavy môžu súdy namietat' nesúlad všeobecne záväzného právneho predpisu s ústavou, sú tým viac zaviazané k ústavne súladnému výkladu každého zákona týkajúceho sa ich rozhodovacej činnosti.

36. Na podporu vyššie vysloveného názoru je možné poukázať aj na to, že Ústavný súd už vo veci sp. zn. Pl. ÚS 18/98 uviedol, že v prípade, ak dôjde k výkladu právnych predpisov inak ako ústavne konformným spôsobom, môže to mať dopad na niektoré zo základných práv a slobôd. Podľa právneho názoru ústavného súdu preto ústavne súladný výklad zákonov týkajúcich sa rozhodovacej činnosti súdov predstavuje neoddeliteľnú súčasť ich rozhodovacej činnosti a ako taký jedine zodpovedá základnému právu každého na súdnu ochranu podľa čl. 46 ústavy (viď aj sp. zn. II. ÚS 50/01).

Tiež Ústavný súd už v rozhodnutí sp. zn. III. ÚS 274/07 z 11. októbra 2007 uviedol, že „orgány aplikujúce správne právo a spomedzi nich osobitne sudcovia pri rozhodovaní v správnom súdnictve, sú oprávnení nedostatky zákonnej právnej úpravy svojím výkladom odstraňovať. Takéto odstraňovanie však nemožno považovať za legislatívnu činnosť, ktorá by narušala ústavný princíp trojdelenia štátnej moci. Sudca pri interpretácii normy správneho práva nesmie tvoriť, ale môže odhaľovať a formulovať vzťahy medzi jednotlivými právnymi normami vychádzajúc z účelu a zmyslu právnej úpravy. Jedinou požiadavkou, ktorá je pritom na sudcu kladená, je ústavná konformita výkladu (čl. 152 ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky).“

37. Na uvedenom právnom základe preto Najvyšší súd výnimočne (viď bod č. 19) v zmysle požiadavky odporcu v zmysle zásady efektívnosti konania prejednal vyššie uvedené odvolacie argumenty (viď bod č. 15) a rozhodol vo veci.

38. Navyše musí odvolací súd aj poukázať na to, že krajský súd vo výroku svojho rozsudku síce doplnil označenie zrušovacích dôvodov, avšak z obsahu odôvodnenia pre Najvyšší súd vyplýva celkom jasný záver, že krajský súd zrušil napadnuté rozhodnutie nie z dôvodov uvedených v ustanovení § 250j ods. 2 písm. c) a d) O.s.p., ktorá kombinácia je právne nelogická (viď napríklad rozsudok Najvyššieho súdu sp. zn. 1Sžr 134/2011 z 10.07.2011, kde konštatoval: „Ak krajský súd vysloví zrušujúci dôvod podľa písm. d), tento zrušujúci dôvod vylučuje vysloviť aj súčasne zrušujúci dôvod podľa písm. a), ibaže by to štruktúra rozhodnutia výnimočne umožňovala.“), ale predovšetkým z dôvodu uvedenom v § 250j ods. 2 písm. a) O.s.p., t. j. nesprávne právne posúdenie veci.

Práve nesprávnym doplnením zrušovacích dôvodov prostredníctvom opravného uznesenia, proti ktorému nie je prípustné odvolanie, by mohol krajský súd takto odňať právo účastníkovi na nápravu, t. j. zasiahnuť do práva na súdnu ochranu v zmysle čl. 46 a nasl. ústavy.

Podľa § 250j ods. 2 písm. a), c) a d) O.s.p. súd zruší napadnuté rozhodnutie správneho orgánu a podľa okolností aj rozhodnutie správneho orgánu prvého stupňa a vráti vec žalovanému správneho orgánu na ďalšie konanie, ak po preskúmaní rozhodnutia a postupu správneho orgánu v medziach žaloby došiel k záveru, že

- a) rozhodnutie správneho orgánu vychádzalo z nesprávneho právneho posúdenia veci,
- c) zistenie skutkového stavu je nedostačujúce na posúdenie veci,
- d) rozhodnutie je nepreskúmateľné pre nezrozumiteľnosť alebo pre nedostatok dôvodov,

39. Odporca predovšetkým namietal, že dostatočne zistil skutkový stav a že účelom jednorazovej dávky v hmotnej núdzi nie je kompenzácia sociálneho dôsledku ťažkého zdravotného postihnutia. Najvyšší súd uvedené námietky akceptuje, avšak na druhej strane poukazuje, že krajský súd svoj rozsudok založil aj na argumente (viď bod č. 12), že skutočnosť, že navrhovateľke už bola poskytnutá jednorazová dávka v hmotnej núdzi v posledných dvoch rokoch, nemôže byť len ako samotná dostatočným dôvodom pre jej nepriznanie.

Je tiež pravdou, že dotknutá jednorazová dávka v hmotnej núdzi sa svojim charakterom priradzuje medzi fakultatívne dávky a preto rozhodnutie o jej nepriznaní podlieha správnej úvahe. Avšak zákonodarcu správnu úvahu (diskrécia) neponechal na voľnej úvahe správneho orgánu, ale ju, napríklad pri súdnom prieskume napadnutého rozhodnutia podriadil prostredníctvom ustanovenia § 245 ods. 2 O.s.p. striktnej požiadavke riadneho odôvodnenia, ktoré vychádza z platných právnych noriem.

Podľa § 245 ods. 2 veta prvá O.s.p. pri rozhodnutí, ktoré správny orgán vydal na základe zákonom povolenej voľnej úvahy (správne uváženie), preskúmava súd iba, či také rozhodnutie nevybočilo z medzí a hľadísk ustanovených zákonom.

40. Odporca svoju správnu úvahu odôvodnil aplikáciou textu Zásad mesta (viď bod č. 6 a tam pripojený text), ktorého relevancia mala vychádzať z charakteru dávky, t. j. že je jednorazová. Tento charakter si odporca vysvetlil tak, že ide o neopakovateľnú dávku v budúcnosti, hoci by sa zákonné podmienky na jej priznanie v budúcnosti mohli naplniť.

Takýto výklad odporcu musí Najvyšší súd odmietnuť, lebo pre poskytovanie jednorazovej dávky nie je relevantným obdobím obdobie ľudského života ale opakujúce sa obdobie, ktoré je napríklad vymedzené kalendárnym rokom.

41. V žiadnom prípade však pre priznanie, resp. pre vyplatenie priznanej dávky nemôže byť na prekážku argument, že samosprávny celok, či už mesto alebo obec, ich vypláca zo svojich finančných prostriedkov, a preto poskytovanie jednorazovej dávky, ktorá má charakter fakultatívnej a nie obligatórnej dávky, má odporca obmedzené svojím mestským rozpočtom.

Preto krajský súd napadnuté rozhodnutie potom správne zrušil na tom základe, že voľná úvaha, ktorou sa odporca riadil pri prijatí napadnutého rozhodnutia, nezodpovedala nie obsahu spisu ani že sa priečila zásadám logického myslenia, ale že bola v rozpore so zákonnými medzami.

42. K námietke, že krajský súd napriek požiadavke § 250j ods. 4 veta prvá a druhá v spojení s § 250l ods. 2 O.s.p. vo výroku rozsudku neuviedol ustanovenie, podľa ktorého napadnuté rozhodnutie zrušil, sa Najvyšší súd vysporiadal vyššie pri odôvodnení prípustnosti odvolacieho konania.

V.

43. Odvolací súd vzhľadom na námietky uplatnené odporcom uvádza, že napadnuté rozhodnutie odporcu nemá všetky formálne i obsahové náležitosti rozhodnutia v zmysle § 47 Správneho poriadku. Uvedené rozhodnutie správneho orgánu, ktoré je založené najmä na správnej úvahe, potom z medzí správnej úvahy vybočilo tým, že správnym orgánom zistený skutkový stav nie je riadne právne posúdený. Na takto vymedzenom základe sa odvolací súd spolu so závermi vyslovenými krajským súdom stotožňuje s právnymi závermi vyslovenými krajským súdom o nutnosti napadnuté rozhodnutie zrušiť.

Počas konania nebolo účastníkmi naznačené ani odvolací súd nedospel k záveru, že by sa vyskytli prekážky pre konanie z dôvodov neústavnosti alebo potreby výkladu komunitárneho práva aplikovaných právnych predpisov a súvisiacich právnych aktov orgánov Európskej únie, pre ktoré je potrebné konanie prerušiť.

44. Na základe zisteného skutkového stavu, uvedených právnych skutočností, po vyhodnotení

argumentov navrhovateľky a námietok odporcu ako aj s prihliadnutím na závery obsiahnuté v svojich vyššie citovaných rozhodnutiach, pri ktorých Najvyšší súd nezistil žiaden relevantný dôvod, aby sa od nich odchyľil (napríklad zásadná zmena právneho prostredia, zistenie odlišného skutkového stavu alebo prijatie protichodného zjednocovacieho stanoviska), s osvojením si argumentácie krajského súdu postupom konal tak, ako je uvedené vo výroku rozsudku.

45. O práve na náhradu trov odvolacieho súdneho konania rozhodol Najvyšší súd podľa § 224 ods. 1 v spojitosti s § 250k ods. 1 ako aj § 250l ods. 2 O.s.p., podľa ktorého neúspešnej navrhovateľke právo na náhradu trov tohto konania nevzniklo.

46. Najvyšší súd v prejednávanej veci v súlade s ust. § 250ja ods. 2 O.s.p. rozhodol bez pojednávania, lebo nezistil, že by týmto postupom bol porušený verejný záujem (vo veci prebehlo na prvom stupni súdne pojednávanie, pričom účastníkom bola daná možnosť sa ho zúčastniť), nešlo o vec v zmysle § 250i ods. 2 O.s.p. (úprava jednorazovej dávky v hmotnej núdzi a z toho vzniknutých vzťahov vychádza z verejnoprávných vzťahov), v konaní nebolo potrebné v súlade s ust. § 250i ods. 1 v spojení s § 250l ods. 2 O.s.p. vykonať dokazovanie a z iných dôvodov nevznikla potreba pojednávania nariadiť.

Poučenie:

Proti tomuto rozhodnutiu n i e j e prípustný opravný prostriedok (§ 246c ods. 1 O.s.p.).