

Súd: Najvyšší správny súd Slovenskej republiky  
Spisová značka: 6Ssk/31/2022  
Identifikačné číslo spisu: 7020200708  
Dátum vydania rozhodnutia: 29. júna 2023  
Meno a priezvisko: JUDr. Viola Takáčová  
Funkcia: predsedníčka senátu  
ECLI: ECLI:SK:NSSSR:2023:7020200708.1

## ROZSUDOK

Najvyšší správny súd Slovenskej republiky v senáte zloženom z predsedníčky senátu JUDr. Violy Takáčovej, PhD. a členov senátu JUDr. Michala Matulníka, PhD. a JUDr. Martina Tisa, v právnej veci žalobcu: A. Z., narodený XX. K. XXXX, bytom v A., Y. Č.. XX, právne zast.: Mgr. Ivicou Štiglitz, advokátkou so sídlom v Rožňave, Šafárikova č. 14, proti žalovanému: Ústredie práce, sociálnych vecí a rodiny, Odbor peňažných príspevkov na kompenzáciu ŤZP a posudkových činností, so sídlom v Bratislave, Špitálska č. 8, o preskúmanie zákonnosti postupu a rozhodnutia žalovaného zo 17. augusta 2020, Číslo: UPS/US6/SSVODPPKPC1/SOC/2020/10043, v konaní o kasačnej sťažnosti proti rozsudku Krajského súdu v Košiciach z 18. októbra 2021, č. k. 10Sa/28/2020-41, t a k t o

### r o z h o d o l :

Najvyšší správny súd Slovenskej republiky rozsudok Krajského súdu v Košiciach z 18. októbra 2021, č. k. 10Sa/28/2020-41 m e n í tak, že rozhodnutie žalovaného zo 17. augusta 2020, Číslo: UPS/US6/SSVODPPKPC1/SOC/2020/10043 z r u š u j e a vec mu v r a c i a na ďalšie konanie.

Žalobca m á n á r o k na náhradu trov konania na krajskom súde a kasačnom súde voči žalovanému v rozsahu 100 %.

### O d ô v o d n e n i e

#### I.

1. Krajský súd v Košiciach (ďalej len „krajský súd“) napadnutým rozsudkom z 18. októbra 2021, č. k. 10Sa/28/2020-41 postupom podľa § 190 zákona č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok v znení neskorších predpisov (ďalej len „SSP“) zamietol ako nedôvodnú správnu žalobu, ktorou sa žalobca domáhal preskúmania zákonnosti rozhodnutia žalovaného zo 17. augusta 2020, Číslo: UPS/US6/SSVODPPKPC1/SOC/2020/10043, ktorým tento postupom podľa § 59 ods. 2 zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) v rozhodnom znení (ďalej len „Správny poriadok“) zamietol odvolanie žalobcu a potvrdil prvostupňové správne rozhodnutie Úradu práce, sociálnych vecí a rodiny Rožňava zo 17. júna 2020, Číslo:

RV1/OPPNKŤZPaPČ/PPK/SOC/2020/30273 (v znení opravy nesprávnosti z 03. augusta 2020). Predmetným rozhodnutím prvostupňový správny orgán podľa § 58 ods. 1 písm. a/ zákona č. 447/2008 Z. z. o peňažných príspevkoch na kompenzáciu ťažkého zdravotného postihnutia a o zmene a doplnení niektorých zákonov v rozhodnom znení (ďalej len „zákon č. 447/2008 Z. z.“) uložil žalobcovi povinnosť vrátiť neoprávnene vyplatený peňažný príspevok na opatrovanie vo výške 2.151,75 eur.

2. Krajský súd zákonnosť preskúmaného rozhodnutia žalovaného správneho orgánu preskúmal v intenciách § 18 ods. 8, § 40 ods. 15, § 46 ods. 1, § 58 ods. 1 písm. a/, § 59 ods. 2 zákona č. 447/2008 Z. z. a postupom v zmysle právnej úpravy ustanovenej v Tretej hlave Tretej časti SSP upravujúcej správnu žalobu v sociálnych veciach za primeraného použitia ustanovení o všeobecnej správnej žalobe podľa Prvej hlavy Tretej časti SSP a dospel k záveru o nedôvodnosti podanej správnej žaloby.

3. Krajský súd po preskúmaní veci dospel k záveru, že žalovaný vo veci rozhodol na základe dostatočne zisteného skutkového stavu, pričom správne aplikoval na danú vec sa vzťahujúce zákonné, ako aj podzákonné normy a výsledkom jeho činnosti bolo vydanie zákonného rozhodnutia, ktoré v konečnom dôsledku ukladá povinnosť žalobcovi vrátiť neoprávnene vyplatený príspevok na opatrovanie jeho matky za obdobie od 01. augusta 2019 do 31. decembra 2019 v celkovej sume 2.151,75 eur. Mal preukázané, že príspevok bol neoprávnene vyplatený, pretože žalobca ako samostatne zárobkovo činná osoba mal z podnikania v roku 2019 príjem vyšší ako dvojnásobok sumy životného minima. Uvedené nesporne podľa súdu vyplývalo zo žalobcom predloženého Potvrdenia o podaní daňového priznania k dani z príjmov fyzickej osoby za rok 2019 z 09. júna 2020, ktoré je obsiahnuté v administratívnom spise žalovaného, z ktorého vyplývalo, že mesačný príjem žalobcu v roku 2019 bol v priemere 479,42 eur. Dvojnásobok sumy životného minima ako podmienka pre vyplácanie peňažného príspevku na opatrovanie ŤZP osoby v uvedenom období však bol preukázateľne nižší, a to v sume 420,40 eur.

4. Námietku žalobcu, že správne orgány mali postupovať podľa § 18 ods. 8 zákona č. 447/2008 Z. z. vyjadrujúceho požiadavku, že príjem na účely poskytovania peňažných príspevkov na kompenzáciu sa zisťuje ako priemerný mesačný príjem za kalendárny rok, ktorý predchádza kalendárnemu roku, v ktorom fyzická osoba požiadala o peňažný príspevok na kompenzáciu vyhodnotil ako nedôvodnú, keďže vo vzťahu k peňažnému príspevku na opatrovanie je potrebné postupovať v súlade so špeciálnym ustanovením § 40 ods. 15 zákona č. 447/2008 Z. z., a teda zohľadňovať peňažný príjem žiadateľa za daný kalendárny mesiac. Poukázal tiež na žalovaným do konania doložené usmernenie zo 04. septembra 2018, podľa ktorého cit.: „Zákon č. 447/2008 Z.z. o peňažných príspevkoch na kompenzáciu ťažkého zdravotného postihnutia a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „v zákon“) umožňuje, v prípade splnenia podmienok ustanovených v § 40 ods. 15, poskytovať peňažný príspevok na opatrovanie aj fyzickej osobe vykonávajúcej popri opatrovaní zamestnanie. Jednou z ustanovených podmienok je, že mesačný príjem z vykonávania zamestnania nesmie presiahnuť dvojnásobok sumy životného minima pre jednu plnoletú fyzickú osobu, čo znamená, že na účely poskytovania peňažného príspevku na opatrovanie je povinnosťou fyzickej osoby výšku príjmu správneho orgánu aj mesačne preukazovať. ....Skupina opatrovateľov, ktorí majú príjem z podnikania a zo samostatnej zárobkovej činnosti však nevedia preukázať výšku „čistého“ mesačného príjmu hodnoverným potvrdením, pretože takéto potvrdenie získajú až po odovzdaní daňového priznania za celé zdaňovacie obdobie. Vzhľadom na uvedené je možné v týchto prípadoch danú skutočnosť, t. j. či ich „čistý“ príjem za daný mesiac presiahol/nepresiahol zákonom stanovenú hranicu príjmu, overiť čestným vyhlásením. Následne po podaní daňového priznania skutočností uvedené v čestnom vyhlásení sú tieto fyzické osoby povinné osvedčiť potvrdením o príjme z daňového priznania.“

5. K žalobnému dôvodu, že v úvodných mesiacoch roka 2019 bol príjem žalobcu vzhľadom na faktúry vystavené odberateľom vyšší a neskôr, v období, keď poberal príspevok na opatrovanie matky už výrazne nižší, a pod hranicou dvojnásobku sumy životného minima, čo v súdnom konaní preukazoval zoznamom vystavených faktúr (č. 1. 33 súdneho spisu) krajský súd uviedol, že uvedené tvrdenie žalobcu pri preskúmaní zákonnosti rozhodnutia žalovaného súd nemožno aj s odkazom na § 135 ods. 1 SSP zohľadniť, keď na rozhodnutie správneho súdu je rozhodujúci stav v čase právoplatnosti

rozhodnutia orgánu verejnej správy. Z obsahu administratívneho spisu nevyplývalo, že by žalobca takúto argumentáciu uplatnil v rámci správneho konania, respektíve, aby tieto skutočnosti správne orgánu doložil aj napríklad výpismi z jeho účtovníctva, ktoré by preukazovali reálnu výšku jeho mesačných príjmov v roku 2019. Ako nedôvodnú tiež vyhodnotil námietku, ktorou žalobca poukazoval na potrebu postupu podľa § 59 ods. 2 zákona č. 447/2008 Z. z., pretože súd z obsahu administratívneho spisu nezistil žiadne pochybenie v postupe pracovníkov správneho orgánu prvého stupňa, respektíve žalovaného, ktorí postupovali striktne v zmysle zákona a po doručení žiadosti žalobcu z 28. augusta 2019 (a deklarovaní výšky príjmu samostatne zárobkovo činnnej osoby za mesiac august 2019) mu bol rozhodnutím z 03. septembra 2019 priznaný peňažný príspevok na opatrovanie matky, ktorá na takéto opatrovanie dala písomný súhlas.

6. S ohľadom na takto preukázané skutočnosti krajský súd správnu žalobu ako nedôvodnú podľa § 190 SSP zamietol.

7. O trovách konania krajský súd rozhodol podľa § 167 ods. 1 a § 168 SSP tak, že účastníkom právo na náhradu trov konania nepriznal, keď žalobca v konaní nebol úspešný a žalovanému voči žalobcovi nevznikli žiadne dôvodne vynaložené trovy konania, ktoré by bolo možné od žalobcu spravodlivo požadovať.

## II.

8. Proti tomuto rozsudku podal žalobca v zákonnej lehote kasačnú sťažnosť.

9. Namietal, že krajský súd v konaní alebo pri rozhodovaní porušil zákon tým, že rozhodol na základe nesprávneho právneho posúdenia veci (§ 440 ods. 1 písm. g/ SSP) a tiež, že sa odklonil od ustálenej rozhodovacej praxe kasačného súdu (§ 440 ods. 1 písm. i/ SSP).

10. Konkrétne namietal, že z rozsudku krajského súdu nebolo jasné, prečo súd nevezal do úvahy žalobcom uvedené právne argumenty týkajúce sa použitia ustanovenia § 18 ods. 8 zákona č. 447/2008 Z. z., ktoré je ustanovené hovoriacim o tom, z akého príjmu sa vychádza pri posudzovaní splnenia podmienky životného minima pre priznanie peňažného príspevku pre osobu ĽZP. Vzhľadom na to, že žalobca požiadal o príspevok v mesiaci august 2019 správny orgán mal v zmysle ustanovenia § 18 ods. 8 skúmať príjem na účely poskytovania peňažných príspevkov žalobcu za kalendárny rok 2018. Zároveň žalobca povinnosť predložiť daňové priznanie za rok 2018 splnil a správne orgánu predložil daňové priznanie za rok 2018 (ktoré predložil aj súdu) a podľa ktorého splňal podmienku na priznanie peňažného príspevku na opatrovanie posudzovanej osoby. Podľa potvrdenia o podaní daňového priznania vydané Daňovým úradom bol príjem žalobcu v roku 2018 vo výške 4.767,84 eur. Výpočtom (4767,84 eur / 12 mesiacov) vychádza čistý mesačný príjem žalobcu za rok 2018 vo výške 397,32 eur, ktorá výška neprekračovala sumu vo výške dvojnásobku sumy životného minima na jednu plnoletú osobu, ktorá bola v roku 2018 vo výške 205,07 eur. Mal za to, že splnil podmienku preukázania príjmu vzhľadom na to, že je samostatne zárobkovo činnou osobou, ktorý preukazoval príjem formou čestného prehlásenia, že jeho čistý príjem je okolo 400 eur. Uvedený dôkaz predložil aj v súdnom konaní pred súdom, predložením faktúr za mesiace september 2019 až december 2019. Z uvedených faktúr vyplýva, že mesačne fakturoval ako podnikateľ sumy vo výške 570 eur do 625 eur. Uvedené faktúry neznamenali žalobcov čistý príjem (neboli odpočítané náklady žalobcu a výdaje v podnikaní). Inou formou ako správnym orgánom vyžadovaným spôsobom, t.j. čestným prehlásením o výške príjmu žalobca nevedel predložiť čistý mesačný príjem v daných mesiacoch (september až december 2019) inak, vzhľadom na to, že daňové priznanie za rok 2019 podal až júni 2020. Ako živnostník s odkladom termínu podania daňového priznania podal daňové priznanie až v mesiaci jún 2020 za rok 2019, čím nemohol iným spôsobom svoj priemerný príjem relevantne preukázať správne orgánu. Poukázal na usmernenie zo 04. septembra 2018, podľa ktorého cit.: „Skupina opatrovateľov, ktorí majú príjem z podnikania.... potvrdenie o výške čistého mesačného príjmu získajú až po odovzdaní daňového priznania za celé zdaňovacie obdobie. Vzhľadom na uvedené je možné v týchto prípadoch danú skutočnosť, či ich čistý príjem za daný mesiac presiahol/nepresiahol zákonom stanovenú hranicu príjmu overiť čestným vyhlásením. Následne po podaní daňového priznania,

skutočnosti uvedené v čestnom vyhlásení súd tieto osoby povinné osvedčiť potvrdením o príjme z daňového priznania.“ K predmetnému usmerneniu dodal, že po prvé nemá právne záväzný charakter a po druhé nehovorí o tom, z akého roku sa má vychádzať pri posudzovaní výšky príjmu žiadateľa, ale iba o tom, v akej forme je akceptovateľné preukázanie príjmu žiadateľa do času, kým nepredloží správne orgánu daňové priznanie, ktorú povinnosť žalobca aj splnil.

11. Zdôraznil, že povinnosť preukázania príjmu splnil čestnými prehláseniami od septembra 2019 do decembra 2019, neskôr predloženými faktúrami za uvedené mesiace, v ktorých fakturoval raz mesačne maximálne 625 eur. Mal za to, že neporušil žiadnu povinnosť plynúcu mu zo zákona č. 447/2008 Z. z. Jeho príjem bol nižší za uvedené mesiace, a to vzhľadom na to, že svoj čas venoval starostlivosti o svoju matku a nemohol preto obsiahnuť po pracovnej stránke viac obchodných činností ako v čase, keď svojej matke zdravotnú starostlivosť neposkytoval. Následne, ako z dôkazu Potvrdenie o podaní daňového priznania za rok 2019 vydané daňovým úradom Rožňava vyplýva, že žalobca mal za rok 2019 príjem vo výške spolu 5.752,98 eur. Vzhľadom na to, že prvostupňový správny orgán vydal rozhodnutie vrátiť peňažný príspevok za obdobie od augusta 2019 do decembra 2019 sumu vo výške (5 x 430,36 eur = 2.151,75 eur), a to za obdobie, keď príjem žalobcu nebol vyšší ako vyžaduje zákon, a správny orgán, ako tvrdí v rozhodnutí, postupoval správne podľa ustanovenia § 40 ods. 15, a teda podľa právnej argumentácie správneho orgánu, že mal zisťovať výšku mesačného príjmu žalobcu z čestného prehlásenia na mesačnej báze, žalobca nevidel dôvod na rozhodnutie o odňatí a povinnosti vrátenia poskytnutého peňažného príspevku na opatrovanie osoby ZŤP.

12. Ďalej namietal nepreukázanie zákonného predpokladu plynúceho z § 58 ods. 1 písm. a/ zákona č. 447/2008 Z. z., podľa ktorého cit.: „Fyzická osoba, ktorej sa poskytol alebo sa poskytuje peňažný príspevok na kompenzáciu, je povinná vrátiť peňažný príspevok na kompenzáciu alebo jeho časť odo dňa, od ktorého nepatrí vôbec alebo v poskytovanej výške, ak nespĺnila povinnosť ustanovenú týmto zákonom a prijímala peňažný príspevok na kompenzáciu alebo jeho časť, aj keď vedela alebo musela z okolností predpokladať, že sa vypláca neprávom alebo vo vyššej sume, ako patril.“ Mal za to, že tento zákonný predpoklad na vrátenie peňažného príspevku zo strany žalobcu nebol v konaní pred správnym orgánom ani v konaní pred krajským súdom preukázaný. Ak správny orgán rozhodol o priznaní peňažného príspevku na opatrovanie a v čase rozhodnutia o priznaní (03. september 2019) žalobca spĺňal podmienky na jeho priznanie, nie je zároveň možné rozhodnúť tak, že mu tento príspevok nepatrí. Žalobca predložil správne orgánu v mesiaci jún 2020 faktúry za mesiace september 2019 až december 2019, podľa predloženého rozpisu fakturovaných súm (nie čistého zisku) a tieto boli aj súčasťou daňového priznania za rok 2019. Žalobca v čase poberania peňažného príspevku nemal vyšší čistý priemerný mesačný príjem ako predpokladá zákon. Dodal, že ak pri posudzovaní príjmu v mesiaci júl 2020 (pred vydaním rozhodnutia o odňatí peňažného príspevku) vychádzal správny orgán z daňového priznania a príjmu za rok 2019, prečo v čase podania žiadosti o poskytnutie finančného príspevku na opatrovanie v mesiaci august 2019 neposudzoval správny orgán príjem žalobcu z daňového priznania za rok 2018.

13. V ďalšej časti kasačnej sťažnosti aj s odkazom na nález Ústavného súdu Slovenskej republiky z 23. mája 2013, sp. zn. IV. ÚS 71/2013 uviedol, že cit.: „ (...) aplikácia práva vychádzajúca iba z jazykového výkladu je neudržateľná. K výkladu právnych predpisov a ich inštitútov nemožno pristupovať len z hľadiska textu zákona, a to ani v prípade, keď sa text môže javiť ako jednoznačný a určitý, ale predovšetkým podľa zmyslu a účelu zákona.“ Rovnako odkázala na nález Ústavného súdu Českej republiky zo 17. decembra 1997, sp. zn. Pl. ÚS 33/97, podľa ktorého cit.: „ (...) Jazykový výklad môže v zásade slúžiť na prvotné uchopenie príslušnej normy právneho predpisu, nie však na porozumenie jeho zmyslu a účelu. Mechanická aplikácia abstrahujúcej, resp. neuvedomujúcej si, a to buď úmyselne alebo v dôsledku nevzdelanosti, zmysel a účel právnej normy, robí z práva nástroj odcudzenia a absurdity. Všeobecný súd nie je absolútne viazaný doslovným znením zákona.“ a tiež na rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky z 26. septembra 2018, sp. zn. 9Sžsk/123/2017, podľa ktorého cit.: „ (...) spravodlivosť ako hodnotový činiteľ musí byť prítomná vždy v každom procese, ktorým sa interpretuje a aplikuje právo.“

14. Navrhol, aby Najvyšší správny súd Slovenskej republiky napadnutý rozsudok krajského súdu zmenil tak, že napadnuté rozhodnutie žalovaného a prvostupňové správne rozhodnutie zruší a vec vráti prvostupňovému správne orgánu na ďalšie konanie, alebo zruší rozsudok krajského súdu a vec mu vráti na ďalšie konanie.

### III.

15. Žalovaný sa ku kasačnej sťažnosti žalobcu vyjadril podaním z 24. januára 2022 považujúc napadnuté rozhodnutie žalovaného za vecne správne a vydané v súlade so zákonom č. 447/2008 Z. z. V celom rozsahu sa stotožnil s odôvodnením rozsudku krajského súdu a navrhol, aby Najvyšší správny súd Slovenskej republiky kasačnú sťažnosť žalobcu ako nedôvodnú zamietol.

### IV.

16. Vyjadrenie žalovaného ku kasačnej sťažnosti bolo žalobcovi doručené dňa 16. februára 2022 na vedomie.

### V.

17. Najvyšší správny súd Slovenskej republiky (ďalej len „najvyšší správny súd“) ako súd kasačný (§ 11 písm. h/ SSP) preskúmal kasačnú sťažnosť postupom bez nariadenia pojednávania podľa § 455 SSP a po jej preskúmaní dospel k záveru, že kasačná sťažnosť žalobcu je dôvodná.

18. Podľa § 2 ods. 1 SSP, v správnom súdnictve poskytuje správny súd ochranu právam alebo právom chráneným záujmom fyzickej osoby a právnickej osoby v oblasti verejnej správy a rozhoduje v ďalších veciach ustanovených týmto zákonom.

19. Podľa § 2 ods. 2 SSP, každý, kto tvrdí, že jeho práva alebo právom chránené záujmy boli porušené alebo priamo dotknuté rozhodnutím orgánu verejnej správy, opatrením orgánu verejnej správy, nečinnosťou orgánu verejnej správy alebo iným zásahom orgánu verejnej správy, sa môže za podmienok ustanovených týmto zákonom domáhať ochrany na správnom súde.

20. Podľa § 6 ods. 1 SSP, správne súdy v správnom súdnictve preskúmajú na základe žalôb zákonnosť rozhodnutí orgánov verejnej správy, opatrení orgánov verejnej správy a iných zásahov orgánov verejnej správy, poskytujú ochranu pred nečinnosťou orgánov verejnej správy a rozhodujú v ďalších veciach ustanovených týmto zákonom.

21. Podľa § 6 ods. 2 písm. c/ SSP, správne súdy rozhodujú v konaniach o správnych žalobách v sociálnych veciach.

22. Podľa § 199 ods. 1 písm. d/ SSP, sociálnymi vecami sa na účely tohto zákona rozumie rozhodovanie Úradu práce, sociálnych vecí a rodiny.

23. Predmetom kasačného konania v danej veci bol rozsudok krajského súdu, ktorým súd zamietol ako nedôvodnú správnu žalobu, ktorou sa žalobca domáhal preskúmania zákonnosti rozhodnutia žalovaného zo 17. augusta 2020, Číslo: UPS/US6/SSVODPPKPC1/SOC/2020/10043, ktorým tento postupom podľa § 59 ods. 2 Správneho poriadku zamietol odvolanie žalobcu a potvrdil prvostupňové správne rozhodnutie Úradu práce, sociálnych vecí a rodiny Rožňava zo 17. júna 2020, Číslo: RV1/OPPnKŤZPaPČ/PPK/SOC/2020/30273. Predmetným rozhodnutím prvostupňový správny orgán podľa § 58 ods. 1 písm. a/ zákona č. 447/2008 Z. z. uložil žalobcovi povinnosť vrátiť neoprávnene vyplatený peňažný príspevok na opatrovanie vo výške 2.151,75 eur.

24. Podľa článku 2 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky, štátne orgány môžu konať iba na základe ústavy, v jej medziach a v rozsahu a spôsobom, ktorý ustanoví zákon.

25. Podľa článku 12 ods. 1 veta prvá Ústavy Slovenskej republiky, ľudia sú slobodní a rovní v dôstojnosti i v právach.

26. Zákon č. 447/2008 Z. z. 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. 1) (§ 1 ods. 1)

27. 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.

28. Podľa § 18 ods. 8 zákona č. 447/2008 Z. z., príjem na účely poskytovania peňažných príspevkov na kompenzáciu sa zisťuje ako priemerný mesačný príjem za kalendárny rok, ktorý predchádza kalendárnemu roku, v ktorom fyzická osoba požiadala o peňažný príspevok na kompenzáciu. Takto zistený príjem sa prehodnocuje pri opakovaných peňažných príspevkoch na kompenzáciu vždy v júli bežného roka a platí do konca júna nasledujúceho roka; za obdobie, za ktoré sa príjem prehodnocuje, sa považuje kalendárny rok, ktorý predchádza kalendárnemu roku, v ktorom sa prehodnocovanie vykonáva.

29. Podľa § 40 ods. 15 zákona č. 447/2008 Z. z. v znení účinnom do 30. júna 2020, peňažný príspevok na opatrovanie možno poskytnúť aj vtedy, ak fyzická osoba, ktorá opatruje fyzickú osobu s ťažkým zdravotným postihnutím, vykonáva zamestnanie a jej mesačný príjem z tohto zamestnania nie je vyšší ako dvojnásobok sumy životného minima pre jednu plnoletú fyzickú osobu ustanoveného osobitným predpisom; 29) vykonávanie zamestnania nesmie byť v rozpore s účelom a rozsahom opatrovania fyzickej osoby s ťažkým zdravotným postihnutím.

30. Podľa § 40 ods. 13 zákona č. 447/2008 Z. z. v znení účinnom od 01. júla 2020, peňažný príspevok na opatrovanie možno poskytnúť aj vtedy, ak fyzická osoba, ktorá opatruje fyzickú osobu s ťažkým zdravotným postihnutím, vykonáva zamestnanie a jej mesačný príjem z tohto zamestnania nie je vyšší ako dvojnásobok sumy životného minima pre jednu plnoletú fyzickú osobu ustanoveného osobitným predpisom; 29) vykonávanie zamestnania nesmie byť v rozpore s účelom a rozsahom opatrovania fyzickej osoby s ťažkým zdravotným postihnutím.

31. Podľa § 41 ods. 2 písm. a/, e/ zákona č. 447/2008 Z. z., zamestnanie na účely poskytovania peňažných príspevkov na kompenzáciu je  
a/ výkon práce v pracovnoprávnom vzťahu, 41)  
e/ činnosť, z ktorej plynú príjmy z podnikania alebo z inej samostatnej zárobkovej činnosti podľa osobitného predpisu. 47)

32. Najvyšší správny súd z obsahu súdneho, ako aj pripojeného administratívneho spisu žalovaného mal preukázané, že

- žalobca žiadosťou z 28. augusta 2019 na predpísanom tlačive požiadaval o poskytnutie peňažného príspevku na opatrovanie svojej matky R. Z., narodenej XX. N. XXXX

[k príslušnej žiadosti žalobca doložil čestné vyhlásenie z 28. augusta 2019, v ktorom čestne vyhlásil výšku čistého príjmu za mesiac august v sume 400 eur],

- na základe výzvy prvostupňového správneho orgánu žalobca do konania doložil čestné vyhlásenia o tom, že v mesiaci september 2019, október 2019 a november 2019 mal čistý príjem nižší ako 400 eur; rovnako doložil čestné vyhlásenie, že v mesiaci december 2019 mal čistý príjem nižší ako 400 eur,

- prvostupňový správny orgán rozhodnutím z 03. septembra 2019, Číslo: RV1/OPPnKŤZPaČ/PPK/SOC/2019/37920-4 postupom podľa § 40 ods. 1,7 zákona č. 447/2008 Z. z.

žiadosti žalobcu vyhovel a priznal žalobcovi s účinnosťou od 01. augusta 2019 peňažný príspevok na opatrovanie fyzickej osoby s ťažkým zdravotným postihnutím vo výške 430,35 eur mesačne,  
- následne žalobca požiadal s účinnosťou od 01. júna 2020 o odňatie a zastavenie výplaty peňažného príspevku na opatrovanie,

- prvostupňový správny orgán rozhodnutím zo 16. júna 2020, Číslo: RV1/OPPnKŤZPaPČ/PPK/SOC/2020/30273-12 podľa § 40 ods. 1 a § 45 ods. 3 zákona č. 447/2008 Z. z. odňal s účinnosťou od 01. júna 2020 žalobcovi peňažný príspevok na opatrovanie a jeho výplatu od 01. júna 2020 zastavil,

- prvostupňový správny orgán následne rozhodnutím zo 17. júna 2020, Číslo: RV1/OPPnKŤZPaPČ/PPK/SOC/2020/30273 uložil žalobcovi povinnosť vrátiť neoprávnene vyplatený peňažný príspevok na opatrovanie vo výške 2.151,75 eur

[konkrétne od 01. augusta 2019 do 30. novembra 2019 sumu vo výške 1.721,40 eur a od 01. decembra 2019 do 31. decembra 2019 vo výške 430,35 eur],

- na odvolanie žalobcu žalovaný tu preskúmaným rozhodnutím zo 17. augusta 2020 odvolanie žalobcu zamietol a potvrdil prvostupňové správne rozhodnutie zo 17. júna 2020.

33. Na úvod najvyšší správny súd uvádza, že systém sociálneho zabezpečenia v Slovenskej republike je založený na troch pilieroch, ktorými sú poisťovací systém, systém štátnej sociálnej podpory a systém sociálnej pomoci. Poisťovací systém je príspevkovým systémom viažucim sa na výkon ekonomickej činnosti umožňujúcej fyzickej osobe byť poistencom, a teda aj plniť si povinnosti súvisiace s odvodovými povinnosťami pre prípad vzniku sociálnej udalosti, v dôsledku ktorej dochádza k strate výkonu zárobkovej činnosti. Účastník poistného vzťahu teda nárok na dávku za predpokladu, že si platí poistné (prípadne za neho platí poistné štát - napríklad poistné na starobné poistenie). V tomto systéme sa uplatňuje predovšetkým princíp zásluhovosti. Systém štátnej sociálnej podpory je systém, v rámci ktorého, ak nastane určitá a štátom uznaná sociálna situácia sa poskytnú štátne dávky. Na rozdiel od poisťovacieho systému sa nevyžaduje plnenie odvodovej povinnosti, nárok na tento typ dávky nie je podmienený účasťou na sociálno-poisťovacích právnych vzťahoch a ani príjmovými pomermi oprávnených osôb; platí zásada rovnakého zabezpečenia pre všetkých. Systém sociálnej pomoci vychádza predovšetkým z príjmových pomerov, ide o tzv. testované dávky poskytované tým osobám, ktoré to vzhľadom na svoju sociálnu a ekonomickú situáciu reálne potrebujú. Účel tohto systému spočíva v sociálnej pomoci, a to tak, aby príjemcu tejto pomoci a jeho spoločenské prostredie čo možno najviac podnecovali k aktívnemu riešeniu nepriaznivej tak sociálnej, ako aj materiálnej situácie. V tomto type systému sa uplatňuje princíp subsidiarity, čo znamená, že sociálna pomoc sa poskytne iba tomu, kto si nevie pomôcť sám alebo nedostáva potrebnú pomoc z inej strany. Zároveň dotvára systém náhradných zdrojov a je založená na preukázaní nielen jej opodstatnenosti (potrebnosti), ale zároveň aj na preukázaní chýbajúcej schopnosti zabezpečiť sa vlastným pričinením. Sociálna pomoc je financovaná zo štátneho rozpočtu pre osoby so zdravotným postihnutím a osoby v hmotnej núdzi na základe životného minima, ktoré je upravené v zákone č. 601/2003 Z. z. o životnom minime a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej len „zákon č. 601/2003 Z. z.“). V tomto prípade životné minimum ako spoločensky uznaná hranica príjmov fyzickej osoby predstavuje kľúčový pojem, od ktorého sa odvodzuje určovanie hmotnej núdze, ako aj poskytovanie dávky a príspevkov podľa zákona č. 417/2013 Z. z. o pomoci v hmotnej núdzi a o zmene a doplnení niektorých zákonov, ale predovšetkým aj výška peňažných príspevkov podľa zákona č. 447/2008 Z. z.

34. Z hľadiska ústavného možno subsumovať danú problematiku pod kategóriu základných práv a slobôd druhej kategórie, ktoré sú z hľadiska slovenského ústavného práva zaradené v Piatom oddiele, Druhej hlavy Ústavy Slovenskej republiky a nazvanom Hospodárske, sociálne a kultúrne práva, ktoré vyžadujú skôr intervenciu štátu než jeho zdržanie sa (oproti základným právam a slobodám generácie prvej), a to za účelom zabezpečenia (v kontexte prejednávaného prípadu) predovšetkým materiálnej stránky jednotlivca. V porovnaní s prvou generáciou ľudských práv konkrétna podoba a podmienky uplatnenia práv druhej generácie podliehajú podstatne širšej miere uváženia zákonodarcu v závislosti od ekonomickej situácie štátu, či aktuálnej hospodárskej, sociálnej alebo kultúrnej politiky. Uvedené sa potom zásadne prejavuje v obsahu a v rozsahu týchto práv. Z vyššie citovaného Článku 51 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky vyplýva, že domáhať sa práv uvedených v čl. 35, 36, 37 ods. 4, čl. 38 až 42 a čl. 44 až 46 tejto ústavy sa možno len v medziach zákonov, ktoré tieto ustanovenia vykonávajú. V

kontexte s Článkom 39 Ústavy Slovenskej republiky, podľa ktorého občania majú právo na primerané hmotné zabezpečenie v starobe a pri nespôsobilosti na prácu, ako aj pri strate živeľa (ods. 1) a tiež, že každý, kto je v hmotnej núdzi, má právo na takú pomoc, ktorá je nevyhnutná na zabezpečenie základných životných podmienok (ods. 2), Ústava Slovenskej republiky splnomocnila zákonodarcu, aby zákonom (zákonmi) bližšie upravil samotnú realizáciu týchto ústavných práv. Týmito zákonmi sú najmä Zákonník práce (zákon č. 311/2001 Z. z.), zákon č. 461/2003 Z. z. o sociálnom poistení, zákon č. 43/2004 Z. z. o starobnom dôchodkovom sporení, zákon č. 650/2004 Z. z. o doplnkovom dôchodkovom sporení, zákon č. 580/2004 Z. z. o zdravotnom poistení, zákon č. 577/2004 Z. z. o rozsahu zdravotnej starostlivosti uhrádzanej na základe verejného zdravotného poistenia a o úhradách za služby súvisiace s poskytovaním zdravotnej starostlivosti, zákon č. 417/2013 Z. z. o pomoci v hmotnej núdzi, zákon č. 448/2008 Z. z. o sociálnych službách, zákon č. 601/2003 Z. z., zákony upravujúce príspevky (štátu) na podporu starostlivosti a výchovy dieťaťa v (náhradnej) rodine. Vzhľadom na uvedené, možno konštatovať, že esenciálny obsah sociálnych práv nie je zaručený ústavou, ale zákonom, t. j. zákonná právna úprava ustanovuje obsah a rozsah práva jednotlivca na sociálne zabezpečenie a zaručuje aj jeho uplatnenie.

35. Medzi tieto zákony je nutné zaradiť aj tu aplikovaný zákon č. 447/2008 Z. z. upravujúci tzv. testované dávky, medzi ktoré patrí aj peňažný príspevok na opatrovanie a v súvislosti s ktorým menovaný zákon okrem splnenia zákonnej (medicínskej) podmienky týkajúcej sa opatrovanej osoby, teda jej odkázanosti na opatrovanie (§ 14 ods. 4 zákona), stanovil aj ďalšiu podmienku, v rámci ktorej správne orgány vyhodnocujú príjmové aspekty fyzickej osoby s ťažkým zdravotným postihnutím a tiež osoby, ktorá podala príslušnú žiadosť o peňažný príspevok na opatrovanie. Zákon č. 447/2008 Z. z. otázky všeobecne zamerané na príjmové náležitosti upravuje v § 18 s tým, že podľa § 18 ods. 8 príjem na účely poskytovania peňažných príspevkov na kompenzáciu sa zisťuje ako priemerný mesačný príjem za kalendárny rok, ktorý predchádza kalendárnemu roku, v ktorom fyzická osoba požiadala o peňažný príspevok na kompenzáciu. Takto zistený príjem sa prehodnocuje pri opakovaných peňažných príspevkoch na kompenzáciu vždy v júli bežného roka a platí do konca júna nasledujúceho roka; za obdobie, za ktoré sa príjem prehodnocuje, sa považuje kalendárny rok, ktorý predchádza kalendárnemu roku, v ktorom sa prehodnocovanie vykonáva. Na druhej strane však zákon č. 447/2008 Z. z. v inej samostatnej časti (konkrétne v jedenástej hlave tretej časti) vecne upravuje peňažný príspevok na opatrovanie s tým, že podľa § 40 ods. 15 v znení účinnom do 30. júna 2020 (§ 40 ods. 13 v znení účinnom od 01. júla 2020) peňažný príspevok na opatrovanie možno poskytnúť aj vtedy, ak fyzická osoba, ktorá opatruje fyzickú osobu s ťažkým zdravotným postihnutím, vykonáva zamestnanie a jej mesačný príjem z tohto zamestnania nie je vyšší ako dvojnásobok sumy životného minima pre jednu plnoletú fyzickú osobu ustanoveného osobitným predpisom - zákonom č. 601/2003 Z. z. Ustanovenie § 40 ods. 13, respektíve ods. 15 zákona č. 447/2008 Z. z. je vo vzťahu k § 18 ods. 8 ustanovením špeciálnym a ako také má prednosť pred aplikáciou § 18 ods. 8 na oblasť peňažných príspevkov na opatrovanie. Z uvedeného je ďalej zrejmé, že kým § 18 ods. 8 zákona vychádza z premisy zisťovania priemerného mesačného príjmu (za kalendárny rok, ktorý predchádza kalendárnemu roku, v ktorom fyzická osoba požiadala o peňažný príspevok na kompenzáciu), na účely posudzovania vzniku ako aj následného trvania nároku na peňažný príspevok na opatrovanie sa podľa § 40 ods. 15 v znení účinnom do 30. júna 2020 (§ 40 ods. 13 v znení účinnom od 01. júla 2020) vychádza z mesačného príjmu plynúceho z tohto zamestnania.

36. Pod pojmom „zamestnanie“ zákon č. 447/2008 Z. z. rozumie nielen výkon práce v pracovnoprávnom vzťahu v režime zákona č. 311/2001 Z. z. - Zákonník práce (prípadne zákona č. 552/2003 Z. z. o výkone práce vo verejnom záujme v znení neskorších predpisov), ale aj činnosť, z ktorej plynú príjmy z podnikania alebo z inej samostatnej zárobkovej činnosti podľa osobitného predpisu - zákona č. 595/2003 Z. z. o dani z príjmov v znení neskorších predpisov, teda aj príjmy zo živnosti [§ 6 ods. 1 písm. b/ zákona č. 595/2003 Z. z. v spojení so zákonom č. 455/1991 Zb. o živnostenskom podnikaní (živnostenský zákon)]. Z takto normatívne nastaveného rámca možno vyvodiť záver, že zákon č. 447/2008 Z. z. na účely vzniku a následného posudzovania trvania nároku na peňažný príspevok na opatrovanie nerozlišuje medzi statusom bežného zamestnanca vykonávajúceho prácu napríklad v pracovnom pomere a samostatne zárobkovo činnou osobou. To ďalej znamená, že sám zákon v § 40 ods. 15 v znení účinnom do 30. júna 2020 (§ 40 ods. 13 v znení



účinnom od 01. júla 2020) podmienku mesačného príjmu, ktorý nesmie prekročiť dvojnásobok sumy životného minima pre jednu plnoletú fyzickú osobu ustanoveného zákonom č. 601/2003 Z. z. vzťahuje tak na zamestnanca, ako aj samostatne zárobkovo činnú osobu. Pokiaľ potom prvostupňový správny orgán a rovnako žalovaný pristúpili k odlišnému spôsobu zisťovania príjmu vo vzťahu k samostatne zárobkovo činnnej osobe vychádzajúc z priemerného mesačného príjmu zisteného z potvrdenia o podaní daňového priznania k dani z príjmov fyzickej osoby za rok 2019 doloženého v priebehu administratívneho konania, podľa názoru najvyššieho správneho súdu pochybili a zvolili postup, ktorý zákon č. 447/2008 Z. z. nepredpokladá. Podľa názoru súdu takýto postup je zároveň diskriminačný vo vzťahu k samostatne zárobkovo činným osobám, keďže orgán verejnej správy čo do ustáľovania výšky mesačných príjmov vychádza z iných kritérií (zamestnanec - mesačný príjem vs. samostatne zárobkovo činná osoba - priemerný mesačný príjem) s tým, že v tomto konkrétnom prípade možno tak „bežných“ zamestnancov ako aj samostatne zárobkovo činné osoby považovať za tzv. objektívne porovnateľné subjekty žiadajúce za zákonom stanovených rovnakých podmienok o jeden a ten istý typ peňažného príspevku (na opatrovanie). Odhliadnuc od uvedeného najvyšší správny súd ďalej uvádza, že správnymi orgánmi zvolený postup vo vzťahu k samostatne zárobkovo činnnej osobe je spôsobilý reálne skresliť výšku mesačného príjmu. Žalobcovi bol priznaný peňažný príspevok na opatrovanie až od 01. augusta 2019, pričom za obdobie od 01. januára 2019 do 31. júla 2019 žalobca vykonával zárobkovú činnosť bez akýchkoľvek obmedzení majúcich vplyv na výšku príjmu dosiahnutého zo zárobkovej činnosti, ktorá skutočnosť sa následne mohla prejaviť v konečnej výške priemerného mesačného zárobku.

37. K podpornému poukazu krajského súdu ako aj správnych orgánov na usmernenie žalovaného zo 04. septembra 2018 vo veci preukazovania príjmu na účely peňažného príspevku na opatrovanie u opatrovateľov, ktorí majú príjem z vykonávania osobnej asistencie, najvyšší správny súd uvádza, že sa v prvom rade jedná o vnútorný akt verejnej správy, ktorý smeruje dovnútra určitého systému orgánov verejnej správy. Zaväzuje len podriadené subjekty, prípadne adresátov, pričom pre súd nie je záväzný.

38. Vzhľadom na uvedené dôvody najvyšší správny súd využijúc pritom (aj vzhľadom na zásadu rýchlosti a hospodárnosti konania podľa § 5 ods. 7 SSP) zákonom danú možnosť zmeny rozhodnutia krajského súdu rozsudok krajského súdu postupom podľa § 462 ods. 2 SSP zmenil tak, že rozhodnutie žalovaného zo 17. augusta 2020, Číslo: UPS/US6/SSVODPPKPC1 /SOC/2020/10043 zrušil a vec mu vrátil na ďalšie konanie.

## VI.

39. O trovách konania rozhodol najvyšší správny súd podľa § 467 ods. 2 SSP v spojení s § 467 ods. 1, § 167 ods. 1 a § 175 ods. 1 SSP tak, že žalobcovi, ktorý v konaní dosiahol úspech, priznal nárok na náhradu trov konania na krajskom súde a kasačnom súde. O výške náhrady trov konania rozhodne správny súd po právoplatnosti rozhodnutia, ktorým sa konanie končí, samostatným uznesením, ktoré vydá súdny úradník (§ 175 ods. 2 SSP).

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

## **Poučenie :**

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

