

Kľúčové slová: neprípustnosť súdneho prieskumu; predbežné opatrenie orgánu verejnej správy; úrazová renta; spotrebný (alimentačný) charakter úrazovej renty

Vzťah k právnej úprave: čl. 39 ods. 4, čl. 46 ods. 2, čl. 152 ods. 4 Ústavy; § 7 písm. e) Správneho súdneho poriadku; § 88, § 89, § 200 ods. 1 zákona č. 461/2003 Z. z. o sociálnom poistení

Právna veta

Rozhodnutie organizačnej zložky Sociálnej poisťovne o predbežnom opatrení, ktoré čo aj len dočasne znižuje alebo pozastavuje výplatu úrazovej renty, nemôže byť vylúčené zo súdneho prieskumu na základe § 7 písm. e) Správneho súdneho poriadku.

[uznesenie Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 7 Ssk 7/2021 z 30. septembra 2021: predsedníčka senátu JUDr. Zdenka Reisenauerová, sudcovia JUDr. Jana Martinčeková a Mgr. Michal Novotný (sudca spravodajca)]

Vymedzenie veci

Administratívne konanie a konanie pred správnym súdom

1. Z obsahu rozhodnutí, ktoré žalobca priložil k svojej správnej žalobe vyplýva, že žalobcovi bola 24. októbra 2016 zistená choroba z povolania - profesionálna dermatóza. V jej dôsledku mu žalovaná právoplatným rozhodnutím z 21. októbra 2018 s účinnosťou od 1. marca 2018 priznala nárok na úrazovú rentu 1.202,40 € mesačne, ktorá zodpovedala miere poklesu jeho pracovnej schopnosti o 100 %. Na základe výsledkov kontrolnej lekárskej prehliadky posudková lekárka žalovanej 20. júla 2020 dospela k záveru, že miera tohto poklesu je už len 41 %. Dôvodom tejto zmeny bolo prehodnotenie pôvodne určenej chronickej formy tejto choroby na akútnu, ako aj prehodnotenie rozsahu, v akom žalobca vykonával rizikovú prácu, v porovnaní s prvotnými údajmi o chorobe z povolania. Okrem toho vznikla u žalovanej pochybnosť o tom, či choroba z povolania nevznikla až 17. júla 2017.

2. Na týchto skutkových základoch žalovaná rozhodnutím zo 16. októbra 2020 č. 26301-10/2020-BA nariadila predbežné opatrenie podľa § 200 ods. 1 zákona č. 461/2003 Z. z. o sociálnom poistení (v znení účinnom k tomuto dňu), ktorým „predbežne znižuje nárok na výplatu úrazovej renty od mesiaca október 2020“. Na odvolanie žalobcu generálny riaditeľ žalovanej rozhodnutím z 30. decembra 2020 č. 86144-3/2020-BA zmenil toto rozhodnutie v podstate tak, že za október 2020 predbežne znížil úrazovú rentu na 783,30 € a od 1. novembra 2020 ďalej ju znížil na 518,50 € mesačne. Svoje rozhodnutia žalovaná odôvodnila v podstate tým, že na základe lekárskeho posudku vznikli pochybnosti, či žalobcova pracovná schopnosť skutočne poklesla o 100 %. Zistili sa teda nové skutočnosti, ktoré by mohli podľa § 112 ods. 4 zákona č. 461/2003 Z. z. odôvodňovať zníženie sumy vyplácanej úrazovej renty. Nariadeným predbežným opatrením sa malo zamedziť vyplácaniu vyššej sumy než by žalobcovi skutočne mala patriť.

3. Správnu žalobu, ktorú žalobca podal proti tomuto rozhodnutiu, odmietol správny súd tu napadnutým uznesením. Vyšiel z názoru, že predbežné opatrenie vydané podľa § 200 zákona č.

461/2003 Z. z. je len predbežným a dočasným rozhodnutím, ktoré zanikne rozhodnutím vo veci samej a ktoré beztak musí byť zrušené, len čo zanikli dôvody jeho nariadenia. Preto je preskúmanie takéhoto rozhodnutia správnym súdom podľa § 7 písm. e) SSP vylúčené.

Kasačná sťažnosť a vyjadrenia k nej

4. Včas podanou kasačnou sťažnosťou žalobca navrhol uznesenie správneho súdu zrušiť a vec mu vrátiť na ďalšie konanie. Namietol, že predbežné opatrenie žalovanej zasahuje do jeho subjektívnych práv, pretože mu zásadne znížilo príjem. Úrazová renta je hlavným zdrojom príjmu žalobcu a k zásahu doň došlo neočakávane. Žalobca zdôraznil, že rozhodnutia, ktoré sa dotýkajú základných práv a slobôd, nemôžu byť v zmysle čl. 46 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky vylúčené zo súdneho prieskumu. Tento záver podporuje aj judikatúra Najvyššieho súdu Slovenskej republiky.

5. Žalovaná vo vyjadrení zotrvala na záveroch svojho rozhodnutia a navrhla kasačnú sťažnosť zamietnuť.

Z odôvodnenia rozhodnutia

Posúdenie veci kasačným súdom

8. Z ustanovenia § 7 písm. e) SSP vyplýva, že správne súdy nepreskúmajú okrem iného rozhodnutia orgánov verejnej správy predbežnej, procesnej alebo poriadkovej povahy, ak nemohli mať za následok ujmu na subjektívnych právach účastníka konania. Citované ustanovenie nadväzuje na ustanovenie § 248 písm. a) OSP (účinné do 30. júna 2016), podľa ktorého súdy nepreskúmali rozhodnutia správnych orgánov predbežnej povahy a procesné rozhodnutia týkajúce sa vedenia konania. Z porovnania oboch ustanovení je však zrejmé, že v Správnom súdnom poriadku je vylúčenie preskúmania rozhodnutí predbežnej povahy viazané na dodatočnú podmienku, že tieto rozhodnutia nemohli mať za následok ujmu na subjektívnych právach účastníka konania. Na pripojenie tejto podmienky upozorňuje aj dôvodová správa k § 7 SSP (Národná rada Slovenskej republiky, VI. volebné obdobie, tlač 1335). Formulácia „nemohli mať za následok“ (a nie „nemali za následok“) podľa kasačného súdu jasne napovedá, že zo súdneho prieskumu sú vylúčené len také rozhodnutia, u ktorých je vylúčená akákoľvek možnosť, že by mohli zasiahnuť do subjektívnych práv účastníka. Inak povedané, len rozhodnutia predbežnej povahy, ktoré sú celkom jasne nespôsobilé zasiahnuť do akéhokoľvek subjektívneho práva účastníka konania, sú vylúčené zo súdneho prieskumu podľa § 7 písm. e) SSP. Naopak, ak rozhodnutie predbežnej povahy je svojím obsahom, teda tým, čo ukladá alebo zakazuje, objektívne spôsobilé do takého práva zasiahnuť, potom jeho preskúmanie správnymi súdmi nemôže byť objektívne vylúčené podľa § 7 písm. e) SSP. Otázka, či toto rozhodnutie do subjektívneho práva účastníka aj skutočne zasiahlo, je potom osobitnou otázkou legitimácie žalobcu (porov. § 2 ods. 2, § 177 ods. 1 SSP), ktorú správny súd posudzuje v rámci rozhodovania vo veci samej.

9. Uvedené závery lepšie vyhovujú aj požiadavkám, ktoré na výklad právnych predpisov kladie Ústava Slovenskej republiky. Podľa čl. 152 ods. 4 ústavy totiž výklad zákonov musí byť v súlade s ústavou. Z ustanovenia čl. 46 ods. 2 ústavy potom vyplýva, že každý, kto tvrdí, že bol na svojich právach ukrátený rozhodnutím orgánu verejnej správy, môže sa obrátiť na súd, aby preskúmal zákonnosť takéhoto rozhodnutia. Z právomoci súdu však nesmie byť vylúčené preskúmanie rozhodnutí týkajúcich sa základných práv a slobôd. Toto ustanovenie teda vyžaduje, aby mal právo prístupu k súdu každý, kto tvrdí, že bol ukrátený práve na svojom základnom práve alebo slobode. Citované ustanovenie pritom výslovne neobmedzuje toto právo len na tých, ktorých základné práva alebo slobody sú dotknuté

dlhodobo alebo s konečnou platnosťou. Rovnako citované ustanovenie nevylučuje z práva na prístup k súdu, ktorý preskúma zákonnosť rozhodnutia, tých, ktorých základné práva alebo slobody boli dotknuté len dočasne alebo predbežne. Ak dotknutý účastník tvrdí, že bol rozhodnutím orgánu verejnej správy na týchto právach dotknutý hoci aj dočasne, musí mu byť otvorená cesta k prieskumu zákonnosti tohto rozhodnutia (porov. v tomto zmysle uznesenie Ústavného súdu SR z 19. januára 2021 sp. zn. IV. ÚS 14/2021).

10. V prerokúvanej veci bola žalobcovi v dôsledku choroby z povolania právoplatne priznaná úrazová renta podľa § 88 zákona č. 461/2003 Z. z. Úrazová renta je podľa § 13 ods. 3 písm. b) citovaného zákona jednou z úrazových dávok poskytovaných z úrazového poistenia. Úrazové poistenie je podľa § 2 písm. c) tohto zákona poistením pre prípad poškodenia zdravia alebo úmrtia v dôsledku pracovného úrazu alebo choroby z povolania. Hoci to v citovanom ustanovení nie je vyjadrené tak zreteľne ako v prípade ostatných druhov sociálneho poistenia, z úpravy podmienok nároku na úrazovú rentu podľa § 88 a spôsobu určenia jej sumy podľa § 89 zákona č. 461/2003 Z. z. dostatočne jasne vyplýva, že jej účelom je nahradiť poškodenému poistencovi príjem, ktorý nemôže dosahovať vlastnou zárobkovou činnosťou, keďže jeho pracovná schopnosť je kvôli pracovnému úrazu alebo chorobe z povolania znížená. Úrazová renta má poskytnúť, resp. vyrovnať poškodenému prostriedky na zabezpečenie jeho životných potrieb, ktoré si nemôže (v pôvodnej výške) získať vlastnou zárobkovou činnosťou. Tieto životné potreby vznikajú poškodenému priebežne najmä v podobe výdavkov na stravu, bývanie, vzdelávanie, prípadne kultúrne a spoločenské vyžitie jeho samého alebo členov jeho rodiny, ktorých vyživuje. Preto má úrazová renta výrazný spotrebný (alimentačný) charakter, ktorý potvrdzuje aj spôsob jej určenia (naviazanie na doterajší vymeriavací základ, teda v zásade dosahovaný príjem) a jej vyplácanie mesačne vopred (§ 116 ods. 2 zákona č. 461/2003 Z. z.).

11. Podľa čl. 39 ods. 1 ústavy majú občania právo na primerané hmotné zabezpečenie, okrem iného, aj pri nespôsobilosti na prácu. Z čl. 39 ods. 4 ústavy pritom vyplýva, že právo na primerané hmotné zabezpečenie sa nevzťahuje na prípady hmotnej núdze, ale ide o právo širšie, ktoré patrí každému občanovi pri nespôsobilosti na prácu. Ako vyplýva z čl. 39 ods. 5, ale aj z čl. 51 ods. 1 ústavy, patrí úprava podrobností tohto práva zákonu, ktorý má v zásade širokú mieru uváženia (porov. napríklad nález ústavného súdu z 30. júna 2010 sp. zn. PL. ÚS 11/08). Aj z formulácie čl. 39 ods. 2 v znení účinnom od 1. septembra 2014 však možno vyvodiť, že jedným zo spôsobov, akým zákonodarcu zabezpečuje právo na primerané hmotné zabezpečenie, je aj zriadenie systému sociálneho poistenia a úprava jednotlivých druhov dávok zo sociálneho poistenia. Ako vyplýva z predošlého odôvodnenia, je jednou z takýchto dávok aj úrazová renta, ktorou sa poškodenému poistencovi zabezpečuje jeho ústavné právo na primerané hmotné zabezpečenie, keď sa stal nespôsobilým na (doterajšiu) prácu práve v dôsledku pracovného úrazu alebo choroby z povolania.

12. Ako kasačný súd ozrejmlil vyššie, má úrazová renta alimentálny charakter, pretože má poskytnúť, resp. vyrovnať poškodenému prostriedky na zabezpečenie jeho životných potrieb, keď sa stal nespôsobilým na doterajšiu prácu. Jej účelom nie je len nahradiť určité výdavky, ktoré poškodený už vynaložil, ani poskytnúť mu len výhodu v podobe dodatočného príjmu či príspevku. Nevyplatením, pozastavením, odňatím alebo znížením úrazovej renty tak poškodený stráca všetky alebo časť prostriedkov na zabezpečenie svojich životných potrieb, takže svoje životné potreby vôbec nie je schopný zabezpečovať alebo ich vie zabezpečiť len v obmedzenom rozsahu. Už citovaný čl. 39 ods. 1 ústavy však poškodenému zaručuje právo na hmotné zabezpečenie v takej situácii. Rozhodnutie, ktorým sa poškodenému hoci aj dočasne pozastavuje alebo znižuje výplata úrazovej renty ako dávky sociálneho poistenia, ktorá má slúžiť na hmotné zabezpečenie pri nespôsobilosti na prácu, sa tak nevyhnutne dotýka aj základného práva a slobody, ktoré občanom zaručuje už citovaný čl. 39 ods. 1 ústavy.

13. Na uvedených záveroch nič nemení ani okolnosť, že poškodenému by sa eventuálne doplatili sumy úrazovej renty, ktoré mu neboli vyplatené počas účinkov predbežného opatrenia. Ako už bolo uvedené, spotrebný (alimentačný) charakter úrazovej renty si vyžaduje, aby bola vyplácaná na hmotné zabezpečenie poškodeného priebežne tak, že poškodený z nej bude môcť kryť priebežne vznikajúce výdavky spojené so zabezpečením svojich životných potrieb. Preto zásah do subjektívnych práv poškodeného poistenca nemožno vidieť len v tom, že sa mu celková suma celkovo vyplatenej renty zníži, ale aj v tom, že sa mu čo len sčasti vyplatí neskôr než v zákonom určených termínoch (mesačne vopred podľa § 116 ods. 2 zákona č. 461/2003 Z. z.). Aj odložená výplata čo len časti úrazovej renty totiž znamená, že sa poškodenému úrazová renta nedostane vtedy, kedy mu vznikajú náklady na životné potreby, na ktorých krytie má byť úrazová renta určená.

14. Z podaného výkladu je zrejmé, že rozhodnutie predbežnej povahy, ktoré čo aj len dočasne pozastavuje výplatu úrazovej renty, sa môže dotýkať základného práva a slobody podľa čl. 39 ods. 1 ústavy. Preto nemožno povedať, že by takéto rozhodnutie nemohlo mať za následok ujmu na subjektívnych právach. Takéto rozhodnutie tak nemôže byť vylúčené zo súdneho prieskumu na základe § 7 písm. e) SSP a správny súd nemôže odmietnuť správnu žalobu proti nemu s použitím § 98 ods. 1 písm. g) SSP.

Záver

15. Správny súd teda nerozhodol správne, ak napadnutým uznesením odmietol správnu žalobu proti rozhodnutiu žalovanej o predbežnom opatrení, ktorým bola žalobcovi ako poškodenému - hoci aj dočasne - znížená suma právoplatne priznanej úrazovej renty. Kasačná sťažnosť žalobcu je teda dôvodná, a preto kasačný súd podľa § 462 ods. 1 SSP napadnuté uznesenie zrušil a vec vrátil správnemu súdu na ďalšie konanie. Správny súd tak bude o správnej žalobe žalobcu ďalej konať.