

84/2024 ZNSS

Kľúčové slová: peňažné príspevky na kompenzáciu ťažkého zdravotného postihnutia; sociálne služby; stupeň odkázanosti; odkázanosť na dohľad; dokazovanie odkázanosti na dohľad; posudková činnosť; komplexný posudok; potreba dohľadu v prípade duševných postihnutí

Prejudikatúra: 6 Ssk 2/2022; 7 Ssk 7/2022 k posudkovej činnosti; k potrebe dohľadu nepredchádza

Vzťah k právnej úprave: §14 ods. 4 zákona č. 447/2008 Z. z. o peňažných príspevkoch na kompenzáciu ťažkého zdravotného postihnutia; § 49 ods. 12 a príloha č. 3 zákona č. 448/2008 Z. z. o sociálnych službách

Právna veta

- I. Ustanovenie § 49 ods. 12 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 nevyžaduje odkázanosť na „trvalý“ alebo „celkový“ dohľad, aby fyzická osoba dosiahla stupeň odkázanosti VI, ale postačí, ak fyzická osoba dosiahne 0 bodov podľa prílohy č. 3 písm. A dvanásteho bodu. Tento počet podľa uvedenej prílohy dosiahne, ak je odkázaná na dohľad pri väčšine činnosti uvedených v prílohe č. 3 písm. A prvom až jedenástom bode. Povinnosťou úradu práce, sociálnych vecí a rodiny, resp. ústredia práce, sociálnych vecí a rodiny tak je posúdiť a aspoň stručne odôvodniť, pri ktorej konkrétnej činnosti považuje potrebu dohľadu za naplnenú a pri ktorej nie.
- II. Pri konštrukcii jednotlivých bodov prílohy č. 3 písm. A v predstave zákonodarcu dominovali osoby postihnuté telesne alebo zmyslovo, ktoré spravidla sú duševne spôsobilé si tieto činnosti uvedomiť a cielene usmerňovať a riadiť ich vykonávanie, kvôli svojmu postihnutiu však nie sú schopné ich dovŕšiť. Naopak, dvanásty bod (potreba dohľadu) vystupuje do popredia práve v prípade duševných postihnutí, pri ktorých síce osoba môže byť fyzicky aj zmyslovo schopná vykonávať jednotlivé činnosti, nie je však spôsobilá si ich plnohodnotne uvedomiť, prípadne cielene usmerňovať a riadiť ich vykonávanie; potreba dohľadu tak čiastočne splýva s čiastkovou pomocou pri týchto činnostiach.

[rozsudok Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 7 Ssk 53/2023 z 30. apríla 2024: predseda senátu Mgr. Michal Novotný (sudca spravodajca), sudkyňa JUDr. Jana Martinčeková a sudca JUDr. Martin Tiso]

Vymedzenie veci

I. Administratívne konanie a konanie pred správnym súdom

1. Z administratívnych spisov žalovaného vyplýva, že žalobca 17. júna 2021 požiadal Úrad práce, sociálnych vecí a rodiny Lučenec o peňažný príspevok na opatrovanie svojho syna V. G. C., nar. XX. I. XXXX. V konaní predložil prepúšťaciu správu z psychiatrického oddelenia z marca 2021 a mája 2021, podľa ktorej syn zlyháva v dennom fungovaní a dokonca počas hospitalizácie si napchal do uší vatú. Na ich základe posudkový lekár úradu v lekárskom posudku z 28. júna 2021 ustálil, že syn je ťažko

zdravotne postihnutý v zmysle § 2 ods. 3 zákona č. 447/2008 Z. z. o peňažných príspevkoch na kompenzáciu ťažkého zdravotného postihnutia v znení neskorších predpisov. Za rozhodujúce zdravotné postihnutie považoval paranoidnú schizofréniu podľa kapitoly IV pol. 9 písm. c) prílohy č. 3 cit. zákona účinného v danom období (Duševné poruchy a poruchy správania - schizotypové poruchy, poruchy s bludmi a halucináciami - ťažká porucha), ktorému priradil mieru funkčnej poruchy 50 % z možného rozpätia 50 až 80 %. Zároveň v tomto posudku zaradil syna do stupňa odkázanosti III. Až následne, 6. júla 2021, vykonal úrad sociálne zisťovanie v domácnosti žalobcu, v rámci ktorého zistil, že so synom je ťažšia komunikácia, kontakt je možný len v doprovode, treba ho nabádať do jedla, kontrolovať pri vykonávaní hygieny a kúpeľa, pomôcť mu pri obliekaní, v orientácii a pri podávaní liekov. Na základe toho úrad vypracoval komplexný posudok z 9. júla 2021, v ktorom uzavrel, že syn dosahuje len stupeň odkázanosti II, nie V alebo VI, a tak nie je odkázaný na opatrovanie. Na základe toho úrad práce rozhodnutím z 13. júla 2021 podľa § 40 ods. 1 a § 55 ods. 6 zákona č. 447/2008 Z. z. nepriznal žalobcovi peňažný príspevok na opatrovanie.

2. Proti tomuto rozhodnutiu podal žalobca odvolanie, ktoré bolo predložené žalovanému. Ten 22. septembra 2021 v rodine žalobcu telefonicky vykonal sociálne zisťovanie, pri ktorom od žalobcu zistil, že jeho syn má duševné, nie pohybové postihnutie, počas dňa sa zdržiava doma, je na počítači a sleduje televízne vysielanie. Podľa žalobcu je nervózny, agresívny, rezal si ruky a krk. Žalobca mu zabezpečuje celodennú stravu, syn je sám schopný úkonov vyprázdňovania a zabezpečiť si bežné úkony osobnej hygieny (umytie tváre, rúk, zubov, učesať sa), neholí sa, má bradu a nechty mu strihá žalobca. Pri celkovom kúpeľi žalobca dohliada, aby sa poriadne poumýval, podáva mu šampón. Taktiež mu pripravuje oblečenie, usmerňuje ho pri obliekaní. V domácom prostredí je orientovaný, časovo je orientovaný nepresne, miestom je orientovaný, v neznámom prostredí vyžaduje pomoc. Dodržiavanie liečebného režimu mu zabezpečuje žalobca. K potrebe dohľadu žalobca uviedol, že syna nemôže nechať doma samého.

3. Zdravotný stav syna žalobcu posúdil v odvolacom konaní posudkový lekár žalovaného a svoje závery vyjadril v lekárskom posudku z 12. októbra 2021. V jeho závere poukázal na správu pri ukončení hospitalizácie, podľa ktorej *„postupne dochádza k zlepšeniu obsahových porúch myslenia, v chovaní je usmerniteľný, prítomné bludné reziduum, ktoré však nie je emočne sýtené, liečbu dobre toleruje, spánok stabilizovaný, aktuálne bez porúch správania, vidieť postpsychotický defekt osobnosti.“* Preto podľa neho nie sú teda preukázané také psychické zmeny, pre ktoré by bol nutný trvalý dohľad. Na základe záverov sociálneho zisťovania ustálil, že syn žalobcu potrebuje pomoc pri niektorých sebaobslužných úkonoch (napr. pri stravovaní, kúpaní, komplikovanejšom obliekaní a obúvaní, presunoch v neznámom prostredí, dodržiavaní liečebného režimu). Na účel posúdenia stupňa odkázanosti podľa prílohy č. 3 zákona č. 448/2008 Z. z. o sociálnych službách v znení neskorších predpisov jednotlivé činnosti hodnotil takto: stravovanie a pitný režim (5 bodov), vyprázdňovanie močového mechúra (10 bodov), vyprázdňovanie hrubého čreva (10 bodov), osobná hygiena (10 bodov), celkový kúpeľ (5 bodov), obliekanie, vyzliekanie (5 bodov), zmena polohy, sedenie a státie (10 bodov), pohyb po schodoch (10 bodov), pohyb po rovine (10 bodov), orientácia v prostredí (5 bodov), dodržiavanie liečebného režimu (0 bodov), potreba dohľadu (5 bodov). Celkovo syn žalobcu získal 85 bodov, čomu prislúchal stupeň odkázanosti II.

4. Vychádzajúc z lekárskeho posudku a sociálnej posudkovej činnosti, ako posudkového záveru z 18. októbra 2021, žalovaný v komplexnom posudku z 19. októbra 2021 nenavrhol synovi žalobcu príspevok na opatrovanie. Odkázal na § 14 ods. 4 zákona č. 447/2008 Z. z. S poukazom na lekársky posudok a sociálnu posudkovú činnosť uviedol, že posudzovaný nie je odkázaný na pomoc inej fyzickej osoby. Zaradeniu do II. stupňa odkázanosti s počtom bodov 85 totiž prislúcha priemerný rozsah

potrebnej pomoci 2 až 4 hodiny denne. Na základe tohto komplexného posudku žalovaný preskúmaným rozhodnutím z 10. novembra 2021 potvrdil rozhodnutie úradu. Nad rámec toho poukázal na čl. 2 ods. 2 a čl. 7 ods. 5 Ústavy Slovenskej republiky a zdôraznil, že podmienky poskytnutia peňažného príspevku na opatrovanie neodporujú ani Dohovoru o právach osôb so zdravotným postihnutím (oznámenie č. 117/2010 Z. z.), z ktorého ani priamo nevyplývajú pre fyzické osoby žiadne konkrétne práva na priznanie finančných kompenzácií.

5. Proti rozhodnutiu žalovaného podal žalobca správnu žalobu, v ktorej uviedol, že rozhodnutie žalovaného považuje za nesprávne, lebo podľa § 40 ods. 1, § 14 ods. 4 a § 55 ods. 6 zákona č. 447/2008 Z. z. je jeho syn osobou s ťažkým zdravotným postihnutím, a domáhal sa priznania príspevku na opatrovanie. V ďalšom podaní predložil správne mu súdu novú správu psychiatra zo 7. septembra 2022. Žalovaný vo vyjadrení k žalobe zotrval na svojich predchádzajúcich záveroch. Doložil aj stanovisko posudkového lekára ústredia z 27. apríla 2022, ktoré opätovne uvádza, že syn žalobcu potrebuje pomoc druhej osoby pri niektorých činnostiach sebaobsluhy, no „celkový dohľad nevyžaduje“. Správny súd tu napadnutým rozsudkom č. k. 20 Sa 1/2022-55 túto správnu žalobu zamietol. Dospel k záveru, že žalovaný sa vyrovnal so všetkými odvolacími námietkami a relevantnými skutočnosťami pre rozhodnutie. Jeho rozhodnutie, ako aj komplexné posudky spĺňali zákonné náležitosti. Príspevok na opatrovanie sa nemohol žalobcovi priznať len preto, že jeho syn je osobou s ťažkým zdravotným postihnutím. Správny súd zdôraznil aj to, že ide o fakultatívnu dávku. K novo predloženej lekárskej správe uviedol, že na rozhodnutie orgánu verejnej správy je zásadne rozhodujúci stav v čase jeho právoplatnosti a nezistil dôvod na doplnenie dokazovania. Poukázal taktiež na rozdiel medzi právnou úpravou zákona č. 447/2008 Z. z. a zákona č. 461/2003 Z. z. o sociálnom poistení.

Z odôvodnenia rozhodnutia

III. Posúdenie veci kasačným súdom

9. Predmetom prieskumu v prerokúvanej veci je rozhodnutie žalovaného a úradu o nepriznaní peňažného príspevku na opatrovanie. Nebolo sporné, že syn žalobcu je ťažko zdravotne postihnutou osobou podľa § 2 ods. 3 zákona č. 447/2008 Z. z. s mierou funkčnej poruchy 50 %. Sporným ostalo, či je odkázaný na opatrovanie, čo je podľa § 39 ods. 1 a § 40 ods. 1 cit. zák. nevyhnutným predpokladom priznania tohto príspevku. Podľa § 14 ods. 4 cit. zák. je fyzická osoba s ťažkým zdravotným postihnutím odkázaná na opatrovanie, ak stupeň jej odkázanosti na pomoc inej fyzickej osoby je V alebo VI podľa prílohy č. 3 k zákonu č. 448/2008 Z. z., čomu zodpovedá priemerný denný rozsah 8 až 12 hodín resp. viac ako 12 hodín odkázanosti na pomoc inej osoby. Takáto osoba vyžaduje aktívnu pomoc alebo aktívny dohľad pri bežných sebaobslužných úkonoch, pri úkonoch starostlivosti o domácnosť a pri realizovaní sociálnych a vzdelávacích aktivít, ktoré vzhľadom na svoje postihnutie nevie zvládnuť sama. Podľa § 49 ods. 10 zákona č. 448/2008 Z. z. sa dosiahnuté body v prvom až dvanástom bode uvedenej prílohy sčítajú. Stupeň odkázanosti sa určí na základe celkového počtu bodov, a to v stupňoch II až VI (porov. § 49 ods. 11 cit. zák.). Podľa § 49 ods. 12 cit. zák. však platí, že ak fyzická osoba pri posudzovaní odkázanosti podľa prílohy č. 3 písm. A dvanásteho bodu (potreba dohľadu) dosiahne 0 bodov, jej stupeň odkázanosti je VI a na ostatné body sa neprihliada. Pojem dohľad treba chápať ako užšiu kategóriu než je pojem pomoc, a znamená pozorovanie, dozor či kontrolu zaisťujúcu dodržiavanie príkazov, noriem či predpisov (rozsudok tunajšieho súdu sp. zn. 7 Ssk 82/2021).

10. Podľa § 55 ods. 6 zákona č. 447/2008 Z. z. je podkladom pre rozhodnutie o peňažnom príspevku na kompenzáciu komplexný posudok, ktorý sa podľa § 15 ods. 1 vypracúva na základe lekárskeho posudku podľa § 11 ods. 11 a na základe posudkového záveru zo sociálnej posudkovej činnosti podľa § 13 ods. 9. Súčasťou lekárskeho posudku podľa § 11 ods. 11 sú závery k jednotlivým

druhom odkázanosti podľa § 14 ods. 4 cit. zák. Posudzovanie odkázanosti je však aj súčasťou sociálnej posudkovej činnosti [§ 13 ods. 1 písm. d) zákona č. 447/2008 Z. z.], a preto je súčasťou aj posudkového záveru podľa § 13 ods. 9. Judikatúra už v zásade vyslovila, že lekárske posudky (a logicky aj z nich vychádzajúce komplexné posudky) predstavujú dôležitý dôkaz v správnom konaní, ktorý správny orgán vyhodnocuje z hľadiska úplnosti, presvedčivosti a toho, či sa vysporiadal so všetkými rozhodujúcimi skutočnosťami (porov. napr. rozsudok tunajšieho súdu sp. zn. 6 Ssk 2/2022). Žalovaný aj správny súd tak musia skúmať, či obsah, prípadne odôvodnenie posudkov nie sú v rozpore s obsahom lekárskeho správ alebo niektoré lekárske správy nezohľadňujú, alebo či nie sú svojou celkovou skladbou nepreskúmateľné (v tomto smere porov. napr. rozsudok tunajšieho súdu sp. zn. 7 Ssk 7/2022). Keďže lekárske posudky, sociálny posudkový záver, komplexný posudok a rozhodnutie úradu práce, resp. žalovaného na seba nadväzujú, orgány verejnej správy môžu v odôvodnení svojho rozhodnutia prebrať ich závery. Komplexný posudok je však zdrojom skutkových zistení, kým úlohou orgánov verejnej správy je následne zistený skutkový stav podradiť pod príslušné ustanovenia zákona. Pokiaľ však rozhodnutia len odcitujú príslušné a ustanovenia a odkážu na záver komplexného posudku, resp. lekárskeho posudku, ktorý sa k jednotlivým druhom odkázanosti vyjadruje len spôsobom „áno - nie“, prípadne len reprodukuje (podľa okolností dokonca nepresne) len zákonný text, sú tieto závery len ťažko preskúmateľné.

11. V prerokovanej veci syn žalobcu podľa cit. prílohy č. 3 zákona č. 448/2008 Z. z. získal 85 bodov (zo 100 možných), čo ho radilo do stupňa odkázanosti II. Zo zisteného skutkového stavu totiž vyplýva, že bola zohľadnená potreba pomoci pri niektorých sebaobslužných úkonoch (pri stravovaní, komplikovanejšom obliekaní, orientácii v neznámom prostredí, dodržiavaní liečebného režimu). To zodpovedá konkrétnym vyjadreniam žalobcu v rámci sociálnej posudkovej činnosti. Ako však už bolo uvedené, podľa § 49 ods. 12 zákona č. 448/2008 Z. z. stupeň odkázanosti VI dosahuje aj osoba, ktorá dosiahne 0 bodov pri potrebe dohľadu. Podľa poznámok k dvanástemu bodu prílohy č. 3 cit. zákona sa hodnotí potreba dohľadu pri jednotlivých činnostiach podľa prvého až jedenásteho bodu. Pritom platí, že fyzickej osobe patrí 0 bodov, ak je odkázaná na dohľad pri väčšine (teda najmenej šesť) činností, 5 bodov, ak je odkázaná na dohľad počas dňa minimálne pri troch činnostiach, a 10 bodov fyzickej osobe, ktorá nie je odkázaná na dohľad pri žiadnej z činností. Synovi žalobcu bolo v tomto bode priradených 5 bodov, z čoho možno usudzovať, že vyžaduje potrebu dohľadu pri troch až piatich činnostiach. Ďalej však už nie je zrejmé, pri ktorých konkrétnych činnostiach je dohľad potrebný a aké skutočnosti boli pri ustálení tohto záveru vzaté do úvahy. Nie je napríklad zrejmé, či medzi oblasti s potrebou dohľadu boli zaradené oblasti, v ktorých bola zohľadnená aj potreba pomoci (stravovanie, obliekanie, kúpeľ, liečebný režim), a ak áno, v akom rozsahu. V rámci sociálnej posudkovej činnosti žalobca pritom výslovne uviedol, že syna nemôže nechať doma samého. Podobne aj predložené lekárske správy, ktoré mal úrad práce aj žalovaný k dispozícii, konštatujú, že syn zlyháva v dennom fungovaní, a že v chovaní len usmerniteľný.

12. Z posudkového záveru žalovaného, ani z jeho komplexného posudku však nemožno zistiť, ako sa s týmito skutočnosťami vyrovnali. V prípade posudkového záveru úradu práce nie je dokonca ani zrejmé, na základe čoho posudkový lekár formuloval svoje závery, ak ich vyjadril približne o týždeň skôr, než sa vôbec vykonalo sociálne zisťovanie v rodine žalobcu. Posudkový záver žalovaného sa obmedzuje na konštatovanie, že syn žalobcu nevyžaduje trvalý, prípadne celkový dohľad. Taký záver však vôbec nezodpovedá kritériám a formuláciám, ktoré používa ustanovenie § 49 ods. 12 zákona č. 448/2008 Z. z. Toto ustanovenie nehovorí nič o zisťovaní „trvalého“ alebo „celkového“ dohľadu, ale veľmi presne určuje, že 0 bodov patrí fyzickej osobe, ak je odkázaná na dohľad pri „väčšine“ činností vymedzených v prvom až jedenástom bode prílohy č. 3 tohto zákona. Povinnosťou úradu práce a žalovaná tak je posúdiť a (hoci aj stručne) odôvodniť, pri ktorej konkrétnej činnosti považuje potrebu

dohľadu za naplnenú a pri ktorej nie. Podľa kasačného súdu z celej konštrukcie jednotlivých bodov prílohy č. 3 možno predpokladať, že v predstave zákonodarcu dominovali osoby postihnuté telesne alebo zmyslovo. Tie sú spravidla duševne spôsobilé si tieto činnosti uvedomiť a cielene usmerňovať a riadiť ich vykonávanie, kvôli svojmu postihnutiu však nie sú schopné ich dovŕšiť. Naopak, dvanásty bod (potreba dohľadu) vystupuje do popredia práve v prípade duševných postihnutí, pri ktorých síce osoba môže byť fyzicky aj zmyslovo schopná vykonávať jednotlivé činnosti, nie je však spôsobilá si ich (plnohodnotne) uvedomiť, prípadne cielene usmerňovať a riadiť ich vykonávanie. Potreba dohľadu nad nimi tak čiastočne splýva s (čiastkovou) pomocou pri nich.

IV. Záver

13. Rozhodnutie žalovaného, ani posudky, z ktorých vychádza, neumožňujú zistiť, ako sa vyrovnali s jednotlivými údajmi žalobcu ohľadom pomoci a dohľadu, ktoré je nútený poskytovať svojmu synovi, a ako ich zohľadnili pri posudzovaní jeho odkázanosti na opatrovanie v zmysle § 49 ods. 12 zákona č. 448/2008 Z. z. Preto kasačný súd dospel k záveru, že preskúmané rozhodnutie žalovaného bolo treba zrušiť z dôvodu ustanoveného v § 191 ods. 1 písm. d) SSP. Ak správny súd za týchto okolností správnu žalobu ako nedôvodnú zamietol, vychádza jeho rozsudok z nesprávneho správneho posúdenia veci, čo napĺňa kasačný dôvod podľa § 440 ods. 1 písm. g) SSP. Preto kasačný súd podľa § 462 ods. 2 SSP napadnutý rozsudok (§ 457 ods. 1 SSP) zmenil tak, že zrušil rozhodnutie žalovaného.