



SLOVENSKÁ REPUBLIKA

UZNESENIE

Ústavného súdu Slovenskej republiky

PL. ÚS 2/09-12

Ústavný súd Slovenskej republiky na neverejnom zasadnutí pléna 21. januára 2009 o návrhu Krajského súdu v Banskej Bystrici, zastúpeného predsedníčkou senátu JUDr. D. M. na začatie konania o súlade ustanovenia § 13 ods. 3 písm. a) zákona č. 599/2003 Z. z. o pomoci v hmotnej núdzi a o zmene a doplnení niektorých zákonov s čl. 39 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky takto

r o z h o d o l :

Návrh Krajského súdu v Banskej Bystrici **p r i j í m a** na ďalšie konanie.

O d ô v o d n e n i e :

I.

Ústavnému súdu Slovenskej republiky (ďalej len „ústavný súd“) bol 29. apríla 2008 doručený návrh Krajského súdu v Banskej Bystrici (ďalej len „navrhovateľ“ alebo „krajský súd“) na začatie konania o súlade ustanovenia § 13 ods. 3 písm. a) zákona č. 599/2003 Z. z. o pomoci v hmotnej núdzi a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej aj „napadnuté ustanovenie“ alebo „zákon č. 599/2003 Z. z.“) s čl. 39 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“).

Návrh je na úvodnej strane označený ako „*Návrh na začatie konania o nesúlade § 13 ods. 3 písm. a/ zákona č. 599/2003 Z. z. o pomoci v hmotnej núdzi a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov s článkom 39 ods. 2 Ústavy SR*“.

Z návrhu vyplýva, že pred krajským súdom sa pod sp. zn. 23 S 253/2007 vedie konanie o preskúmanie zákonnosti rozhodnutia sp. zn. 2007/1635-Pol. A/2007/00605 zo 4. októbra 2007 Ústredia práce, sociálnych vecí a rodiny B., pracovisko B. (ďalej len „žalovaný“) na základe žaloby podanej Z. Š. (ďalej len „žalobca“). Skutkový stav vo veci sp. zn. 23 S 253/2007 pred krajským súdom je takýto:

Žalobca doručil 10. augusta 2007 Úradu práce, sociálnych vecí a rodiny R., odbor sociálnych vecí a rodiny, pracovisko B. (ďalej len „prvostupňový správny orgán“) žiadosť o zvýšenie dávky v hmotnej núdzi o príspevok na bývanie. O tejto žiadosti žalobcu rozhodol prvostupňový správny orgán rozhodnutím sp. zn. B/2007/08045/ES/02 z 13. augusta 2007 tak, že žalobcovi zvýšenie dávky v hmotnej núdzi o príspevok na bývanie nepriznal. Zo žalobcom doložených podkladov vyplynulo, že žalobca uzatvoril 2. januára 2007 ako nájomca nájomnú zmluvu na rodinný dom súp. č. 68, zapísaný na LV č. 18 pre k. ú. J., obec J., okres R. (ďalej len „rodinný dom“). Z výpisu z LV č. 18 pre k. ú. J., obec J., okres R. zo 14. júla 2007 prvostupňový správny orgán zistil, že žalobca má právo doživotného bývania a užívania tohto rodinného domu so súčasťami a príslušenstvom a pozemkov parc. č. C-KN 125, 126 (zmluvu o zriadení vecného bremena žalobca uzatvoril ešte 16. októbra 2006). Nakoľko žalobca má doživotné právo bývania a užívania rodinného domu, nespĺňa podmienku vlastníckeho alebo nájomného vzťahu podľa napadnutého ustanovenia, pretože v jeho zmysle nárok na príspevok na bývanie patrí iba tomu občanovi v hmotnej núdzi, ktorý je vlastníkom bytu, vlastníkom rodinného domu, nájomcom bytu alebo nájomcom rodinného domu alebo nájomcom obytnej miestnosti v zariadení určenom na trvalé bývanie (a súčasne preukázateľne uhrádza náklady spojené s bývaním). Prvostupňový správny orgán dospel k záveru, že doživotné právo bývania na uvedený rodinný dom vylučuje (následné) uzatvorenie nájomnej zmluvy k rovnakému rodinnému domu.

Proti rozhodnutiu prvostupňového správneho orgánu sp. zn. B/2007/08045/ES/02 z 13. augusta 2007 podal žalobca odvolanie, o ktorom rozhodol žalovaný 4. októbra 2007 rozhodnutím sp. zn. 2007/1635-Pol. A/2007/00605 tak, že odvolanie žalobcu zamietol a napadnuté rozhodnutie potvrdil. Poukázal na to, že žalobca v odvolaní tvrdil, že dodatkom k zmluve o zriadení vecného bremena uzatvoreným 13. augusta 2007 (teda v deň rozhodnutia prvostupňového správneho orgánu) bola zrušená nájomná zmluva medzi vlastníkom rodinného domu ako prenajímateľom a žalobcom ako nájomcom a súčasne rovnakým dodatkom žalobcovi vzniklo odplatné vecné bremeno (odplata predstavovala 500 Sk mesačne). Žalovaný v odôvodnení svojho rozhodnutia poukázal na to, že z nájomnej zmluvy nachádzajúcej sa v spise vyplýva, že nájomné bolo dojednané sumou 10 Sk mesačne. Svoje rozhodnutie potom žalovaný odôvodnil tým, že v konaní nebolo preukázané, že žalobca je vlastníkom alebo nájomcom rodinného domu, ktorý obýva a príspevok na bývanie mu preto nebolo možné priznať. Právo zodpovedajúce vecnému bremenu nemožno považovať za nájom bytu alebo rodinného domu. Na tejto skutočnosti, podľa názoru žalovaného vyjadreného v rozhodnutí sp. zn. 2007/1635-Pol. A/2007/00605 zo 4. októbra 2007, nič nemôže zmeniť ani podpísanie dodatku k zmluve o zriadení vecného bremena o tom, že vecné bremeno je zriadené odplatne, práve naopak takéto konanie žalobcu považoval žalovaný za účelové a zhoršujúce sociálny status žalobcu bez racionálneho zdôvodnenia.

Proti tomuto rozhodnutiu žalovaného podal žalobca 5. decembra 2007 krajskému súdu žalobu o preskúmanie jeho zákonnosti, ktorou žiadal rozhodnutie žalovaného sp. zn. 2007/1635-Pol. A/2007/00605 zo 4. októbra 2007 zrušiť a vec mu vrátiť na ďalšie konanie v podstate s tým odôvodnením, že žalobca spĺňa podmienky na priznanie zvýšenia dávky v hmotnej núdzi o príspevok na bývanie hoci nie je nájomcom ani vlastníkom rodinného domu, pretože má k nemu zriadené odplatné právo zodpovedajúce vecnému bremenu doživotného bývania a užívania. Iba takýto záver podľa názoru žalobcu zodpovedá zneniu § 13 ods. 1 zákona č. 599/2003 Z. z. o pomoci v hmotnej núdzi a o zmene a doplnení niektorých zákonov, v zmysle ktorého je účel príspevku na bývanie vymedzený tak, že patrí občanovi v hmotnej núdzi na úhradu nákladov spojených s bývaním na pomoc v hmotnej núdzi.

K žalobe sa vyjadril žalovaný podaním doručeným krajskému súdu 31. decembra 2007 tak, že navrhol žalobu žalobcu zamietnuť, pretože jeho rozhodnutie sp. zn. 2007/1635-Pol. A/2007/00605 zo 4. októbra 2007 je zákonné a dôsledne sa v ňom vyporiadal so všetkými skutočnosťami uvedenými v odvolaní žalobcu. Pokiaľ poukazoval žalobca na to, že účel príspevku na bývanie je daný ustanovením § 13 ods. 1 zákona č. 599/2003 Z. z. o pomoci v hmotnej núdzi a o zmene a doplnení niektorých zákonov, žalovaný zdôraznil, že toto ustanovenie podmieňuje vznik nároku splnením ďalších podmienok nároku na dávku (ktoré žalobca opomenul), čo je výslovne uvedené v jeho závere, pričom jednou z podmienok na priznanie dávky, na ktorú toto ustanovenie odkazuje, je i podmienka uvedená v napadnutom ustanovení, teda to, že žiadateľ o dávku je nájomcom alebo vlastníkom domu alebo bytu. Práve táto podmienka nebola žalobcom splnená, a preto mu zvýšenie dávky v hmotnej núdzi o príspevok na bývanie priznané nebolo a ani mu priznané byť nemohlo. Pri vymedzení účelu príspevku na bývanie podľa § 13 ods. 1 zákona č. 599/2003 Z. z. treba vziať do úvahy, že má patriť iba osobám spĺňajúcim všetky stanovené podmienky.

Senát krajského súdu dospel v tejto veci k záveru, že ustanovenie § 13 ods. 3 písm. a) zák. č. 599/2003 Z. z. o pomoci v hmotnej núdzi a o zmene a doplnení niektorých zákonov nie je v súlade s čl. 39 ods. 2 ústavy a z tohto dôvodu konanie podľa § 109 ods. 1 písm. b) Občianskeho súdneho poriadku prerušil uznesením č. k. 23 S 253/2007-33 z 23. januára 2008, ktoré nadobudlo právoplatnosť 12. júla 2008.

Ako vyplýva z návrhu krajského súdu za začatie konania pred ústavným súdom, navrhovateľ žiada vysloviť nesúladiť napadnutého ustanovenia s čl. 39 ods. 2 ústavy s takýmto odôvodnením:

„Podľa článku 39 ods. 2 Ústavy SR, každý, kto je v hmotnej núdzi má právo na takú pomoc, ktorá je nevyhnutná na zabezpečenie základných životných podmienok. Podľa odseku 3 citovaného článku Ústavy SR podrobnosti o právach podľa ods. 1 a 2 ustanoví zákon.

V danom prípade správne orgány rozhodovali o príspevku na bývanie, aplikujúc ustanovenie § 13 zákona č. 599/2003 Z. z. Dospeli k záveru, že žalobca nemá nárok na

príspevok na bývanie, pretože nespĺňa podmienky pre jeho priznanie, keďže nie je vlastníkom, ani nájomcom rodinného domu, v ktorom býva, ale býva v ňom na základe práva zodpovedajúceho vecnému bremenu, ktoré spočíva v práve doživotného bývania v rodinnom dome za dohodnutú odplatu 500,-Sk mesačne... Článok 39 ods. 3 Ústavy SR zakotvuje, že podrobnosti o právach podľa odseku 2 ustanoví zákon. V danom prípade je ním zákon č. 599/2003 Z. z. Z ustanovenia § 13 ods. 3 písm. a/ vyplýva, že zákon označuje konkrétne skupiny občanov, ktorým priznáva právo na príspevok na bývanie. V zákone nie je vymenovaná skupina občanov, ktorá si zabezpečuje bývanie prostredníctvom práva zodpovedajúceho vecnému bremenu spočívajúcim v doživotnom užívaní rodinného domu. Je nesporné, že bývanie je možné zabezpečovať aj takouto formou. Podstata užívania nehnuteľnosti, v danom prípade rodinného domu na základe inštitútov nájomnej zmluvy alebo zmluvy o zriadení vecného bremena spočívajúcim v práve doživotného užívania nehnuteľnosti je veľmi blízka. Súd sa domnieva, že ustanovenie § 13 ods. 3 písm. a/ zákona č. 599/2003 Z. z. je v rozpore s článkom 39 ods. 2 Ústavy SR, nakoľko znevýhodňuje určitú skupinu občanov, ktorá je tiež v hmotnej núdzi a mala by mať právo na takú pomoc, ktorá je nevyhnutná na zabezpečenie základných životných podmienok, medzi ktoré patrí aj bývanie, pričom toto bývanie si zabezpečuje na základe odplatného vecného bremena.

Medzi základné odvetvia verejného práva patrí aj správne právo, ktoré slúži na ochranu verejných záujmov, ako aj právo sociálneho zabezpečenia, ktoré upravuje množstvo právnych vzťahov, ktorými sa zabezpečujú sociálne práva občanov. Upravuje vzťahy a inštitúcie, prostredníctvom ktorých sa zmierňujú a odstraňujú následky sociálnych udalostí, v ktorých sa môžu ľudia ocitnúť, a ktoré sú upravené právnymi normami. Normy verejného práva sú principiálne normami kategorickými (kogentnými). Pre súkromné právo je naopak charakteristická sloboda rozhodovania jednotlivcov o vlastných záležitostiach. V praxi aplikácie práva sa môže vyskytnúť situácia, keď má súd alebo iný štátny orgán rozhodnúť prípad, ktorý nepredvída žiadna platná právna norma, existuje teda medzera v práve. V odvetviach súkromného práva možno v takýchto prípadoch postupovať podľa analógie. Vo verejnom práve je možnosť analógie ojedinelá. Úplne neprípustná je v odvetviach správneho a finančného práva. V právnom štáte musí byť rozhodovacia činnosť štátnych orgánov dôsledne viazaná právom. Vzhľadom na všeobecnosť právnych noriem a špecifiká konkrétnych situácií však nemôže byť ich činnosť s právom regulovaná

úplne do všetkých podrobností. V určitých prípadoch právo priznáva možnosť uváženia. Možnosť uváženia však musí byť poskytnutá právnou normou, napríklad svojou všeobecnou a relatívne neurčitou formuláciou (napr. zreteľahodné prípady, dobré mravy...), alebo demonštratívnymi výpočtami hypotéz a pod.

V danom prípade ustanovenie § 13 ods. 3 písm. a/ zákona č. 599/2003 Z. z. jednoznačne, menovitým výpočtom okruhu osôb upravuje komu patrí príspevok na bývanie. Nejedná sa o príkladný výpočet možných subjektov komu tento príspevok možno priznať, ich výpočet je presne daný. V odseku 4 citovaného ustanovenia zákonodarca konkretizuje, že za bývanie sa na účely príspevku na bývanie považuje aj bývanie spojené s poskytovaním starostlivosti v zariadení sociálnych služieb celoročne. Nakoľko pri aplikácii noriem správneho práva a noriem práva sociálneho zabezpečenia je analógia vylúčená, rovnako aj rozširujúci výklad, ktorý má blízko k analógii, správny orgán postupoval v súlade so zákonom, ak dospel k záveru, že žalobca nemá nárok na príspevok na bývanie, pretože nie je žiadnym z vymenovaných osôb, ktorému by mohol byť tento príspevok priznaný, t. j. nie je vlastníkom bytu, vlastníkom rodinného domu, nájomcom bytu alebo nájomcom rodinného domu alebo nájomcom obytnej miestnosti v zariadení určenom na trvalé bývanie, eventuálne nejedná sa o bývanie spojené s poskytovaním starostlivosti v zariadení sociálnych služieb celoročne.

Z vyššie uvedených dôvodov, Krajský súd v Banskej Bystrici navrhuje, aby Ústavný súd SR návrh súdu na začatie konania o súlade právnych predpisov prijal na ďalšie konanie.“

II.

Podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) ústavy ústavný súd rozhoduje o súlade zákonov s ústavou...

Podľa § 37 ods. 1 zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 38/1993 Z. z. o organizácii Ústavného súdu Slovenskej republiky, o konaní pred ním a o postavení jeho sudcov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o ústavnom súde“) ak osoby uvedené v § 18 ods. 1 písm. a) až e) dospejú k názoru, že právny predpis nižšej právnej sily

nie je v súlade s právnym predpisom vyššej právnej sily..., môžu podať ústavnému súdu návrh na začatie konania.

Ústavný súd podľa § 25 ods. 1 zákona o ústavnom súde v zásade každý návrh predbežne prerokuje na neverejnom zasadnutí bez prítomnosti navrhovateľa. Pri predbežnom prerokovaní každého návrhu ústavný súd skúma, či dôvody uvedené v § 25 ods. 2 zákona o ústavnom súde nebránia jeho prijatiu na ďalšie konanie. Podľa tohto ustanovenia návrhy vo veciach, na prerokovanie ktorých nemá ústavný súd právomoc, návrhy, ktoré nemajú náležitosti predpísané zákonom, nepripustné návrhy alebo návrhy podanie niekým zjavne neoprávneným, ako aj návrhy podané oneskorene môže ústavný súd na predbežnom prerokovaní odmietnuť uznesením bez ústneho pojednávania.

Ústavný súd návrh navrhovateľa predbežne prerokoval na neverejnom zasadnutí pléna ústavného súdu podľa § 25 ods. 1 zákona o ústavnom súde a dospel k záveru, že návrh spĺňa procesné podmienky, za splnenia ktorých ústavný súd môže vec prerokovať a o nej rozhodnúť.

Z citovaného čl. 125 ods. 1 písm. a) ústavy vyplýva, že je v právomoci ústavného súdu preskúmavať súlad zákonov s ústavou. Okruh aktívne legitimovaných osôb na podanie návrhu na začatie konania o súlade právnych predpisov v nadväznosti na čl. 130 ods. 1 ústavy ustanovuje v § 18 ods. 1 písm. a) až f) a § 19 zákona o ústavnom súde. V tejto súvislosti konštatuje ústavný súd, že návrh v zastúpení krajského súdu podala sudkyňa JUDr. D. M. v spojení s rozhodovacou činnosťou vo veci vedenej krajským súdom pod sp. zn. 23 S 253/2007, návrh teda podala osoba oprávnená, pričom v súlade s § 109 ods. 1 písm. b) druhej vety Občianskeho súdneho poriadku bolo uvedené konanie uznesením krajského súdu sp. zn. 23 S 253/2007 z 23. januára 2008 prerušené.

Návrh podľa názoru ústavného súdu spĺňa predpísané náležitosti návrhu na začatie konania ustanovené v § 20 a v § 37 ods. 3 zákona o ústavnom súde. Podľa § 37 ods. 3 písm. a) zákona o ústavnom súde navrhovateľ musí označiť právny predpis, jeho časť,

prípadne ustanovenie, ktorého nesúlad navrhovateľ s právnym predpisom vyššej právnej sily namieta.

Navrhovateľ označil § 13 ods. 3 písm. a) zákona č. 599/2003 Z. z. za nesúladný s čl. 39 ods. 2 ústavy.

Na základe uvedených skutočností ústavný súd v zmysle § 25 ods. 3 zákona o ústavnom súde rozhodol tak, ako to je uvedené vo výroku tohto uznesenia.

P o u č e n i e : Proti tomuto rozhodnutiu nemožno podať opravný prostriedok.

V Košiciach 21. januára 2009