



**(NE) ZAČATIE KONANIA PRI NEPODANÍ ŽIADOSTI NA PREDPÍSANOM TLAČIVE  
V KONANÍ VO VECIACH SOCIÁLNEHO POISTENIA**

I.

Dávkové konanie pred Sociálnou poisťovňou<sup>1</sup> sa začína najčastejšie na základe písomne podanej žiadosti, resp. iným zákonom špecifikovaným spôsobom (napr. spísaním žiadosti, požiadanim o spísanie žiadosti, atď.). Špecifickým znakom začatia konania vo veciach sociálneho poistenia sú formálne náležitosti žiadosti. Zákon č. 461/2003 Z.z. o sociálnom poistení v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o sociálnom poistení“) legitimizuje Sociálnu poisťovňu, aby v niektorých dávkových veciach rozhodnutie **viazala na žiadosť, ktorá musí byť vyplnená na ňou určenom tlačive.**<sup>2</sup>

Žiadosť má z procesného hľadiska veľmi závažné účinky, ktorým je predovšetkým začatie konania. Ak žiadosť nebola spísaná na požadovanom tlačive je sporné, či Sociálna poisťovňa má oprávnenie takýto procesný úkon akceptovať. Prijatie alebo odmietnutie žiadosti môže mať závažný dopad na nárok ku dávkam oprávnenej osoby. Neakceptovanie žiadosti je obzvlášť nepriaznivé v prípade opakujúcich sa dávok, ako aj jednorazových dávok s poukazom na premlčaciu dobu, kedy zaniká nárok na vymoženie celej alebo konkrétnej časti dávky.<sup>3</sup> Premlčacia doba začína plynúť odo dňa vzniku nároku na konkrétnu dávku a až účinným uplatnením nároku (napr. podaním žiadosti)premlčacia doba spočíva. **Zákon o sociálnom poistení však už bližšie nekonkretizuje, či má Sociálna poisťovňa viazať začiatok konania na žiadosť podanú výlučne na určenom tlačive, alebo aj na žiadosť, obsahujúcu základné náležitosti podania predpokladané zákonom, aj keď nebola spísaná na stanovenom tlačive.**

II.

**Formálna aplikácia**

Neakceptácia žiadosti, ktorá nebola podaná na predpísanom tlačive má pre oprávnenú osobu negatívne následky. Špecifikovaný právny problém sa dá prezentovať na konkrétnom kauzálnom príklade: Oprávnenej osobe, na základe pracovného úrazu, vzniklo oprávnenie na výplatu úrazových dávok, vrátane nároku na sťaženie spoločenského uplatnenia (ďalej len „SSU“)<sup>4</sup>. Oprávnená osoba chce, aby jej nárok na jednorazovú dávku SSU bol priznaný, pričom na jej určenie a uplatnenie je potrebný v zmysle zákona č. 437/2004 Z.z. o náhrade za bolesť a o náhrade za sťaženie spoločenského uplatnenia v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon č. 437/2004 Z.z.“) lekársky posudok od

<sup>1</sup> Pre účely článku sa „Sociálna poisťovňa“ považuje ako správny orgán, t.j. pobočka Sociálnej poisťovne alebo ústredie Sociálnej poisťovne.

<sup>2</sup> Podľa prvej vety § 184 ods. 5 zákona o sociálnom poistení: „Žiadosť o priznanie dávky sa podáva na tlačive určenom Sociálnou poisťovňou.“

<sup>3</sup> Plynutie času je právnou skutočnosťou, ktorej dôsledkom je premlčanie nároku na výplatu dávky. Nárok na výplatu dávky alebo jej časti sa premlčí uplynutím troch rokov odo dňa, za ktorý dávka alebo jej časť patrili. To znamená, že ak si poistenec nárok na dávku uplatní v období dlhšom ako tri roky odo dňa splnenia podmienok nároku na dávku a Sociálna poisťovňa uplatní námietku premlčania, môže mu dávku vyplatiť najviac tri roky spätne odo dňa uplatnenia nároku na dávku. (In: RIŠŇOVSKÝ, L., NOVOTNÁ, E.: Zákon o sociálnom poistení, k § 114. [online]. [citované 6.12.2018]. Dostupné na [www: http://www.epi.sk/odborny-clanok/Zakon-o-socialnom-poistenii-2.htm](http://www.epi.sk/odborny-clanok/Zakon-o-socialnom-poistenii-2.htm).)

<sup>4</sup> Náhrada za SSU je dávkou úrazového poistenia, ktorá sa poškodenému poskytuje jednorazovo. Zákon o sociálnom poistení blanketovou normou (§ 99) odkazuje na zákon 437/2004 Z.z. v rámci určenia rozsahu a spôsobu výplaty jednorazovej úrazovej dávky.

ošetrojúceho lekára. Časový úsek vypracovania lekárskeho posudku závisí iba od konkrétneho medicínskeho odborníka, pričom môže nastať situácia, keď bude posudok vydaný až tesne pred uplynutím premlčacej doby. Uplatnenie SSU voči Sociálnej poisťovni je viazané na podanie žiadosti na určenom tlačive „žiadost' o priznanie náhrady za sťaženie spoločenského uplatnenia“. Oprávnená osoba však podá žiadosť obsahujúce všetky náležitosti, ktoré zákon požaduje uviesť na stanovenom tlačive, ale bez vyplnenia a odoslania určeného formuláru (napr. kvôli neznalosti). V tom čase nárok na vyplatenie SSU ešte nie je premlčaný. Sociálna poisťovňa zaznamená formálny nedostatok a zavolá si žiadateľa na spísanie predpísaného tlačiva, ale až po uplynutí premlčacej doby. Po spísaní rozhodne o odmietnutí vyplatenia SSU s poukazom na právnu skutočnosť, že nárok je premlčaný od účinného spísania tlačiva. **Aplikačný problém je, či účinky žiadosti nastali doručením podania v inej forme, kedy premlčacia doba ešte neuplynula alebo formálnym spísaním tlačiva, kedy už bol nárok na výplatu dávky premlčaný.**

Pri riešení aplikačného problému je potrebné v prvom rade poukázať na to, že Slovenská republika je právny štát. V právnom štáte sú neoddeliteľnou súčasťou princípy, ako sú právna istota a spravodlivosť (tzv. princíp materiálneho právneho štátu), čo možno spoľahlivo vyvodíť z čl. 1 Ústavy SR, pričom sa osobitný dôraz kladie na ochranu týchto práv. Povinnosťou všetkých štátnych orgánov je zabezpečiť reálnu možnosť ich uplatnenia tými subjektmi, ktorým boli priznané.<sup>5</sup> Obsahom tzv. materiálneho právneho štátu je zákaz výkladu ustanovení právnych predpisov striktno formalistickým spôsobom, t.j. **aplikácia práva je síce v súlade s formálnym znením textu právneho predpisu, avšak nereflektuje faktické právne vzťahy.**<sup>6</sup> K neprijateľnosti tzv. „prepiateho formalizmu“ sa vyjadril aj Najvyšší súd SR vo svojom uznesení nasledovne: „*Ústavné konformný výklad je príslušný orgán verejnej moci povinný uplatňovať vo vzťahu ku všetkým účastníkom konania a zároveň garantovať ich primeranú rovnováhu tak, aby bolo rozhodnutie v predmetnej veci akceptovateľné z hľadiska požiadaviek vyplývajúcich jednak z ústavy, ako aj z medzinárodných zmlúv o ľudských právach a základných slobodách, ktorými je Slovenská republika viazaná. Nie je preto možné tolerovať orgánom verejnej moci (...) pri interpretácii zákonných ustanovení, prílišný formalistický postup, ktorý vedie k zjavnej nespravodlivosti.*“<sup>7</sup> Právny poriadok Slovenskej republiky však akceptuje formalistický prístup s poukazom na skutočnosť, že sa prikláňa k normatívnej vôli vyjadrenej v texte právneho predpisu. Do rozporu s **platným právom sa však dostáva vo chvíli, ak je v nezhode s rozumným výkladom, ku ktorému sa dospelo ďalšími interpretačnými metódami.**<sup>8</sup>

### III.

#### Metódy výkladu

Na zodpovedanie aplikačného problému je potrebné skúmať, či by vyššie špecifikovaný postup Sociálnej poisťovne **mal charakter prepiateho formalizmu, alebo formalizmu akceptovateľného v právnom štáte.** Pre zodpovedanie nastolenej otázky je potrebné rozobrať, či výkladovými metódami sa dá dospieť k identickej interpretácii o podaní žiadosti po uplynutí premlčacej doby, ako k nemu dospela Sociálna poisťovňa alebo k opačnému záveru, podľa ktorého by bol zmienený postup správneho orgánu neprijateľný. Na zodpovedanie uvedenej aplikačnej problematiky je vhodné vyložiť príslušné ustanovenie v kontexte výkladových metód práva. Nemecký ústavný sudca Winfriedem Hassemer definoval štyri výkladové metódy: „*Rozhoduj podľa znenia zákona (jazykový výklad), dbaj na systematickú súvislosť, v ktorej zákon stojí (systematický výklad), nasleduj cieľ regulácie, ktorý mal zákonodarca pred očami (historický výklad), a riad' sa zmyslom, ktorý má zákon dnes (teleologický výklad).*“<sup>9</sup> Štyri identifikované výkladové metódy sa dajú považovať

<sup>5</sup> nález Ústavného súdu SR zo dňa 22.9.1999, sp. zn. I. ÚS 17/1999

<sup>6</sup>per analogiam nález Ústavného súdu ČR zo dňa 13.11.2012, sp. zn. I.ÚS 563/11

<sup>7</sup> uznesenie Najvyššieho súdu SR zo dňa 29.11.2011, sp. zn. 5Cdo/212/2010

<sup>8</sup>uznesenie Ústavného súdu ČR zo dňa 12.11.2013, sp. zn. IV.ÚS 1802/13

<sup>9</sup>Hassemer, W.: Gesetzesbindung und Methodenlehre, in: Zeitschrift für Rechtspolitik, N. 7/2007, s. 215, a tiež: Juristische Methodenlehre und richterliche Pragmatik, in: Rechtstheorie, N. 1/2008, str. 9.

za rozhodujúce pre účely zodpovedania analyzovanej problematiky, keďže ďalšie metódy výkladu sú ich variácie.<sup>10</sup>

Začatie konania pred Sociálnou poisťovňou upravuje výlučne iba § 185 zákona o sociálnom poistení. V tomto ustanovení sú upravené jednotlivé formy začatia, od čoho sa odvíja aj jeho deň. V danom prípade je podstatné začatie konania na základe písomného podania, ktoré je upravené v prvej vete § 185 ods. 1 zákona o sociálnom poistení: „*Za deň začatia konania sa považuje deň, keď bola žiadosť doručená príslušnej organizačnej zložke Sociálnej poisťovne.*“ Z jazykového výkladu nie je zrejmé, aký postup povinných subjektov sa v danom prípade vyžaduje. **Gramatickým výkladom ustanovenia sa dá dospieť k záveru, že je akceptovateľný tak formálny postup Sociálnej poisťovne, ako aj neformálna akceptácia účinkov žiadosti.**

Interpretácia systematickou metódou má však už iný relevantný výklad. Stále obstoí výklad § 185 v prospech formálneho postupu Sociálnej poisťovne v spojení s prvou vetou § 184 ods. 5 („*Žiadosť o priznanie dávky sa podáva na tlačive určenom Sociálnou poisťovňou.*“). Treba však poukázať aj na ďalšie ustanovenie, *in concreto* na § 186 ods. 4 zákona o sociálnom poistení: „*Ak podanie neobsahuje predpísané náležitosti alebo **nebolo predložené na tlačive určenom Sociálnou poisťovňou**, organizačná zložka Sociálnej poisťovne pomôže účastníkovi konania nedostatky odstrániť, prípadne vyzve účastníka konania, aby v určenej lehote nedostatky odstránil. Súčasne upozorní účastníka konania na dôsledky neodstránenia nedostatkov **na ďalší priebeh konania.***“ Keďže aj žiadosť je z procesnoprávneho hľadiska podanie, z výkladu identifikovaného ustanovenia vyplýva, že žiadosť, ktorá nemá predpísané náležitosti (napr. formu, označenie, atď.) už malo účinky začatia konania. Zdôvodňuje to slovné spojenie „*na ďalší priebeh konania*“, z ktorého rezultuje záver o už pokračujúcom konaní, ktoré sa začalo aj na základe žiadosti (podania) nespĺňajúcej náležitostí podania na predpísanom tlačive.

Keďže od prijatia zákona o sociálnom poistení neboli ustanovenia o začatí konania modifikované, a ani nie je z relevantného zdroja zrejmý dôvod ich formulácie zákonodarcom v čase prijatia zákona, je potrebné upriamiť pozornosť na predchádzajúcu právnu úpravou sociálneho zabezpečenia. Takouto úpravou bol zákon č. 100/1988 Zb. o sociálnom zabezpečení v znení neskorších predpisov. Aj keď staršia právna úprava riešila obmedzenejší okruh sociálnych dávok oproti aktuálnemu zákonu, obsahovala svoje vlastné procesnoprávne inštitúty, a to aj vo vzťahu k začatiu správneho konania. Začatie konania upravoval § 119 ods. 1, ktorý znie nasledovne: „*Konanie o dávke dôchodkového zabezpečenia sa začína na základe písomnej žiadosti. **Za deň uplatnenia nároku na túto dávku sa považuje deň, keď sa oprávnený prvý raz obrátil na príslušnú organizáciu alebo na príslušný orgán so žiadosťou o jej priznanie.***“ Z lingvistického výkladu slovného spojenia „*prvý raz obrátil*“ (Slovník slovenského jazyka: obrátiť sa - uchýliť sa k niekomu, k niečomu, obyč. s nejakou žiadosťou, prosbou) vyplýva, že aj zákonodarca pri formulovaní staršej právnej úpravy podporoval akceptáciu účinkov procesného úkonu na začatie konania bez formálnosti. Zákonodarca pri prijatí staršej právnej úpravy neštylizoval žiadne striktné formálne náležitosti „*obrátania sa*“, preto nie je v súlade s historickým výkladom aplikovať formalizmus výlučne na ťarchu oprávnenej osoby.

V dôvodovej správe k zákonu o sociálnom poistení nie je k § 185 uvedený žiadny bližší účel, aký má formulované ustanovenia plniť. Dôvodová správa uvádza iba nasledovné: „*Navrhuje sa, aby konanie o priznanie dávky sa začínalo vždy na základe písomnej žiadosti fyzickej osoby, ktorá si uplatňuje nárok na dávku a nárok na jej výplatu.*“ Ak citácia dôvodovej správy nič bližšie neprezrádza o cieľi, ktorým sa má týmto ustanovením dosiahnuť, nie je ani žiadna relevantná literatúra k uvedenému ustanoveniu, a cieľ nie je ani zakomponovaný do gramatického znenia ustanovenia, je potrebné účel (aký má analyzovaná právna norma docieľiť) extrahovať z aplikačnej činnosti súdov.

---

<sup>10</sup> WINTER, J.: Metody a zásady interpretace práv, Auditorium 2013, str. 18.

Nie je zrejmé žiadne rozhodnutie správneho súdu, ktoré by analyzovanú aplikačnú problematiku *expressis verbis* zodpovedalo. Správne súdy sa však k uvedenej problematike vyjadrili rámcovo.

Jedným z takýchto rozhodnutí je rozsudok Najvyššieho súdu SR zo dňa 25.10.2017, sp. zn. 9So/83/2016, v ktorom sa riešila právna otázka, od akého konkrétneho dátumu bol požiadany invalidný dôchodok. Skutkový stav bol na tom základe, že žalobca požadoval priznanie invalidného dôchodku od dátumu podania tlačiva „žiadost' o dávku sociálneho poistenia“ (3.12.2014), ktorej obsah slúži iba na preskúmanie zdravotného stavu. Žalovaný (Sociálna poisťovňa) argumentovala tým, že *de lege lata* priznanie invalidného dôchodku závisí od spísania „žiadosti o priznanie invalidného dôchodku“ (12.2.2015). Konajúci súd sa ale meritom právneho rozporu medzi stranami sporu nezaoberal s odôvodnením, že nárok vzniku na dávku závisí od dátumu vzniku invalidity, ktorý musí správny orgán určiť a aj riadne odôvodniť. Najvyšší súd SR však konštatoval nasledovne: **„Podľa § 185 ods. 3 zákona č. 461/2003 Z. z., za deň uplatnenia nároku na dôchodkové dávky a úrazové dávky okrem úrazového príplatku, rehabilitačného a rekvalifikačného a nároku na ich výplatu sa považuje deň, keď fyzická osoba prvýkrát požiadala príslušnú organizačnú zložku Sociálnej poisťovne o spísanie žiadosti o priznanie dávky. (...) Vypísanie tlačiva na účely zisťovacej prehliadky dňa 03.12.2014 však možno v zmysle § 186 ods. 3 zákona č. 461/2003 Z. z. považovať za deň, kedy navrhovateľ prvýkrát požiadal o spísanie žiadosti.**“<sup>11</sup> Najvyšší súd SR, aj keď meritórne neskúmal účinky podania žiadosti na nepredpísanom tlačive, priklonil sa k neformálnemu výkladu príslušných ustanovení, podľa ktorého sa konanie môže začať aj na podklade žiadosti nevypísaného na stanovenom tlačive, aj keď ho Sociálna poisťovňa určila.

Uvedenú problematiku rámcovo riešil aj Krajský súd v Košiciach vo svojom rozsudku zo dňa 4.12.2013, sp. zn. 7S/39/2012. V prejedávanej kauze oprávnená osoba uplatnila svoj nárok titulom SSU na súde. Konajúci súd však dospel, že je v konaní nepríslušný rozhodnúť a uznesením postúpil vec príslušnej pobočke Sociálnej poisťovne. Tá následne s oprávnenou osobou spísala žiadost' a rozhodla, že jej nárok je premlčaný s odvolaním sa na dátum spísania žiadosti. Krajský súd rozhodnutie Sociálnej poisťovne a aplikovanie príslušných ustanovení považoval za rozporujúce zákonu, pričom konštatoval nasledovne: **„Ak súd vysloví nedostatok svojej právomoci a vec postúpi príslušnému orgánu, nemožno považovať len skutočnosť, že návrh nebol spísaný na príslušnej organizačnej zložke poisťovne alebo len formálny dôvod nepodania návrhu na predpísanom tlačive za legálny dôvod na popretie právnych účinkov podania návrhu na súde.**“<sup>12</sup> Krajský súd v Košiciach považoval neakceptovanie uplatneného nároku bez podania na predpísanom tlačive za prepiaty formalizmus, ktorého aplikácia v procesnoprávných vzťahoch je neakceptovateľná. Celkovo, s ohľadom na vyššie uvedené skutočnosti, pokiaľ správny orgán odmietne priznať účinky začatia konania na základe žiadosti, **iba z dôvodu, že nebola podaná na predpísanom tlačive, jedná sa o postup v rozpore so zákonom.**

Uvedené závery sú *per analogiam* verifikované aj rozsudkom Najvyššieho súdu SR, ktorý sa vyjadril k povinnosti správnych orgánov vykladať nejednoznačné ustanovenia nasledovne: **„Slovenská republika je právny štát, ktorý je založený na princípoch právnej istoty a predvídateľnosti právnych noriem, pričom nejasné a neurčité právne normy nemožno aplikovať a vykladať na ťarchu adresáta právnej normy - účastníka správneho konania, ale vždy na ťarchu tvorcu právnej normy.**“<sup>13</sup>

#### IV. Záver

Aj keď jazykový výklad ustanovenia § 185 zákona o sociálnom poistení nerieši jednoznačne otázku účinkovpisomnej žiadosti (začatie konania), pokiaľ nebola podaná na určenom tlačive, systematickým, historickým a teleologickým výkladom príslušného ustanovenia s podporou súdnej

<sup>11</sup> rozsudok Najvyššieho súdu SR zo dňa 25.10.2017, sp. zn. 9So/83/2016

<sup>12</sup> rozsudok Krajského súdu v Košiciach zo dňa 4.12.2013, sp. zn. 7S/39/2012

<sup>13</sup> rozsudok Najvyššieho súdu SR zo dňa 1.7.2010, sp. zn. 8Sžp/1/2010

praxe som dospel k záveru, že ak by **správny orgán účinky takejto žiadosti neakceptoval iba z dôvodu jej nepodania na predpísanom tlačive, jednalo by sa o prepiaty formalizmus, ktorý je *contralegem***. To však neznamená, že má správny orgán povinnosť výlučne na základe takéhoto podania rozhodnúť bez toho, aby oprávnená osoba poskytla potrebnú súčinnosť. Aj keď má neformálna žiadosť účinky začatia konania napr. doručením, môžu oprávnenej osobe v zmysle ďalších ustanovení zákona o sociálnom poistení vzniknúť povinnosti voči správne mu orgánu, ktorých nedodržanie môže mať na priebeh a koniec konania negatívne dôsledky. Rovnako *a priori* nie je vylúčené ani oprávnenie Sociálnej poisťovne odmietnuť účinky žiadosti, ak nemá ďalšie náležitosti vyžadované zákonom. V konečnom dôsledku však platí, že účinky písomnej žiadosti nemožno nepriznať iba z dôvodu jej nepodania na predpísanom tlačive.