

PRÁVO ÚČASTNÍKA NA ZASTUPOVANIE

I.

Účelom práva žiadateľa na zastupovanie ako účastník konania vo veciach sociálnych je, že v prípade ak účastník konania vo veciach sociálnych z nejakého dôvodu nemôže priamo konať so správnym orgánom, nechce alebo chce, aby v jeho mene konala iná osoba (ktorá má v prejednávanej veci viacej znalostí), nemusel so Sociálnou poisťovňou vstupovať do kontaktu. Aj keď takéto právo nie je v Ústave Slovenskej republiky explicitne uvedené, je možné ho extrahovať z čl. 46 ods.2 Ústavy Slovenskej republiky¹, pričom sa následne špecifikuje v § 176 ods. 1 zákona č. 461/2003 Z.z. o sociálnom poistení v znení neskorších predpisov (ďalej len „ZoSP“)². Aby mohla osoba zastupovať žiadateľa, musí spĺňať podmienku spôsobilosti na právne úkonu, a nesmie mať kolíziu so záujmami samotného žiadateľa. Pri procesných úkonoch však môžu vzniknúť nejasnosti pri otázke zastupovania, ktoré v konečnom dôsledku môžu mať negatívny vplyv pre žiadateľa.

II.

Aplikačná problematika zastupovania je dôležitá pri realizácii procesných úkonov, hlavne pri ústnom pojednávaní. Podľa § 212 ods. 12 ZoSP³, ak má **žadateľ zástupcu na celé konanie, doručujú sa písomnosti iba jemu s výnimkou prípadu, kedy je potrebné, aby účastník niečo vykonal, vtedy sa doručuje obom**. V konaní o dávku sa jedná väčšinou o prípady lekárskej posudkovej činnosti, kedy sa žiadateľ má podrobiť zdravotnej prehliadke pred posudkovým lekárom. Môže sa stať, pričom nie výnimočne, že sa na tento úkon predvolá výlučne osoba žiadateľa alebo iba jeho splnomocnenec na celé konanie, pričom zástupca/zastúpený o konaní ústneho pojednávania nemá vedomosť.

Pokiaľ o lekárskej posudkovej činnosti bude upovedomený výlučne splnomocnenec, predpokladá sa, že to oznámi aj žiadateľovi o sociálnu dávku, aby sa dostavil na úkon. Môže sa však stať, že sa na lekársku posudkovú činnosť účastník nedostaví, keďže mu nebola doručená písomnosť a splnomocnenec ho o tom neinformuje. Je otázne, či je v takomto prípade Sociálna poisťovňa v zmysle § 202 ZoSP oprávnená osobe, ktorá „sťažuje“ konanie, vyrubiť poriadkovú pokutu. Zastávam názor, že v takomto prípade s odkazom na princíp *ex iniuria ius non oritur* (z bezprávia nemôže vzniknúť oprávnenie) sankčné oprávnenie správny orgán nemá. **Pokiaľ Sociálna poisťovňa nedbala svojich povinností podľa § 212 ods. 12 ZoSP a neupovedomila aj účastníka, nemôže iba žiadateľ znášať negatívne následky nevykonania úkonu**. Aj keď pochybenie bolo aj na strane splnomocnenca, jedná sa výlučne o vzťah medzi účastníkom a jeho zástupcom, ktorý je *inter partes* (medzi stranami).

¹ „Kto tvrdí, že bol na svojich právach ukrátený rozhodnutím orgánu verejnej správy, môže sa obrátiť na súd, aby preskúmal zákonnosť takéhoto rozhodnutia, ak zákon neustanoví inak. Z právomoci súdu však nesmie byť vylúčené preskúmanie rozhodnutí týkajúcich sa základných práv a slobôd.“

² „Účastník konania, jeho zákonný zástupca, osoba, ktorej bolo nezaopatrené dieťa zverené rozhodnutím súdu, a opatrovník môžu byť zastúpení advokátom alebo iným zástupcom, ktorého si zvolia.“

³ „Ak má účastník konania zástupcu s plnomocenstvom na celé konanie, doručuje sa písomnosť iba tomuto zástupcovi. Ak účastník konania má osobne v konaní niečo vykonať, doručuje sa písomnosť nielen zástupcovi s plnomocenstvom, ale aj účastníkovi konania.“

III.

V prípade ak je situácia opačná, t.j. účastník je upovedomený o pojednávaní a jeho splnomocnenec o jeho konaní nevie, má to závažnejšie aplikačné problémy vzhľadom na skutočnosť, že to môže mať negatívny vplyv na práva žiadateľa. Právna problematika vyplýva hlavne z praxe Sociálnej poisťovne, ktorá rozhodne výlučne na základe činnosti svojich posudkových lekárov zaznamenananej v zápisnici zo zdravotnej prehliadky účastníka konania. Následne z iniciatívy správneho orgánu sa v závere zápisnice **uvedie tvrdenie, ktorým žiadateľ vyjadruje, že proti konštatovaným skutočnostiam nemá žiadne námietky (pokiaľ účastník svoje námietky nevyjadrí) a zápisnicu podpíše.** Žiadateľ konania vôbec nemusí mať vedomosť, že takýto postup vedie k ujme na jeho právach a bez prítomného splnomocnenca nevyjadrí námietky. **Následne Sociálna poisťovňa zápisnicu použije ako dôkaz svedčiaci v neprospech samotného žiadateľa.** Účastník konania vo väčšine prípadov splnomocňuje tretiu osobu z dôvodu, že oná má vo veci väčšie skúsenosti a znalosti aby konala spôsobom, ktorý nevedie k ujme na žiadateľových právach. Ak sa účastník mylne domnieva, že splnomocnenec o procesnom úkone vie a neinformuje ho, alebo nemá znalosť o tom, že by mal splnomocnenca pre istotu upovedomiť a bez neho sa zúčastni procesného úkonu, potom môže byť ukrátený na svojom legitímnom nároku.

Ku príkladu uvediem kauzu, keď Sociálna poisťovňa rozhodovala o jednorazovej dávke, ktorú si žiadateľ uplatnil. Pobočka sociálnej poisťovne predvolala žiadateľa na lekársku prehliadku bez upovedomenia splnomocnenca (advokáta). Účastník sa zúčastnil pojednávania sám a neinformoval o tom splnomocnenca. Na pojednávaní posudkový lekár vyšetril účastníka a konštatoval, že nemá nárok na jednorazovú dávku (údajne sa uplatnila predčasne). Zo zdravotnej prehliadky bola vyhotovená zápisnica, kde na jej konci sa uviedlo, že žiadateľ nemá námietky voči prehodnoteniu jeho zdravotného stavu, pričom účastník zápisnicu podpísal. Sociálna poisťovňa takúto zápisnicu a uvedené tvrdenie vyhodnotila ako dôkaz, o ktorý opierala svoje zamietavé rozhodnutie. Sociálna poisťovňa, ústredie (odvolací orgán) síce priznala čiastočne nárok, ale v rozhodnutí uviedla, „že **takáto skutočnosť sama nie je spôsobilá vyvolať zrušenie napadnutého rozhodnutia, nakoľko predmetom kontroly bodového hodnotenie je posudzovanie zdravotného stavu poškodeného, pri ktorom nie je potrebné právne vzdelanie.**“⁴

Predovšetkým je potrebné skúmať, či takýto proces aprobuje platné právo alebo správny orgán postupoval v rozpore so zákonom a vydané rozhodnutie by malo byť zrušené. V prvom rade je potrebné poukázať na skutočnosť, že takúto zápisnicu správny orgán použil ako dôkaz, na základe ktorého vydal rozhodnutie. Aj keď to explicitne zo ZoSP nerezultuje, **podklad rozhodnutia by nemal byť získaný spôsobom, ktorý odporuje zákonu.** Pokiaľ by na základe protizákonného dôkazu správny orgán zistil skutkový stav, jednalo by sa o vadu v skutkovom zistení.⁵ Potreba zákonného dôkazu vyplýva aj z princípu zákonnosti kodifikovanom v § 3 ods. 1 zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) v znení neskorších predpisov.⁶ **Protizákonný dôkaz sa môže chápať z viacerých hľadísk, pričom jednou z rovín možno protiprávnosť dôkazu vnímať procesnoprávne⁷, t.j. dôkaz musí byť obstaraný v súlade s procesnoprávnymi predpismi.**

Je nutné zodpovedať, či procesný postup pri získaní súhlasného stanoviska účastníka bol v súlade s procesnoprávnymi ustanoveniami. Právo na zastúpenie v správnom konaní je zakotvené v čl. 3 rezolúcie (77) 31 Výboru ministrov o ochrane jednotlivca vo vzťahu k aktom správnych orgánov a vyjadrené v § 176 ZoSP. K realizácii práva na zastupovanie v zmysle systematického výkladu slúži aj

⁴ rozhodnutie Sociálnej poisťovne, ústredie zo dňa 2.3.2018, č.k. 25941-5/2018-BA

⁵ In rozsudok Krajského súdu v Banskej Bystrici zo dňa 28.8.2014, sp. zn. 24S/1/2014

⁶ „Správne orgány postupujú v konaní v súlade so zákonmi a inými právnymi predpismi. Sú povinné chrániť záujmy štátu a spoločnosti, práva a záujmy fyzických osôb a právnických osôb a dôsledne vyžadovať plnenie ich povinností.“

⁷ POSTACH, P., HAŠANOVÁ, J: Zákon o správnom konaní (správny poriadok) - Komentár 2. vydanie. C.H.BECK, Praha 2015, s. 193.

§ 212 ods. 12, kedy musí byť splnomocnencovi dorečená písomnosť, pokiaľ by takáto písomnosť mala byť doručená aj zastúpenému. Na to musí byť splnená predovšetkým jedna z podmienok – generálne splnomocnenie na celé konanie. Ak by tak správny orgán nepostupoval, reálne by obmedzil účastníkovi konania poskytnutie pomoci od svojho splnomocnenca. Závažné následky za nedoručenie písomnosti splnomocnencovi analyzoval aj Najvyšší súd SR, ktorý riešil **problematiku zaslania rozhodnutia druhostupňovým orgánom iba žiadateľovi a nie splnomocnencovi. Sociálna poisťovňa argumentovala, že rozhodnutie riadne doručila, keď ho zaslala výlučne žiadateľovi z dôvodu, že existencia splnomocnenca nebola preukázaná. Najvyšší súd sa s tým nestotožnil a konštatoval, že správny orgán nepostupoval v súlade s § 212 ods. 12 ZoSP a rozhodnutie správneho orgánu ako nezákonné zrušil.**⁸ Z rozhodnutia je zrejmé, že pokiaľ sa splnomocnencovi nedoručí písomnosť, ktorá mala byť doručená, ide o závažné porušenie procesnoprávných noriem, následkom čoho môže byť zrušené rozhodnutie. Ak teda sa vykoná **procesný úkon bez splnomocnenca, ktorý o ňom mal byť upovedomený, vzhľadom na závažné porušenie procesnoprávných noriem to zakladá nezákonnosť takéhoto úkonu a dôkazov, ktoré z neho zaobstarali.**

Aj keď by analyzovaný postup Sociálnej poisťovne zakladal protiprávnosť nie len tvrdenia žiadateľa, ba dokonca celej zápisnice, neznamena to, že rozhodnutie musí byť vydané v prospech účastníka. V ideálnom prípade by sa procesný úkon mal opakovať, ale takýto postup nie je podmienkou pre vydanie zákonného rozhodnutia. **Pokiaľ by Sociálna poisťovňa chcela rozhodnúť v neprospech žiadosti účastníka konania na podklade zápisnice vypracovanej v rozpore s procesnoprávnymi normami, nemusela by opakovať procesný úkon, pokiaľ by rozhodnutie našlo oporu v iných zákonných dôkazoch.** Formálna legitimácia procesného úkonu by v takomto prípade nemala žiadnym spôsobom vplyv na výsledok rozhodnutia, čím by samotný procesný úkon bol obsolentný. Uvedené vyplýva predovšetkým z rozhodnutia Najvyššieho súdu SR, v ktorom sa konštatovalo nasledovné: „Rozhodnutie sa nezrušuje preto, aby sa zopakoval proces a odstránili formálne vady, ktoré nemôžu privodiť vecne iné, či výhodnejšie rozhodnutie pre účastníka.“⁹

IV.

Žiadateľ má v konaní vo veciach sociálneho poistenia právo byť zastupovaný, pričom Sociálna poisťovňa má povinnosť takéto právo rešpektovať a v zmysle toho aj konať. Ak správny orgán **opomenie konať so splnomocnencom v zmysle oprávnenia účastníka, zakladá to nezákonnosť dôkazu, ba až dôvod na zrušenie rozhodnutia.** Neumožnenie realizácie práva na zastúpenie však automaticky neznamena nezákonnosť rozhodnutia, pokiaľ sa vykonalo iba v časti konania, ktoré by neslúžilo ako podklad rozhodnutia (napr. vyhotovila by sa zápisnica v rozpore so zákonom, ale správny orgán by mal k dispozícii znalecký posudok, na základe ktorého by rozhodol). **Podmienkou zákonnosti rozhodnutia však je, že zvyšok konania by bol vykonaný v súlade so zákonom a tvorí dostatočný podklad na jeho vydanie, pričom protizákonný podklad by na výsledok rozhodnutia nemal žiadny vplyv.**

⁸ In uznesenie Najvyššieho súdu SR zo dňa 31.10.2018, sp. zn. 9Sk/9/2018

⁹ In rozsudok Najvyššieho súdu SR zo dňa 17.12.2002, 4Sž/98-102/02