



Sp. zn. 2958/2023/VOP/PF
Č. j. KVOP-31647/2023
Datum 31. srpna 2023

Vážená paní
Mgr. Ivana Žáčková
ředitelka sekce pro řízení úřadu
Česká správa sociálního zabezpečení
Křížová 25
225 08 Praha 5

Vážená paní ředitelko,

rád bych Vás tímto dopisem seznámil se závěry, k nimž jsem dospěl při šetření podnětu pana A., nar. XXXX, bytem YYYY (stěžovatel), ve věci postupu Okresní správy sociálního zabezpečení Tachov (OSSZ Tachov) a České správy sociálního zabezpečení (ČSSZ) při rozhodování o dávce nemocenského.

OSSZ Tachov rozhodla o nemocenském stěžovatele ve zkráceném řízení. Oznámení o výsledku zkráceného řízení mu zaslala na adresu místa pobytu v době dočasné pracovní neschopnosti. V oznámení ho poučila, že může do 30 dnů OSSZ požádat o zahájení správního řízení. Žádost o zahájení správního řízení ale stěžovatel zaslal až po 30denní lhůtě. OSSZ z tohoto důvodu správní řízení nezahájila.

Jádrem nespokojenosti stěžovatele s postupem OSSZ Tachov a ČSSZ je skutečnost, že v případě stěžovatele neproběhlo klasické správní řízení. Svým podnětem stěžovatel cílí na to, aby mu bylo umožněno v rámci správního řízení uplatnit důkazní prostředky, pomocí kterých by rozporoval naplnění podmínek pro výplatu nemocenského dle § 31 písm. b) zákona č. 187/2006 Sb., o nemocenském pojištění, v 50% výši. Při mém šetření jsem se zaměřil na procesní postup orgánů nemocenského pojištění, při němž orgány rozhodly o přiznání výše nemocenského ve zkráceném řízení, zejména na doručování oznámení o výsledku zkráceného řízení. V šetření se nezabývám okolnostmi vzniku dočasné pracovní neschopnosti (DPN), tedy tím, zda DPN vznikla, či nevznikla jako bezprostřední následek opilosti.

Šetřením jsem dospěl k závěru, že OSSZ Tachov pochybila, neboť oznámení o výsledku zkráceného řízení doručovala na adresu ZZZ, přestože měl stěžovatel v den zasílání oznámení zřízenou datovou schránku. Fikce doručení s jejími právními účinky tak nenastala.

Pochybení jsem zjistil i v postupu ČSSZ, neboť v rámci odvolacího řízení rozhodnutí OSSZ Tachov pro procesní vady nezrušila.

Šetření jsem zahájil na základě informací uváděných v podnětu. ČSSZ jsem požádal o zaslání vyjádření a spisové dokumentace k případu stěžovatele. Zejména mě zajímalo:

- (1) proč OSSZ Tachov nedoručovala oznámení o výsledku zkráceného řízení do datové schránky stěžovatele a

- (2) zda orgány nemocenského pojištění běžně rozhodují ve zkráceném řízení i v případech, kdy přiznávají dávku nemocenského dle ustanovení § 31 zákona o nemocenském pojištění.

Požadované vyjádření jsem obdržel dne 1. 8. 2023.

K mému dotazu, proč OSSZ Tachov nedoručovala oznámení o výsledku zkráceného řízení do datové schránky stěžovatele, ČSSZ uvedla, že OSSZ Tachov nedoručovala oznámení o výsledku zkráceného řízení na adresu bydliště, tj. na adresu YYYY, ale na adresu uvedenou v rozhodnutí o vzniku DPN stěžovatele jako místa jeho pobytu v době DPN (tam, kde může být také provedena kontrola dodržování léčebného režimu), tj. ZZZZ. Toto místo pobytu bylo dle ČSSZ ošetřujícím lékařem uvedeno při vzniku DPN a do dnešního dne nebylo změněno. ČSSZ uvedla, že OSSZ Tachov proto neměla žádný důvod doručovat vyrozumění o výsledku zkráceného řízení kamkoli jinam než na adresu, která byla nahlášena jako místo pobytu v době DPN. Informace o existenci datové schránky fyzické osoby byla ČSSZ poskytnuta z informačního systému základních registrů až dne 23. 1. 2023.

K mému dotazu, zda orgány nemocenského pojištění běžně rozhodují ve zkráceném řízení i v případech, kdy přiznávají dávku nemocenského dle ustanovení § 31 zákona o nemocenském pojištění, ČSSZ uvedla, že dle nastavených metodických pokynů, pokud DPN vznikla jako následek úrazu, si OSSZ vyžádá prohlášení pojištěnce, jakým způsobem k úrazu došlo. V případě, kdy při uplatnění nároku na nemocenské existují skutečnosti, které nesporně odůvodňují jeho výplatu ve výši 50 % dle ustanovení § 31 zákona č. 187/2006 Sb., o nemocenském pojištění, OSSZ rozhodne o nároku na dávku ve zkráceném řízení a nemocenské vyplatí ve výši 50 %. Tato skutečnost musí být pojištěnci písemně oznámena dle ustanovení § 84 odst. 2 písm. c) zákona o nemocenském pojištění. Při takovém postupu musí OSSZ vycházet ze spolehlivě zjištěného skutkového stavu, který bude doložen potřebnými podklady.

ČSSZ poukázala na to, že jestliže pojištěnec nebude souhlasit s výsledkem zkráceného řízení ve smyslu výše uvedeného, může podat ve lhůtě do 30 dnů ode dne výplaty dávky nebo ode dne doručení písemného oznámení o ukončení výplaty dávky ve smyslu ustanovení § 84 odst. 2 písm. c) zákona o nemocenském pojištění písemnou žádost o vydání rozhodnutí, v níž uvede důvody nesouhlasu s výsledkem zkráceného řízení. Podáním této žádosti se zahajuje řízení o nároku na nemocenské ve smyslu zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, a ode dne uplatnění žádosti běží lhůta pro vydání rozhodnutí. Při posouzení nároku na nemocenské se také vychází z vyjádření ošetřujícího lékaře, šetření Policie ČR a dalších zjištění.

K průběhu vyřizování žádosti stěžovatele o nemocenské ČSSZ uvedla, že stěžovatel je dočasně práce neschopen od 24. 9. 2022 pro úraz, který si způsobil pod vlivem alkoholu, viz sdělení Policie ze dne 24. 11. 2022. Proto OSSZ Tachov rozhodla dne 24. 11. 2022 ve zkráceném řízení o tom, že jmenovanému bude náležet výplata nemocenského ve výši 50 % za kalendářní den. Oznámení OSSZ Tachov zasílala na adresu pobytu stěžovatele v době DPN uvedenou jeho ošetřujícím lékařem. ČSSZ dále uvedla, že oznámení bylo uloženo na poště dne 29. 11. 2022, doručeno fikcí ve lhůtě 10 dnů, tj. dne 9. 12. 2022, a vloženo do schránky dne 15. 12. 2022.

Dne 17. 1. 2023 byla OSSZ Tachov doručena z datové schránky zmocněnce plná moc k zastupování stěžovatele a žádost o vydání rozhodnutí. ČSSZ sdělila, že žádosti o vydání rozhodnutí nešlo vyhovět, neboť byla podána po uplynutí 30denní lhůty stanovené pro podání takové žádosti. Podle zaslané dodejky bylo oznámení o výsledku zkráceného řízení doručeno pojištěnci fikcí na adresu uvedenou na rozhodnutí o DPN jako místo pobytu v době DPN dnem 9. 12. 2022. ČSSZ uvedla, že dle příslušné aplikace nebyla nahlášena do dnešního dne změna adresy pobytu stěžovatele v době DPN.

Z jakého důvodu poštovní doručovatel vložil zásilku do schránky až dne 15. 12. 2022 není OSSZ Tachov známo. Posledním dnem lhůty pro podání žádosti o vydání rozhodnutí bylo pondělí 9. 1. 2023. Žádost o vydání rozhodnutí byla doručena do datové schránky OSSZ Tachov až večer dne 17. 1. 2023 (odeslána byla ve stejný den). OSSZ Tachov usnesením ze dne 13. 2. 2023 řízení zastavila podle § 66 odst. 1 písm. b) zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, z důvodu zjevně právně nepřipustné žádosti pro nesplnění zákonné podmínky (§ 153 odst. 6 zákona o nemocenském pojištění). Usnesení bylo doručeno do datové schránky pověřené paní B., dne 15. 2. 2023.

Proti usnesení o zastavení řízení ve věci žádosti o vydání rozhodnutí o nemocenském sp. zn. NP/ND/11/23, č. j. 44010/003747/2023/110/JA, podala na základě plné moci pověřená paní B., odvolání. OSSZ Tachov jej obdržela dne 27. 2. 2023. ČSSZ, pracoviště Plzeň, příslušná k rozhodování v druhoinstančním řízení, rozhodnutím zamítla odvolání a napadené rozhodnutí potvrdila.

Níže následuje moje hodnocení postupu ČSSZ.

K rozhodování o přiznání nemocenského v 50 % ve zkráceném řízení

Nemocenské je peněžitou dávkou, jejímž smyslem je nahradit ušlý příjem během DPN. Předpokladem pro vznik nároku na dávku je existence DPN. V případech upravených v § 31 zákona o nemocenském pojištění náleží nemocenské pouze v poloviční výši.

Je tomu tehdy, kdy DPN vznikla:

- (1) zaviněnou účastí ve rvačce nebo
- (2) jako bezprostřední následek vlastní opilosti nebo zneužití omamných prostředků nebo psychotropních látek nebo
- (3) při spáchání úmyslného trestného činu nebo úmyslně zaviněného přestupku.

Orgány nemocenského pojištění rozhodující o dávkách mohou vést zkrácené řízení dle zákona o nemocenském pojištění nebo „klasické“ správní řízení. Zákon o nemocenském pojištění v ustanovení § 153 odst. 1¹ přesně vymezuje, v jakých případech

1 Ustanovení § 153 zákona o nemocenském pojištění:

Ve zkráceném řízení rozhoduje okresní správa sociálního zabezpečení o

- a) nároku na výplatu dávky v případech, kdy je nesporné splnění podmínek nároku na dávku a její výplatu a výše dávky,
- b) změně výše vyplácené dávky v případech, kdy je nová výše dávky nesporná,

postupuje orgán nemocenského pojištění ve zkráceném řízení. V ostatních případech je třeba rozhodovat o dávce v rámci správního řízení se subsidiárním použitím správního řádu.

Zákon o nemocenském pojištění předpokládá, že zkrácené řízení bude vedeno v případech, kdy jsou nesporně splněny podmínky nároku, to znamená, že je žádosti vyhověno a dávka je přiznána.

To, že by mohly být naplněny podmínky pro výplatu nemocenského dle § 31 zákona o nemocenském pojištění, tj. v 50% výši, vyplývá z rozhodnutí o DPN. V něm ošetřující lékař uvádí, že DPN byla způsobena úrazem. V případě, že byla u pojištěnce zjištěna přítomnost alkoholu, zaškrtně ošetřující lékař položku požití alkoholu. Neznačená však automaticky, že jsou splněny podmínky pro výplatu dávky nemocenského dle § 31 zákona o nemocenském pojištění. Orgán nemocenského pojištění by si poté měl vyžádat prohlášení, jakým způsobem k úrazu došlo. Následně by měl vyhodnotit, zda je přítomna příčinná souvislost mezi jednáním pojištěnce a vznikem DPN.

Vyhodnotí-li orgán nemocenského pojištění předložené podklady tak, že existuje příčinná souvislost mezi jednáním pojištěnce a vznikem DPN, rozhodne o nároku na dávku ve zkráceném řízení a vyplatí dávku nemocenského v 50% výši. Rozhodnutí o dávce v takovém případě orgán nemocenského pojištění nevzdává, ale pojištěnci zasílá písemné oznámení, tak jak tomu bylo v případě stěžovatele. Nesouhlasí-li pojištěnec s výsledkem zkráceného řízení, může požádat dle § 153 odst. 6 zákona o nemocenském pojištění o vydání rozhodnutí o dávce, a to ve lhůtě 30 dnů ode dne doručení písemného oznámení. Tímto úkonem se zahajuje klasické správní řízení.

V případě, že z podkladů nelze bez dalšího dokazování spolehlivě zjistit skutkový stav věci, není možné provádět zkrácené řízení a orgán nemocenského pojištění zahájí klasické správní řízení.

Stěžejní pro posouzení zákonnosti postupu OSSZ Tachov při vedení zkráceného řízení je zodpovězení otázky, zda nárok stěžovatele na dávku nemocenského pojištění a její výši je sporný, či nikoliv. Stěžovatel je v DPN od 24. 9. 2022 pro úraz. Ze sdělení Policie ČR ze dne 24. 11. 2022 vyplynulo, že v době po úrazu byla zjištěna přítomnost alkoholu v krvi stěžovatele. OSSZ Tachov dovodila, že DPN vznikla jako bezprostřední následek opilosti stěžovatele, a proto považovala za nesporné, že jsou naplněny okolnosti, které odůvodňují výplatu nemocenského v 50% výši dle § 31 zákona o nemocenském pojištění.

OSSZ Tachov o dávce rozhodla ve zkráceném řízení. Oznámení OSSZ Tachov zasílala na adresu pobytu stěžovatele v době DPN uvedenou jeho ošetřujícím lékařem. Jelikož si stěžovatel oznámení nepřevzal, bylo oznámení dne 29. 11. 2022 uloženo na poště. Dle OSSZ Tachov a ČSSZ bylo oznámení doručeno fikcí ve lhůtě 10 dnů, tj. dne 9. 12. 2022, a vloženo do schránky dne 15. 12. 2022.

-
- c) zániku nároku na výplatu dávky v případech, kdy je nesporné, že podmínky nároku na dávku již nejsou splněny,
 - d) o přeplatku na nemocenském v důsledku zpětného přiznání starobního důchodu nebo invalidního důchodu pro invaliditu třetího stupně,
 - e) zúčtování dávky podle § 124 odst. 8.

Jsem tohoto názoru, že předložené listinné důkazy svědčí pro závěr o tom, že byly naplněny podmínky pro vedení zkráceného řízení. Proto vedení zkráceného řízení OSSZ Tachov nevytýkám. Neznamená to však, že by stěžovatel nemohl předložením důkazních prostředků tento závěr o vzniku DPN jako bezprostředního následku opilosti zvrátit.

K doručování písemností orgány nemocenského pojištění

Doručování je v zákoně o nemocenském pojištění upraveno velmi omezeně, a to v ustanovení § 149. V ustanovení § 149 odst. 2 zákon o nemocenském pojištění ukládá orgánu nemocenského pojištění, aby doručoval písemnosti, u nichž je den doručení rozhodný pro počátek běhu lhůty nebo pro stanovení termínu a nedodržení těchto lhůt by pro příjemce mohlo být spojeno s právní újmou, do vlastních rukou adresáta. Bližší způsob, jak má orgán nemocenského pojištění doručovat do vlastních rukou, zákon o nemocenském pojištění neupravuje. Je tak nezbytné při doručování písemností postupovat dle správního řádu, zejména dle ustanovení § 19 a násl. tohoto zákona, jehož subsidiární použití zákon o nemocenském pojištění předpokládá.

Správní řád stanoví, že primárně doručuje správní orgán písemnosti do datové schránky.² Teprve až poté, co není možné písemnost doručit do datové schránky, může ji správní orgán doručit jiným způsobem, tedy prostřednictvím provozovatele poštovních služeb.

Podle ustanovení § 20 správního řádu se fyzické osobě písemnost doručuje na adresu pro doručování (§ 19 odst. 4), na adresu evidovanou v informačním systému evidence obyvatel, na kterou jí mají být doručovány písemnosti, na adresu jejího trvalého pobytu, ve věcech podnikání do místa podnikání, nebo při doručování prostřednictvím veřejné datové sítě na její elektronickou adresu; fyzické osobě lze však doručit, kdekoli bude zastižena. Provádí-li doručení sám správní orgán, mohou osoby doručení provádějící doručit i mimo územní obvod tohoto správního orgánu.

Písemnost, která se doručuje do vlastních rukou, lze doručit adresátovi nebo též tomu, koho adresát k přijetí písemnosti zmocnil písemnou plnou mocí s úředně ověřeným podpisem; úřední ověření není třeba, pokud byla plná moc udělena před doručujícím orgánem.

Podle ustanovení § 21 správního řádu pak platí, že nebyl-li v případě doručování podle § 20 adresát zastižen a písemnost nebylo možno doručit ani jiným způsobem přípustným podle § 20, písemnost se uloží.

Poté se vyzve adresát vložением oznámení o neúspěšném doručení písemnosti do domovní schránky nebo na jiné vhodné místo, aby si uloženou písemnost ve lhůtě 10 dnů vyzvedl; současně se mu sdělí, kde, odkdy a v kterou denní dobu si lze písemnost vyzvednout. Je-li to možné a nevyloučil-li to správní orgán, písemnost se po uplynutí 10 dnů vloží do domovní schránky nebo na jiné vhodné místo; jinak se vrátí správnímu orgánu, který ji vyhotovil.

2 Datové zprávy se stejně jako standardní písemnosti dělí na určené do vlastních rukou (tj. obálka s červeným pruhem) a neurčené do vlastních rukou (obálka s modrým pruhem).

Ustanovení § 24 odst. 1 správního řádu upravuje fikci doručení v případě, že si adresát uložené písemnosti písemnost ve lhůtě 10 dnů ode dne, kdy byla k vyzvednutí připravena, nevyzvedne. Nevyzvednutá písemnost se považuje za doručenou posledním dnem této lhůty.

Správní řád v ustanovení § 41 umožňuje za určitých podmínek zrušit účinky doručení v případě, v němž adresát prokáže, že pro dočasnou nepřítomnost nebo z jiného vážného důvodu si nemohl bez svého zavinění uloženou písemnost ve stanovené lhůtě vyzvednout. Adresát musí o určení neplatnosti doručení nebo okamžiku, kdy byla písemnost doručena, požádat.

Z uvedené právní úpravy vyplývá, že orgány nemocenského pojištění jsou povinny doručovat dokumenty přednostně prostřednictvím datové schránky těm pojištěncům, kteří ji mají. Doručováním písemností ve správním řízení se opakovaně zabýval Nejvyšší správní soud. Například v rozsudku ze dne 22. 3. 2017, č. j. 6 As 5/2017 – 22, konstatoval, že „Orgán veřejné moci doručuje dokumenty do datové schránky dle § 17 odst. 1 zákona č. 300/2008 Sb., o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů, pokud má příjemce zřízenou a zpřístupněnou datovou schránku **k okamžiku vypravení doručované písemnosti.**“ To platí i tehdy, požádá-li adresát o doručování jiným způsobem, neboť doručování do datové schránky má podle § 17 odst. 1 věty poslední zákona absolutní přednost.

Nejvyšší správní soud rovněž dovodil, že orgány veřejné moci mají povinnost zjišťovat, zda má adresát zpřístupněnou datovou schránku, a případně mu do ní doručovat. Tato povinnost platí i tehdy, pokud lze postup adresáta (např. spočívající v opakovaném zřízení a následném zrušení datové schránky) považovat za obstrukční.

Nejvyšší správní soud dospěl v rozsudku ze dne 30. 11. 2016, č. j. 3 As 26/2016 – 45, k závěru, že pokud orgán veřejné moci doručuje adresátovi, který má zpřístupněnou datovou schránku, v rozporu s § 17 odst. 1 zákona např. poštou, nemůže tímto nezákonným způsobem doručování dojít k fikci doručení. Soud konstatoval, že „Pokud si však adresát zřídí datovou schránku, jeho povinnost kontrolovat poštu na adrese trvalého pobytu (adrese pro doručování) zaniká, neboť je oprávněn spoléhat, že orgány veřejné moci v souladu se zákonem budou veškeré písemnosti doručovat do datové schránky. **V takovém případě je tedy uplatnění fikce doručení podle příslušných procesních ustanovení (v případě správního řízení podle § 23 odst. 4 správního řádu) vyloučeno.**“

Porušení povinnosti doručovat přednostně prostřednictvím datové schránky je nesprávným úředním postupem. Z judikatury Nejvyššího správního soudu však současně vyplývá, že takové pochybení úřadu nemá vliv na platnost doručení a na zákonnost vydaných rozhodnutí, jestliže se adresát s obsahem písemnosti seznámil, tedy že adresát písemnost fakticky převzal.

Materiálně tedy doručeno je, a je zcela bez významu, že nebyl dodržen zákonný způsob doručování, což NSS dovodil např. v rozsudku ze dne 29. 6. 2011, č. j. 8 As 31/2011 – 88: „Je-li účastníku řízení, který má zřízenou datovou schránku, doručováno správní rozhodnutí prostřednictvím držitele poštovní licence a účastník je skutečně převzal, bylo tím rozhodnutí oznámeno ve smyslu § 72 odst. 1 s. ř. s. i § 72 odst. 1 správního řádu z roku

2004, přestože správní orgán posléze zaslal takové rozhodnutí i prostřednictvím datové schránky.“

Stěžovatel v doplnění podnětu uvedl, že od 4. 11. 2022 má zřízenou datovou schránku. OSSZ Tachov tak byla povinna oznámení o výsledku zkráceného řízení doručovat do datové schránky stěžovatele. Nemohu tak souhlasit s tvrzením ČSSZ, v němž uvádí, že neměla žádný důvod doručovat vyrozumění o výsledku zkráceného řízení kamkoliv jinam než na adresu, která byla hlášena jako místo pobytu v době DPN.

Jelikož OSSZ Tachov nedoručovala do datové schránky, nemohlo dojít k fikci doručení. Nedošlo ani k materiálnímu doručení, neboť z důvodu pobytu na spinálním oddělení v rehabilitačním ústavu v Kladrubech, tj. od 3. 11. 2022 do 14. 3. 2023, se nemohl stěžovatel prokazatelně seznámit s obsahem písemnosti.

Pochybení OSSZ Tachov spočívající ve vadném doručování měla napravit ČSSZ v řízení o odvolání proti usnesení o zastavení řízení ve věci žádosti o vydání rozhodnutí o nemocenském sp. zn. NP/ND/11/23, č. j. 44010/003747/2023/110/JA. Jelikož tak neučinila, dopustila se i ona pochybení, neboť potvrdila nezákonný postup OSSZ Tachov.

Orgány nemocenského pojištění jsou povinny postupovat v souladu se zákony a ostatními právními předpisy. Jejich rozhodnutí musí být vydávána na základě a v mezích zákona. To platí i pro případ doručování. Orgány nemocenského pojištění jsou povinny doručovat své písemnosti způsobem, který zákon stanoví.

Vážená paní ředitelko, podle ustanovení § 18 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv Vás žádám, abyste se ve lhůtě 30 dnů ode dne doručení této zprávy vyjádřila ke zjištěným pochybením a informovala mě o přijatých opatřeních k nápravě. Zpráva shrnuje mé dosavadní poznatky, které mohou být podkladem pro závěrečné stanovisko podle ustanovení § 18 odst. 2 zákona o veřejném ochránci práv.

S pozdravem

JUDr. Stanislav Křeček
veřejný ochránce práv
(podepsáno elektronicky)