

Změny v nemocenském pojištění v souvislosti s Nálezem Ústavního soudu

Dne 23. dubna 2008 Ústavní soud (dále jen „ÚS“) v rámci posuzování ústavnosti změn provedených zákonem č. 261/2007 Sb., o stabilizaci veřejných rozpočtů, svým rozhodnutím dnem 30. června 2008 zrušil v zákoně č. 54/1956 Sb., o nemocenském pojištění zaměstnanců:

- v ustanovení § 15 odst. 1 věty první slova: „*trvá-li pracovní neschopnost déle než 3 kalendářní dny*“;
- v ustanovení § 15 odst. 3 větě první slovo „čtvrtého“;
- větu druhou § 16 ve znění: „*Nemocenské podle věty první se poskytuje od čtvrtého kalendářního dne karantény*“.

Tímto postupem **ÚS zrušil** s účinností od 30. června 2008 **institut tzv. karenční doby**. Karenční doba jako doba, za kterou se neposkytuje nemocenské po dobu prvních 3 kalendářních dnů trvání pracovní neschopnosti (karantény), byla zavedena zákonem č. 261/2007 Sb., o stabilizaci veřejných rozpočtů, s účinností od 1. ledna 2008. Nedůslednou úpravou § 16 zákona o nemocenském pojištění zaměstnanců zachoval ÚS karenční dobu v případě karantény kratší než 4 kalendářní dny. Karenční doba nebyla zrušena v případech poskytování platu v prvním měsíci trvání pracovní neschopnosti představitelům státní moci a některých státních orgánů a soudců a poslanců Evropského parlamentu (dále jen „představitelé státní moci“), vojákům z povolání a příslušníkům bezpečnostních sborů (dále jen „příslušníci ozbrojených sborů“), neboť ÚS byl při rozhodnutí vázán návrhem na zrušení karenční doby jen v zákoně č. 54/1956 Sb., a nikoliv v předpisech upravujících poskytování platu či odměny uvedenému okruhu pojištěných osob.

Zavedení karenční doby mělo přispět k zodpovědnému přístupu pojištěnců k pracovní neschopnosti, k omezení jejího zneužívání při krátkodobých pracovních neschopnostech, u nichž nelze objektivně prokázat oprávněnost uznání pracovní neschopnosti. Tento účel byl splněn.

I. Stav do 29. června 2008

Uvedené rozhodnutí ÚS v praxi znamená, že **do 29. června 2008** platí v oblasti nemocenského pojištění současný právní stav, kdy se nemocenské poskytuje až od čtvrtého kalendářního dne trvání pracovní neschopnosti. Bude-li zaměstnanec uznán práceneschopným od 28. června 2008, nemocenské za dny 28. a 29. června nenáleží.

Karenční doba platí i pro poskytování platu v prvním měsíci trvání pracovní neschopnosti představitelům státní moci a příslušníkům ozbrojených sborů. V tomto případě však ke změně od 30. června 2008 v důsledku nálezů ÚS nedojde.

Důsledky změn v nemocenském pojištění

V důsledku změn, k nimž došlo od 1. ledna 2008 ve výši nemocenského, zejména však zavedením karenční doby:

- **Poklesly výdaje na nemocenské.** Za období únor – duben 2008 (vyplácí se měsíc zpětně) činily 6,59 mld. Kč a byly tak **o 1,51 mld. Kč (o 19 %)** nižší než částka 8,10 mld. Kč vyplacená ve stejném období roku 2007.
- **Počet prostonaných dnů se snížil** za období leden – duben 2008 meziročně ze 37,7 mil. dnů na 33,4 mil. dnů, tj. o **11,4 %**.
- **Poklesla pracovní neschopnost.** Za období leden – duben 2008 se proti stejnému období roku 2007 snížil počet ukončených případů pracovní neschopnosti z 1 162 tis. na 863 tis., tj. o **25,7 %**.
- **Klesla především krátkodobá pracovní neschopnost.** Například u zaměstnanců malých organizací (cca 1 mil. lidí) klesl počet případů pracovní neschopnosti za období leden – březen 2008 téměř **o jednu třetinu** (z 186 tis. na 123 tis.). U těchto organizací byl zaznamenán největší pokles u počtu případů **s délkou trvání kratší než 14 kalendářních dnů**. Počet případů s délkou trvání **do jednoho týdne** se u zaměstnanců malých organizací snížil z 28 tisíc na 14 tisíc, tj. **o jednu polovinu**. U velkých organizací se předpokládá tento poměr obdobný.

II. Stav od 30. června 2008

Respektování výroku nálezů ÚS bez dalších změn právní úpravy přinese **od 30. června 2008** následující důsledky:

Podle ustanovení § 17 odst. 2 písm. a) zákona č. 54/1956 Sb., o nemocenském pojištění zaměstnanců, ve znění zákona č. 261/2007 Sb., platí, že **výše nemocenského za kalendářní den činí 60 % denního vyměřovacího základu** do 30. kalendářního dne pracovní neschopnosti (karantény). Tato sazba bude platit i pro prvé 3 kalendářní dny pracovní neschopnosti počínaje dnem 30. června 2008; pokud některý z prvních 3 kalendářních dnů pracovní neschopnosti připadne na 30. června 2008, bude třeba za tento den poskytnout nemocenské v procentní sazbě 60 % denního vyměřovacího základu, i kdyby pracovní neschopnost vznikla či karanténa delší 3 dnů byla nařízena dnem 28. či 29. června 2008.

Podle ustanovení § 16 zákona č. 54/1956 Sb., o nemocenském pojištění zaměstnanců, ve znění zákona č. 261/2007 Sb., a nálezů ÚS, platí, že **při nařízené karanténě náleží nemocenské, trvá-li karanténa déle, než**

3 kalendářní dny. Pokud by karanténa trvala jen 1 až 3 dny, nemocenské by nenáleželo. Bude-li karanténa trvat déle než 3 dny, náleží nemocenské od prvního dne trvání karantény.

Příslušníkům ozbrojených sborů za první 3 kalendářní dny pracovní neschopnosti (karantény) nenáleží náhrada platu, plat ani nemocenské, protože podle zákona o nemocenské péči v ozbrojených silách se nemocenské poskytuje až po uplynutí jednoho měsíce neschopnosti ke službě.

Představitelům státní moci bude za první 3 kalendářní dny pracovní neschopnosti (karantény) náležet nemocenské ve výši 60 % denního vyměřovacího základu, od čtvrtého dne plat. Přesto, že karenční doba pro poskytování platu byla u nich zachována, bude jim za tuto dobu náležet nemocenské. Nemocenské totiž nenáleží těmto osobám jen za období, za které jim náleží plat.

Důsledky rozhodnutí ÚS pro výdaje na provádění nemocenského pojištění

Zvýší se výdaje státního rozpočtu na nemocenské pojištění nejen z důvodu, že bude poskytováno nemocenské za první 3 dny pracovní neschopnosti, ale i proto, že lze důvodně očekávat zvýšení pracovní neschopnosti. Rozhodnutí ÚS si vyžádá měsíčně vyšší výdaje na nemocenské, než se očekávalo, cca o 160 mil. Kč, pokud by se pracovní neschopnost nezvýšila, a cca o 400 mil. Kč v případě očekávaného zvýšení pracovní neschopnosti.

Zvýší se výdaje na provádění nemocenského pojištění zaměstnavatelům a orgánům nemocenského pojištění.

V důsledku toho, že účinnost nálezů ÚS je stanovena na 30. června 2008, musí být upraveny programy pro výpočet nemocenského i na část měsíce června.

V důsledku toho, že ÚS stanovil účinnost rozhodnutí tak, že vláda, Parlament a prezident nemohli v legislativním procesu schválit s účinností od 30. června 2008 právní úpravu reagující na nález ÚS, budou muset zaměstnavatelé a orgány nemocenského pojištění v krátké době po nabytí účinnosti nálezů ÚS opět měnit systém výpočtu nemocenského.

III. Nejasné závěry Ústavního soudu

1. pro institut karenční doby při karanténě,
2. pro nutnost zabezpečení v nemoci,
3. z hlediska pojistného principu.

ad 1. K institutu karenční doby při karanténě

Rozhodnutí ÚS je diskriminační

- pro osoby, jimž byla nařízena karanténa a netrvala déle než 3 dny. Nedůslednou úpravou § 16 zákona o nemocenském pojištění došlo k tomu, že zůstala karenční doba zachována; ÚS přitom nic nebránilo, aby zrušil u karantény právní úpravu, podle níž náleží nemocenské, trvá-li karanténa déle než 3 dny. Obdobnou úpravu u nemocenského ÚS zrušil;
- pro příslušníky ozbrojených sborů, kterým nebude nadále od 30. června 2008 náležet ani plat a ani nemocenské.

Ponecháním karenční doby u karantény, která netrvá déle než 3 dny, ÚS existenci karenční doby v zásadě připustil.

ad 2. K nutnosti zabezpečení v nemoci

ÚS dospěl k závěru, že zrušení poskytování nemocenského za první 3 dny trvání pracovní neschopnosti je v rozporu s právem na přiměřené hmotné zabezpečení při nezpůsobilosti k práci. Přiměřenost hmotného zabezpečení však blíže nestanovil. ÚS se dovolává Listiny základních práv a svobod, podle níž občané mají právo na přiměřené hmotné zabezpečení při nezpůsobilosti k práci. Z odůvodnění nálezu lze jen obtížně dovozovat, z jakého důvodu je dle názoru ÚS zavedení karenční doby protiústavní („dosahuje ústavněprávní dimenze“), tj. z jakého důvodu je v důsledku nové právní úpravy hmotné zabezpečení v případě pracovní neschopnosti „nepřiměřené“.

ÚS v zásadě pominul, že Listina základních práv a svobod také stanoví, že tohoto práva je možno se dovolávat pouze v mezích příslušných zákonů. Meze pro přiměřené hmotné zabezpečení při nezpůsobilosti k práci z důvodu pracovní neschopnosti stanoví zákon o nemocenském pojištění zaměstnanců. ÚS nyní posuzuje přiměřenost hmotného zabezpečení sám. Zákon o nemocenském pojištění zaměstnanců stanoví, že nárok na nemocenské není ve stanovených případech (vznikla-li pracovní neschopnost v důsledku například opilosti, požití omamných prostředků, záviněnou účastí ve rvačce) a že lze nemocenské odejmout v případě porušení léčebného režimu praceneschopným pojištěncem. Přitom v těchto případech se nemocenské neposkytuje zpravidla za mnohem delší dobu pracovní neschopnosti než jen za 3 dny. Tato skutečnost hmotného „nezabezpečení“ při nezpůsobilosti k práci z důvodu pracovní neschopnosti nebyla nikdy vnímána jako protiústavní.

ad 3. K hledisku pojistného principu

ÚS odůvodnil své rozhodnutí i porušením pojistného principu v nemocenském pojištění, neboť zaměstnanec zůstává v prvních 3 dnech pracovní neschopnosti bez prostředků, zatímco jeho povinnost platit pojistné zůstala nedotčena. Advokátní kancelář Kříž a Bělina ve stanovisku k nálezu konstatuje, že z hlediska ústavněprávního vyplývá z nálezu v podstatě pouze tento argument.

System nemocenského pojištění je postaven spíše na principu zabezpečení než pojištění; žádná komerční pojišťovna by většinu zaměstnanců nepojistila pro případy nemoci za podmínek stanovených zákonem o nemocenském pojištění. Z odůvodnění ÚS lze dospět i k absurdnímu závěru, že nelze snížit nemocenské dávky bez snížení pojistného, i kdyby systém byl ztrátový.

Ve svém stanovisku advokátní kancelář Kříž a Bělina v této souvislosti (po výše zmíněném zhodnocení argumentů o vazbě karenční doby na pojistné) konstatuje, že „V ostatních částech odůvodnění uvádí Ústavní soud spíše věcné argumenty týkající se vhodnosti a účelnosti institutu třídní karenční doby, než jeho protiústavnosti.“

IV. Navrhované změny od 1. září 2008

Ke zmírnění dopadů nálezu ÚS Ministerstvo práce a sociálních věcí zpracovává právní úpravu,

- která zajistí poskytování nemocenského v prvních třech dnech všem pojištěncům (včetně příslušníků ozbrojených sborů) v případě pracovní neschopnosti, a to ve výši **25 % denního vyměřovacího základu**,
- podle které i **v případě nařízené karantény** na dobu kratší 4 dnů bude nemocenské náležet ve výši 25 % denního vyměřovacího základu.

S ohledem na nezbytnou dobu legisvakance se účinnost navrhovaných změn předpokládá **od 1. září 2008**.

V. Navrhované změny od 1. ledna 2009

Dnem 1. ledna 2009 nabývá účinnosti nový zákon o nemocenském pojištění (zákon č. 187/2006 Sb.) a tzv. doprovodný zákon (zákon č. 189/2006 Sb.). Podle nové úpravy bude nemocenské náležet až od 15. dne trvání pracovní neschopnosti za kalendářní dny. V období prvních 14 kalendářních dnů trvání pracovní neschopnosti nebo karantény budou poskytovat zaměstnavatelé náhradu mzdy za pracovní dny. Za první 3 pracovní dny pracovní neschopnosti náhrada mzdy nebude náležet.

S účinností od 1. ledna 2009 se nově navrhuje

- **snížit zaměstnancům a OSVČ sazbu** pro placení pojistného na nemocenské pojištění o 0,1 procentního bodu z 1,1 % na 1 %.
- **poskytovat při karanténě** náhradu mzdy (platu), odměny a dalších plnění, a to **ode dne jejího vzniku**, nikoliv až od 4. pracovního dne, v němž karanténa trvá. Výše náhrady mzdy by měla činit za první 3 dny karantény 25 % z denního průměrného výdělku.

Příloha

Ústavy vybraných evropských států a karenční doba

Česká republika

Čl. 30. (*Listina základních práv a svobod*)

Občané mají právo na přiměřené hmotné zabezpečení ve stáří a při nezpůsobilosti k práci, jakož i při ztrátě živitele. Podrobnosti stanoví zákon.

Karenční doba	3 dny (<i>od 1. 1. 2009 zavedeno neposkytování náhrady, mzdy, platu, náhrady odměny a dalších plnění, jinak poskytovaných v období prvních 14 dnů pracovní neschopnosti podle zákoníku práce a dalších zvláštních právních předpisů</i>)
----------------------	---

Vybrané státy, které mají obdobně jako Česká republika zakotveno v ústavě právo na zabezpečení v případě pracovní neschopnosti a zároveň mají i karenční dobu pro nemocenské.

Belgie

Čl. 23.

Každý má právo na život v souladu s lidskou důstojností.

Tato práva zahrnují zejména:

2. právo na sociální zabezpečení a na ochranu zdraví a na sociální, lékařskou a právní pomoc;

Karenční doba	1 den
----------------------	--------------

Finsko

§ 19 – Právo na sociální jistotu

Zákon poskytuje každému právo na zajištění základních životních potřeb při nezaměstnanosti, nemoci, pracovní neschopnosti a ve stáří, jakož i při narození dítěte nebo ztrátě živitele.

Karenční doba	10 dnů (9 dnů plus den vzniku nemoci)
----------------------	--

Itálie

Čl. 38.

Pracující mají právo, aby jim byly opatřeny a zajištěny prostředky k živobytí v případě úrazů, nemoci, invalidity, stáří a nedobrovolné nezaměstnanosti.

Karenční doba	3 dny
----------------------	--------------

Portugalsko

Čl. 63.

(3) Systém sociálního zabezpečení chrání občany v případě nemoci, stáří, invalidity, ovdovění a osiření, jakož i při nezaměstnanosti a ve všech ostatních případech, v jejichž důsledku prostředky k zajištění výživy chybí zcela anebo jsou nedostatečné.

Karenční doba	3 dny
----------------------	--------------

Jiří Sezemský
vedoucí oddělení styků s veřejností