



Fall-Nr.: KV 2022/11
Stelle: Versicherungsgericht
Rubrik: KV - Krankenversicherung
Publikationsdatum: 31.01.2023
Entscheiddatum: 01.12.2022

Entscheid Versicherungsgericht, 01.12.2022

Art. 52 Abs. 1 ATSG. Der Beschwerdeführerin misslingt es, eine fehlerhafte Postzustellung plausibel zu machen. Abweisung der Beschwerde (Entscheid des Versicherungsgerichts des Kantons St. Gallen vom 1. Dezember 2022, KV 2022/11).

Entscheid vom 1. Dezember 2022

Besetzung

Versicherungsrichter Joachim Huber (Vorsitz), Versicherungsrichterin Christiane Gallati Schneider und Versicherungsrichter Michael Rutz; Gerichtsschreiber Markus Lorenzi

Geschäftsnr.

KV 2022/11

Parteien

Gemeinderat A.____,

Beschwerdeführerin,

gegen

Sozialversicherungsanstalt des Kantons St. Gallen, Ausgleichskasse,
Brauerstrasse 54, Postfach, 9016 St. Gallen,

Beschwerdegegnerin,



Gegenstand

Nichteintreten (Rechtzeitigkeit der Einsprache)

Sachverhalt

A.

A.a. Am 4. Mai 2022 teilte die Sozialversicherungsanstalt des Kantons St. Gallen (nachfolgend: SVA) der politischen Gemeinde A.___, Finanzverwaltung, mit, dass diese nach Art. 64a Abs. 3 des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung (KVG; SR 832.10) in Verbindung mit Art. 8h des Einführungsgesetzes zur Bundesgesetzgebung über die Krankenversicherung des Kantons St. Gallen (EG-KVG SG; sGS 331.11) einen Anteil von Fr. ___ an die Verlustscheinforderungen des Jahres 2021 zu übernehmen habe resp. dieser Anteil der SVA (rück-)vergütet werden müsse (act. G 4.1-10). Mit E-Mail vom 6. Mai 2022 beantragte Gemeindepräsident B.___ eine beschwerdefähige Verfügung (act. G 4.1-19-3). Am 9. Mai 2022 verfügte die SVA im Sinne der Mitteilung vom 4. Mai 2022 (act. G 1.7).

A.b. Gegen diese Verfügung erhoben B.___ und C.___, Gemeinderatsschreiberin Kanzlei, im Namen der Gemeinde A.___ am 10. Juni 2022 Einsprache mit folgenden Anträgen: 1. Die Verfügung vom 9. Mai 2022 sei aufzuheben; 2. Die Gemeinde A.___ sei lediglich zur Übernahme der gemeindeeigenen Fälle zu verpflichten; 3. Der Einsprache sei aufschiebende Wirkung zu erteilen; 4. Es sei Vermerk zu nehmen, dass nebst der Gemeinde A.___ als Körperschaft auch B.___ als Einwohner und in den Verfassungsrechten eingeschränkte Person in das Rechtsmittelverfahren eintrete; 5. Unter Kosten- und Entschädigungsfolge zu Lasten der Vorinstanz (act. G 1.6).

A.c. Mit Entscheid vom 13. Juli 2022 trat die SVA auf die Einsprache nicht ein. Mit überwiegender Wahrscheinlichkeit sei die angefochtene Verfügung vom 9. Mai 2022 der Gemeinde A.___ am 10. Mai 2022 zugestellt worden, womit die dreissigtägige Einsprachefrist am 11. Mai 2022 begonnen und am 9. Juni 2022 geendet habe. Die am 10. Juni 2022 erhobene Einsprache sei somit verspätet erfolgt, weshalb auf die Einsprache nicht einzutreten sei (act. G 1.1).



B.

B.a. Gegen den Einspracheentscheid vom 13. Juli 2022 richtet sich die vorliegende Beschwerde der Gemeinde A.____ (nachfolgend: Beschwerdeführerin), weiterhin vertreten durch B.____ und C.____, vom 5. August 2022 mit folgenden Anträgen: 1. Der Nichteintretensentscheid vom 13. Juli 2022 sei aufzuheben; 2. Auf die Einsprache vom 10. Juni 2022 sei einzutreten; 3. Es sei festzustellen, dass die SVA (nachfolgend: Beschwerdegegnerin) nicht legitimiert sei, über diesen Sachverhalt zu verfügen (act. G 1).

B.b. Mit Beschwerdeantwort vom 16. September 2022 beantragt die Beschwerdegegnerin die Abweisung der Beschwerde, soweit darauf einzutreten sei (act. G 4).

B.c. Mit Replik vom 14. Oktober 2022 führt die Beschwerdeführerin ergänzend und im Wesentlichen aus, dass die Verfügung der Beschwerdegegnerin mangels Zuständigkeit nichtig sei. Im Weiteren sei nicht das Bundesgesetz über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts (ATSG; SR 830.1), sondern das kantonale Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege (VRP SG; sGS 951.1) anwendbar, wonach eine Verfügung empfangsbedürftig sei (act. G 6).

B.d. Mit Schreiben vom 19. Oktober 2022 verzichtet die Beschwerdegegnerin auf eine Duplik und hält an ihrem Antrag und den Ausführungen in der Beschwerdeantwort vollumfänglich fest (act. G 8).

B.e. Auf die Begründungen in den einzelnen Rechtsschriften sowie den Inhalt der übrigen Akten wird, soweit erforderlich, in den nachfolgenden Erwägungen eingegangen.



Erwägungen

1.

Die Beschwerdeführerin macht geltend, die Verfügung vom 9. Mai 2022 sei mangels Zuständigkeit der Beschwerdegegnerin nichtig.

1.1. Fehlerhafte Verwaltungsakte sind in der Regel nicht nichtig, sondern bloss anfechtbar, und sie erwachsen dementsprechend durch Nichtanfechtung in Rechtskraft. Nichtigkeit der Verfügung oder des Entscheids tritt nach ständiger Rechtsprechung ein, wenn der ihnen anhaftende Mangel besonders schwer ist, er offensichtlich oder zumindest leicht erkennbar ist und zudem die Rechtssicherheit durch die Annahme der Nichtigkeit nicht ernsthaft gefährdet wird. Als Nichtigkeitsgründe fallen vorab funktionelle und sachliche Unzuständigkeit der entscheidenden Behörde sowie krasse Verfahrensfehler in Betracht. Dagegen führen nur ausserordentlich schwerwiegende inhaltliche Mängel zu Nichtigkeit. Als nichtig wäre namentlich eine Verfügung anzusehen, die einen unmöglichen Inhalt hat, bei der die Fehlerhaftigkeit an ihr selbst zum Ausdruck kommt, bei tatsächlicher Unmöglichkeit des Vollzugs oder wenn sie unklar oder unbestimmt ist (Urteil des Bundesgerichts vom 19. August 2015, 9C_245/2015, E. 4.1, mit Hinweisen).

1.2. Ein die Nichtigkeit begründender Mangel im dargelegten Sinne vermag die Beschwerdeführerin nicht darzutun. Insbesondere wurde mit Art. 3 Abs. 1 lit. a und Art. 8h Abs. 3 EG-KVG SG eine Rechtsgrundlage in Bezug auf den Vollzug von Art. 64a Abs. 3 und 4 KVG durch die Beschwerdegegnerin als zuständige kantonale Behörde, in Vertretung des Kantons, geschaffen.

2.

Weiter stellt sich die Beschwerdeführerin auf den Standpunkt, dass in Bezug auf die vorliegende Streitigkeit nicht das ATSG, sondern das VRP SG zur Anwendung gelange. Entsprechend dürfe nicht das ATSG resp. dessen Rechtsprechung (bezüglich Fristenlauf/Fristwahrung) berücksichtigt werden.

2.1. Gemäss Art. 1 KVG sind die Bestimmungen über das ATSG auf die Krankenversicherung anwendbar, soweit das vorliegende Gesetz oder das Krankenversicherungsaufsichtsgesetz vom 26. September 2014 (KVAG) nicht ausdrücklich eine Abweichung vom ATSG vorsieht. Sie finden keine Anwendung in folgenden Bereichen: a. Zulassung und Ausschluss von Leistungserbringern (Art. 35 bis



40 und 59); b. Tarife, Preise und Globalbudget (Art. 43 bis 55); c. Ausrichtung der Prämienverbilligung nach den Artikeln 65, 65a und 66a sowie Beiträge des Bundes an die Kantone nach Artikel 66; d. Streitigkeiten der Versicherer unter sich (Art. 87); e. Verfahren vor dem kantonalen Schiedsgericht (Art. 89).

2.2. Der vorliegende Sachverhalt beschlägt keine Bestimmungen, für welche eine Ausnahme von der grundsätzlichen Anwendbarkeit des ATSG besteht. Entsprechend ist das ATSG ohne weiteres anwendbar. Der diesbezügliche Einwand der Beschwerdeführerin erweist sich demnach als unbegründet.

3.

Zur Beurteilung steht schliesslich, ob die Einsprache gegen die Verfügung vom 9. Mai 2022 (act. G 1.7) mit Eingabe vom 10. Juni 2022 (act. G 1.6) rechtzeitig erfolgte. War dies der Fall, hätte die Beschwerdegegnerin auf die Einsprache eintreten und diese materiell behandeln müssen; ansonsten erging der Nichteintretensentscheid der Beschwerdegegnerin vom 13. Juli 2022 (act. G 1.1) zufolge verspäteter Einsprache zu Recht und die Beschwerde wäre abzuweisen.

3.1. Gemäss Art. 52 Abs. 1 ATSG kann gegen Verfügungen innerhalb von 30 Tagen bei der verfügenden Stelle Einsprache erhoben werden. Diese Frist von 30 Tagen beginnt "am Tag nach ihrer Mitteilung zu laufen" (Art. 38 Abs. 1 ATSG) und sie gilt als eingehalten, wenn die Einsprache am letzten Tag der Frist dem Versicherungsträger eingereicht oder zu dessen Händen der Schweizerischen Post oder einer schweizerischen diplomatischen oder konsularischen Vertretung übergeben wurde (Art. 39 Abs. 1 ATSG).

3.2. Das ATSG schreibt den Versicherungsträgern für die Eröffnung von Verfügungen nebst der Formvorschrift der Schriftlichkeit (vgl. dazu Art. 49 Abs. 1 ATSG) keine bestimmte Zustellart vor. Auch die Spezialgesetzgebung zu den Krankenversicherungen und das gemäss Art. 55 Abs. 1 ATSG subsidiär anwendbare Verwaltungsverfahrensgesetz des Bundes (VwVG; SR 172.021) enthalten keine weitergehenden Bestimmungen (vgl. Art. 34 ff. VwVG). Aus dem Schweigen des Gesetzes leitet das Bundesgericht grundsätzlich ab, dass es den Behörden freigestellt ist, auf welche Art sie ihre Verfügungen versenden (BGE 142 III 603 f. E. 2.4.1). Die Beschwerdegegnerin hat damit die Wahl, ihre Verfügungen mit eingeschriebenem Brief, gewöhnlicher (A- oder B-)Post oder A-Post Plus zuzustellen. Für den ersten Fall besteht mit der Zustellungsfiktion gemäss Art. 38 Abs. 2^{bis} ATSG eine klare Regelung, wann eine Postsendung spätestens als zugegangen gilt. Bei den beiden anderen



Zustellungsarten wird die Briefpost bereits dadurch zugestellt, dass sie direkt in den Briefkasten oder ins Postfach des Adressaten eingelegt wird und damit in den Verfügungs- und Machtbereich des Empfängers gelangt. Die Verfügung gilt als eröffnet, wenn sie ordnungsgemäss zugestellt ist und der Adressat davon Kenntnis nehmen kann; dass er davon tatsächlich Kenntnis nimmt, ist nicht erforderlich (BGE 122 I 142 ff. E. 1; 113 Ib 297 f. E. 2a; für A-Post Plus: BGE 142 III 603 f. E. 2.4.1). Dies hat zur Konsequenz, dass Fristen bereits im Zeitpunkt der ordnungsgemässen Zustellung und nicht erst bei tatsächlicher Kenntnisnahme durch den Adressaten zu laufen beginnen (Urteil des Bundesgerichts vom 14. Januar 2010, 2C_430/2009, E. 2.4, mit Literaturhinweisen). Allerdings obliegt es in diesen Fällen der Behörde, den Nachweis zu erbringen, dass und an welchem Tag die Verfügung mit überwiegender Wahrscheinlichkeit zugestellt worden ist (vgl. BGE 122 I 100 E. 3b; 114 III 53 ff. E. 3c und 4; Ueli Kieser, ATSG-Kommentar, 4. Aufl. 2020, N 18 zu Art. 38).

3.3. Die Beschwerdegegnerin verschickte die Verfügung vom 9. Mai 2022 gleichentags per A-Post Plus (act. G 1.7). Im Unterschied zu herkömmlichen Postsendungen und ähnlich wie eingeschriebene Briefe sind A-Post Plus-Sendungen mit einer Nummer versehen. Anders als bei eingeschriebenen Briefpostsendungen wird aber der Empfang durch den Empfänger nicht quittiert (vgl. auch <https://www.post.ch/de/geschaefentlich/versenden-und-transportieren/briefe-inland/a-post-plus>, abgerufen am 29. November 2022). Die fehlende Quittierung vermag der ordnungsgemässen Zustellung aber nicht zu schaden, da mittels elektronischer Sendungsverfolgung im Internet ("Track & Trace") die Zustellung in den Briefkasten oder das Postfach und damit in den Machtbereich des Adressaten nachgewiesen werden kann (vgl. u.a. Urteile des Bundesgerichts vom 24. Januar 2012, 2C_570/2011/2C_577/2011, E. 4, und vom 14. Januar 2010, 2C_430/2009, E. 2). Gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung ist das elektronisch festgelegte Datum der Einlage einer A-Post Plus Sendung in einen Briefkasten oder ein Postfach für die Auslösung einer Rechtsmittelfrist verbindlich (Urteil des Bundesgerichts vom 30. April 2015, 8C_198/2015, E. 3.2, mit weiteren Hinweisen). Die Rechtsprechung hält zwar fest, dass auch bei der Zustellungsart A-Post Plus ein Fehler bei der Postzustellung nicht ausserhalb jeder Wahrscheinlichkeit liege. Eine fehlerhafte Postzustellung ist allerdings nicht zu vermuten, sondern nur anzunehmen, wenn sie aufgrund der Umstände plausibel erscheint. Auf die Darstellung des Adressaten, dass eine fehlerhafte Postzustellung vorliege, ist abzustellen, wenn seine Darlegung der Umstände nachvollziehbar ist und einer gewissen Wahrscheinlichkeit entspricht, wobei sein guter Glaube zu vermuten ist (Urteil des Bundesgerichts vom 10. Januar 2019, 2C_16/2019, E. 3.2.2). Nicht behelflich sind demgegenüber rein hypothetische Überlegungen des Adressaten, wonach die Sendung einem Nachbarn in den



Briefkasten oder sonst einer Drittperson ins Postfach gelegt worden sein könnte (Urteil des Bundesgerichts vom 14. Januar 2009, 2C_430/2009, E. 2.4).

3.4. Gemäss der elektronischen Sendungsverfolgung der Post wurde die angefochtene Verfügung am Montag, 9. Mai 2022, um 19:31 Uhr, mit A-Post Plus versandt und am Dienstag, 10. Mai 2022, um 06:59 Uhr, via Postfach zugestellt (act. G 1.5). Die ordnungsgemässe Zustellung erfolgte somit vermutungsweise am Dienstag, 10. Mai 2022 (vgl. vorstehende E. 3.3), der Fristenlauf begann am Mittwoch, 11. Mai 2022, und endete am Donnerstag, 9. Juni 2022. Die vorliegende, am 10. Juni 2022 der Post übergebene Einsprache wäre damit verspätet eingereicht worden. Nachfolgend ist zu prüfen, ob auf die Darstellung der Beschwerdeführerin, wonach ihr die Verfügung entgegen der Sendungsverfolgung der Post erst am 11. Mai 2022 ordnungsgemäss zugestellt worden sei (act. G 1 S. 2 Ziff. 2 f.), abgestellt werden kann. Diesfalls wäre die Einsprachefrist bei Fristende am 10. Juni 2022 eingehalten.

3.5. Die Beschwerdeführerin führt bezüglich ihres Standpunktes aus, dass beispielsweise eine Zustellung in ein falsches Postfach zu einer Nachverteilung am nächsten Tag führen würde. Im Weiteren zeige der Eingangsstempel vom 11. Mai 2022, dass die Verfügung erst an diesem Tag in ihren Machtbereich gelangt sei. Der Prozess der Entgegennahme der Post resp. die Leerung des Postfachs sei bei der Gemeindeverwaltung klar definiert. Das Postfach werde an Arbeitstagen zweimal täglich geleert. Auf der Aussenseite des Couverts werde jeweils ein Eingangsstempel angebracht, damit interne Verzögerungen bei allfälligen Abwesenheiten berücksichtigt und nachvollzogen werden könnten. Sobald die Post geöffnet werde (im Normalfall am selben Tag), werde das Tagesdatum oder bei Abweichung das Eingangsdatum des Couverts auf dem Schreiben resp. in diesem Falle auf der Verfügung angebracht. Allfällige Weiterverarbeitungen und elektronische Erfassungen (Scanning) würden ab diesem Zeitpunkt laufen. Das definitive Eingangsdatum der Verfügung in Papierform könne jederzeit nachvollzogen werden (act. G 1 S. 2 Ziff. 3). Die Beschwerdegegnerin hält dem entgegen, dass die Beschwerdeführerin lediglich allgemeine hypothetische Überlegungen anstelle. Sie lege nicht nachvollziehbar dar, in welches Postfach die Verfügung angeblich geworfen worden sei, wie sie anschliessend zur Verfügung gelangt sei und wieso auf dem Track & Trace-Auszug nicht ersichtlich sei, dass eine Zustellung in ein falsches Postfach erfolgt sei. Auch die Darlegung der grundsätzlichen Abläufe vermöge die Behauptung der Zustellung am 11. Mai 2022 nicht zu plausibilisieren.

3.6. Vorab unbehelflich ist der Einwand der Beschwerdeführerin, die Verfügung sei möglicherweise in ein falsches Postfach gelegt worden und habe zur Nachverteilung



am Folgetag geführt. Wie die Beschwerdegegnerin richtig ausführt, sind für diesen Hergang keinerlei Anhaltspunkte erkennbar. Weder ergibt sich eine solche Nachverteilung aus der Sendungsverfolgung, noch legt die Beschwerdeführerin dar, wer, wenn nicht Post, ihr am Folgetag die Verfügung ausgehändigt resp. ins richtige Postfach gelegt haben soll. Auch der von der Beschwerdeführerin dargestellte grundsätzliche Ablauf mit täglicher Leerung des Postfachs und unmittelbarem Versehen des Eingangsdatums auf dem Couvert resp. dem Schreiben vermag die seitens der Post erfolgte Bestätigung der Zustellung am 10. Mai 2022 via Postfach der Beschwerdeführerin nicht zu erschüttern. Der geschilderte grundsätzliche Ablauf ist dabei nicht in Abrede zu stellen, entspricht dieser doch dem üblichen Gang in öffentlichen Verwaltungen. Aus dieser Organisation lässt sich aber nicht darauf schliessen, dass die Verfügung der Beschwerdegegnerin, wenn sie entsprechend den Angaben im Track & Trace-Auszug am 10. Mai 2022 ins Postfach gelegt worden wäre, an diesem Tag gemäss dem beschriebenen Arbeitsablauf der Gemeindeverwaltung behandelt worden wäre und damit den Eingangsstempel mit diesem Datum tragen müsste. Wie das Bundesgericht in Bezug auf einen vergleichbaren Sachverhalt dargelegt hat (Urteil vom 22. April 2021, 1C_40/2021, E. 5.3.1), schliesst der erwähnte Ablauf nämlich die Möglichkeit nicht aus, dass die vorliegend streitbetroffene Sendung am 10. Mai 2022 ins Postfach gelegt wurde und sie aufgrund eines Versehens der Gemeindeverwaltung resp. der an diesem Tag zuständigen Person im Sekretariat unbeachtet liegenblieb, so dass sie – und auch das Couvert – aus diesem Grund erst später gestempelt wurde. Denkbar ist auch, dass die Sendung zwar bereits am 10. Mai 2022 zugestellt worden war, aber mit einem falschen Datum gestempelt worden ist, zumal der Posteingangsstempel von Hand einzustellen ist und dies eine grosse Fehleranfälligkeit in sich birgt. In Würdigung des Gesagten erscheint ein Fehler in der Postverarbeitung der Beschwerdeführerin wahrscheinlicher als ein solcher der Postzustellung. Anders gesagt vermag die Beschwerdeführerin mit ihrer Darlegung der Umstände, auch wenn deren guter Glaube nicht in Frage gestellt wird, die ordnungsgemässe Zustellung erst am 11. Mai 2022 nicht plausibel zu machen. Entsprechend erfolgte die Einsprache vom 10. Juni 2022 verspätet und die Beschwerde gegen den Nichteintretensentscheid vom 13. Juli 2022 ist abzuweisen.

4.

Das vorliegende Verfahren betrifft keine Leistungsstreitigkeit (vgl. Art. 61 lit. f^{bis} ATSG), weshalb es kostenpflichtig ist (vgl. dazu die Botschaft zur Änderung des ATSG vom 2. März 2018, BBl 2018 1624 ff.). Bei diesem Verfahrensausgang hat die Beschwerdeführerin die Verfahrenskosten zu tragen. Diese werden in Anwendung von Art. 7 Abs. 1 Ziff. 122 der Gerichtskostenverordnung (sGS 941.12), der einen Rahmen



von Fr. 500.-- bis Fr. 15'000.-- vorsieht, wie in gleichartigen Fällen üblich, auf Fr. 500.-- festgesetzt. Der geleistete Kostenvorschuss von Fr. 500.-- ist ihr daran anzurechnen. Ausgangsgemäss hat die Beschwerdeführerin keinen Anspruch auf eine Parteientschädigung (vgl. Art. 61 lit. g ATSG). Der Beschwerdegegnerin ist ebenfalls keine Parteientschädigung zuzusprechen (vgl. BGE 126 V 143).

Entscheid

im Zirkulationsverfahren gemäss Art. 39 VRP

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen.

2.

Die Beschwerdeführerin hat eine Gerichtsgebühr von Fr. 500.-- zu bezahlen. Der geleistete Kostenvorschuss von Fr. 500.-- wird ihr daran angerechnet.

3.

Es werden keine Parteientschädigungen zugesprochen.