

UZASADNIENIE

Zaskarżonym wyrokiem z dnia 25 lutego 2014 r. Sąd Rejonowy dla Łodzi -Śródmieścia w Łodzi XI Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych, zmienił zaskarżoną decyzję Zakładu Ubezpieczeń Społecznych I Oddział w Ł. z dnia 30 sierpnia 2013 r. i przyznał E. B. (1) prawo do zasiłku chorobowego za okres od 28 listopada 2012 r. do 31 grudnia 2012 r. i orzekł, że wnioskodawczyni K. P. nie ma obowiązku zwrotu Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych I Oddziałowi w Ł., zasiłku chorobowego wypłaconego E. B. (1) za powyższy okres wraz z ustawowymi odsetkami. Ponadto zasądził od pozwanego na rzecz wnioskodawczyni 60 zł tytułem zwrotu kosztów procesu.

Powyższe orzeczenie zapadło w oparciu o następujące ustalenia faktyczne.

K. P., lekarz internista, wystawiła zwolnienie lekarskie pacjentce E. B. na okres od 28 listopada 2012 r. do 31 grudnia 2012 r. Z tego tytułu E. B. wypłacono zasiłek chorobowy w kwocie 2009,40 zł.

Decyzją ZUS z dnia 13 września 2012 r. cofnięto K. P. upoważnienie do wystawiania zwolnień lekarskich na okres 3 miesięcy od daty uprawomocnienia się decyzji. Decyzją z dnia 7 listopada 2012 r. Ministra Pracy i Polityki Społecznej utrzymał mocy w/w decyzję ZUS. K. K. K. – P. złożyła skargę od decyzji Ministra do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego Termin rozprawy wyznaczono na maj 2013 r.

W oparciu o tak ustalony niesporny między stronami stan faktyczny Sąd Rejonowy uznał, iż wniesione odwołanie zasługuje na uwzględnienie.

Sąd podniósł, iż zgodnie z art. 60 ust. 2, 3, 4 i 5 ustawy z dnia 25 czerwca 1999 r. o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa (tekst jedn. Dz. U. z 2005 r., Nr 31, poz. 267 ze zm.) w przypadku powtarzającego się naruszania zasad określonych w art. 57 i 58 Zakład Ubezpieczeń Społecznych może cofnąć upoważnienie do wystawiania zaświadczeń lekarskich na okres nieprzekraczający 3 miesięcy od daty uprawomocnienia się decyzji. Cofnięcie upoważnienia, o którym mowa w ust. 1 i 2, następuje w formie decyzji. Od decyzji, o której mowa w ust. 1-3, przysługuje odwołanie do ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego. Do decyzji, o których mowa w ust. 1-3 i art. 54, stosuje się przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego.

Od decyzji z dnia 7 listopada 2012 r. wnioskodawczyni służyła zatem skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w terminie 30 dni od dnia doręczenia decyzji.

Zgodnie z art. 16 par. 1 i 2 k. p. a. decyzje, od których nie służy odwołanie w administracyjnym toku instancji lub wnioski o ponowne rozpatrzenie sprawy, są ostateczne. Uchylenie lub zmiana takich decyzji, stwierdzenie ich nieważności oraz wznowienie postępowania może nastąpić tylko w przypadkach przewidzianych w kodeksie lub ustawach szczególnych. Decyzje mogą być zaskarżane do sądu administracyjnego z powodu ich niezgodności z prawem, na zasadach i w trybie określonych w odrębnych ustawach. Stosownie zaś do treści art. 269 k. p. a. decyzje określone w innych przepisach prawnych jako prawomocne uważa się za ostateczne, chyba że z przepisów tych wynika, iż dotyczą one takiej decyzji, która została utrzymana w mocy w postępowaniu sądowym bądź też nie została zaskarżona w tym postępowaniu z powodu upływu terminu do wniesienia skargi.

Sąd Rejonowy podniósł, iż w doktrynie prawa administracyjnego wyróżnia się decyzje ostateczne i prawomocne. (por. Komentarz do Kodeksu postępowania administracyjnego Czesław Martysz, Andrzej Matan, republ. Lex 201).

Do 1980 r. (tj. do wprowadzenia sądowej kontroli administracji publicznej) decyzje ostateczne były jednocześnie prawomocne. Obecnie decyzjami ostatecznymi będą takie rozstrzygnięcia, od których w toku instancji nie służy odwołanie.

Należy do nich zaliczyć:

a) decyzje podjęte w I instancji, od których strony nie wniosły odwołań w określonym terminie i strona nie występowała o przywrócenie terminu, bądź też występowała, ale nie przywrócono jej terminu do złożenia odwołania (art. 134 k.p.a.).

b) decyzje podjęte w jednoinstancyjnym postępowaniu;

c) decyzje podjęte przez organ II instancji; zgodnie bowiem z art. 15 k.p.a. postępowanie jest dwuinstancyjne, a zatem od decyzji wydanej w I instancji służy odwołanie tylko do jednej instancji (art. 127 § 1 k.p.a.);

d) decyzje określone w innych przepisach (niż k.p.a.) jako prawomocne (art. 269 kpa stanowi, że decyzje określone w innych przepisach prawnych jako prawomocne uważa się za ostateczne, chyba że z przepisów tych wynika, iż dotyczą one takiej decyzji, która została utrzymana w mocy w postępowaniu sądowym bądź też nie została zaskarżona w tym postępowaniu z powodu upływu terminu do wniesienia skargi/).

Jak podkreślił Sąd I instancji, zdaniem komentatora J. B. przepis art. 269 "cechę prawomocności przypisuje jedynie decyzjom, które albo poddane były kontroli sądu powszechnego, albo nie zostały jej poddane z powodu niewykorzystania środka zaskarżenia" (J. Borkowski (w:) B. Adamiak, J. Borkowski, Kodeks..., s. 866). Jako przykład mogą służyć prawomocne decyzje wydawane w sprawach ubezpieczeń społecznych, od których przysługuje odwołanie do sądu ubezpieczeń społecznych (art. 83 ust. 2 u.s.u.s.); (por. komentarz do art. 181).

Sąd Rejonowy wskazał też, że w orzecznictwie sądowym przymiot prawomocności przypisuje się tylko takim decyzjom, które zostały utrzymane w mocy przez sąd administracyjny albo nie zostały zaskarżone w ustawowym terminie (post. NSA z dnia 8 marca 2000 r., SA/R. (...), P.. 2001, nr 5-6, s. 211).

Można wyróżnić dwie grupy decyzji prawomocnych.

Grupa pierwsza obejmuje decyzje, których nie można zaskarżyć do sądu administracyjnego z powodu:

- 1) braku drogi sądowej;
- 2) niewyczerpania przez stronę środków zaskarżenia od decyzji podjętej w I instancji, tj. odwołania albo wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy;
- 3) upływu terminu do wniesienia skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego.

Drugą grupę stanowią decyzje ostateczne, które można zaskarżyć do sądu administracyjnego, lecz sąd administracyjny po rozpoznaniu:

- 1) odrzucił skargę na podstawie art. 58 u.p.p.s.a.;
- 2) oddalił skargę na podstawie art. 151 u.p.p.s.a. (skarga podlega oddaleniu, jeśli zaskarżonej decyzji nie można postawić zarzutu naruszenia prawa zarówno procesowego, jak i materialnego. Skarga podlega również oddaleniu, jeśli skarżący nie miał interesu prawnego (przymiotu strony) ani w postępowaniu administracyjnym, ani we wniesieniu skargi do sądu. W sytuacji gdy sąd, uwzględniając w części skargę, uchylił w tym zakresie decyzję lub stwierdził jej nieważność, pozostała część decyzji staje się prawomocna);
- 3) umorzył postępowanie sądowe jako bezprzedmiotowe.

Od 2004 r. przyjęto w Polsce model dwuinstancyjnego sądownictwa administracyjnego. W I instancji orzekają wojewódzkie sądy administracyjne, natomiast w II - Naczelny Sąd Administracyjny, rozpatrujący skargi kasacyjne od wyroków sądów wojewódzkich.

Reasumując, w ocenie Sądu Rejonowego w dacie wydawania spornego zwolnienia lekarskiego, lekarz K. K.-P. posiadała uprawnienie do ich wydawania. W tym czasie, tj. od listopada 2012 r. decyzja ZUS pozbawiająca ją

uprawnień do wydawania zwolnień była decyzją ostateczną, ale nieprawomocną w świetle art. 60 ustawy zasiłkowej w zw. z art. 16 kpa.

Zgodnie z art. 53. ust. 1 ustawy z dnia 25 czerwca 1999 r. o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa (tekst jedn. Dz. U. z 2005 r., Nr 31, poz. 267 ze zm.) przy ustalaniu prawa do zasiłków i ich wysokości dowodami stwierdzającymi czasową niezdolność do pracy z powodu choroby, konieczność osobistego sprawowania opieki nad chorym członkiem rodziny, pobyt w stacjonarnym zakładzie opieki zdrowotnej - są zaświadczenia lekarskie, o których mowa w art. 55. W razie sporu co do prawidłowości wystawienia zwolnienia lekarskiego fakt niezdolności do pracy może być dowodzony innymi środkami. (por. wyrok SN z dnia 17 listopada 2000 r., II UKN 53/00, OSNAPiUS 2002, nr 11, poz. 277), wyrok SN z dnia 5 sierpnia 1999 r., II UKN 68/99, OSNP 2000, nr 19, poz. 726).

Na gruncie rozpoznawanej sprawy nie kwestionowano, że spornym okresie wnioskodawczyni podlegała ubezpieczeniu chorobowemu. Zgodnie z art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 25 czerwca 1999 r. o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa (tekst jedn. Dz. U. z 2005 r., Nr 31, poz. 267 ze zm.) zasiłek chorobowy przysługuje ubezpieczonemu, który stał się niezdolny do pracy z powodu choroby w czasie trwania ubezpieczenia chorobowego.

Z tych też względów na podstawie art. 477¹⁴ § 1 k.p.c. Sąd Rejonowy zmienił zaskarżoną decyzję.

O kosztach orzeczono na podstawie art. 98 k. p. c. w związku z par. 2 ust. 1 i 2, par. 12 ust. 2 Rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 września 2002 r. w sprawie opłat za czynności adwokackie oraz ponoszenie przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej z urzędu. (Dz. U. Nr 163, poz. 1348 ze zm.).

Apelację od powyższego orzeczenia wniósł organ rentowy.

Zaskarżonemu wyrokowi zarzucił naruszenie art. 60 ust. 2, 3 i 4 ustawy z dnia 25.06.1999 r. o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i i macierzyństwa (tj Dz. U 2010 r. nr 77 poz. 512). Art. 16 kpa oraz 61 ustawy z dnia 30.08.2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz.U. 2012, poz. 270 ze zm.), poprzez niewłaściwe ich zastosowanie i przyjęcie, że zainteresowanej przysługiwało prawo do zasiłku chorobowego, a lekarz wystawiający zwolnienie lekarskie nie jest zobowiązany do zwrotu nienależnie wypłaconego zasiłku chorobowego.

W uzasadnieniu swego stanowiska skarżący podniósł, iż uprawomocnienie się decyzji o cofnięciu upoważnienia do wystawiania zwolnień lekarskich przez K. P. nie nastąpiło, jak przyjął Sąd I instancji, w maju 2013 r. tj. w momencie wydania przez WSA w Warszawie wyroku oddalającego skargę ww. na decyzję Ministra Pracy i (...) z dnia 07.11.2012 r. utrzymującą w mocy decyzję z dnia 13.09.2012 r. Sąd pominął bowiem przepisy art. 16 kpa i 61 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Tymczasem Decyzja Ministra Pracy i (...) z dnia 07.11.2012 r. jako decyzja organu II instancji była decyzją ostateczną i podlegała wykonaniu niezależnie od wniesienia skargi do sądu administracyjnego. Zatem 3 miesięczny termin biegł od daty doręczenia tej decyzji pełnomocnikowi odwołującej tj. od 12.11.2012 r.

Z uwagi na to skarżący wniósł o zmianę wyroku i oddalenie odwołania od decyzji z dnia 30 sierpnia 2013 r.

W odpowiedzi na powyższe pełnomocnik wnioskodawczyni wniósł o oddalenie apelacji organu rentowego i zasądzenie kosztów zastępstwa prawnego według norm przepisanych.

Sąd Okręgowy w Łodzi zważył, co następuje:

Apelacja nie zasługuje na uwzględnienie, bowiem orzeczenie Sądu pierwszej instancji jest prawidłowe i znajduje oparcie w obowiązujących przepisach prawa.

Sąd Okręgowy w pełni aprobuje ustalenia faktyczne Sądu pierwszej instancji i przyjmuje je jako własne. Podziela również wywody prawne zawarte w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku, nie znajdując żadnych podstaw do jego zmiany bądź uchylecia.

Zgodnie z art. 60 ust. 2 ustawy z dnia 25.06.1999 r. o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa Dz.U.2014.159 j.t. w przypadku powtarzającego się naruszania zasad określonych w art. 57 i 58 Zakład Ubezpieczeń Społecznych może cofnąć upoważnienie do wystawiania zaświadczeń lekarskich na okres nieprzekraczający 3 miesięcy od daty uprawomocnienia się decyzji. Cofnięcie upoważnienia, o którym mowa w ust. 1 i 2, następuje w formie decyzji. (ust. 3.). Od decyzji, o której mowa w ust. 1-3, przysługuje odwołanie do ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego. (ust. 4). Do decyzji, o których mowa w ust. 1-3 i art. 54, stosuje się przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego. 5.

Wobec powyższego cofnięcie upoważnienia do wystawiania zaświadczeń lekarskich następuje w formie decyzji administracyjnej, wydawanej zgodnie z przepisami KPA, od której przysługuje odwołanie do ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego.

W myśl art. 16 § 1 i § 2 kpa. decyzje, od których nie służy odwołanie w administracyjnym toku instancji lub wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy, są ostateczne. Uchylenie lub zmiana takich decyzji, stwierdzenie ich nieważności oraz wznowienie postępowania może nastąpić tylko w przypadkach przewidzianych w kodeksie lub ustawach szczególnych. Decyzje mogą być zaskarżane do sądu administracyjnego z powodu ich niezgodności z prawem, na zasadach i w trybie określonych w odrębnych ustawach.

Decyzja ostateczna staje się więc wykonalna, wchodzi do obrotu prawnego, wywołując skutki prawne wobec jej adresatów, jak również wobec innych uczestników obrotu prawnego. Decyzję taką można wzruszyć tylko w sytuacjach i na zasadach ustalonych w k.p.a. albo w przepisach szczególnych. Niemniej jednak dopiero od momentu uprawomocnienia, ani adresat decyzji, ani organ, który ją wydał, ani sąd administracyjny, który ją kontrolował, nie mogą wpłynąć na jej treść. Prawomocne są bowiem te decyzje, od których nie przysługuje skarga do sądu, jak też decyzje, co do których sąd ograniczył się tylko do stwierdzenia ich niezgodności z prawem na skutek przedawnienia, bądź gdy sąd skargę oddalił lub wydał wyrok merytoryczny w sprawie. Czym innym jest zatem ostateczność decyzji, a czym innym ich prawomocność.

Sąd Okręgowy w całości zgadza się ze stanowiskiem Sądu I instancji, że decyzja ZUS pozbawiająca K. P. uprawnień do wydawania zwolnień była decyzją ostateczną, ale nieprawomocną w świetle art. 60 ustawy zasiłkowej w zw. z art. 16 k.p.a. Od decyzji z dnia 7 listopada 2012 r. wnioskodawczyni służyła bowiem skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w terminie 30 dni od dnia doręczenia decyzji. Okoliczności, tej z resztą organ rentowy nie kwestionował wskazując wyłącznie, że mimo braku waloru prawomocności decyzja ta była wiążąca i skuteczna.

W myśl art. 61 § 1 i 2 ustawy z dnia 30.08.2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz.U. 2012, poz. 270 ze zm.), na który powołuje się skarżący, wniesienie skargi nie wstrzymuje wykonania aktu lub czynności. W razie wniesienia skargi na decyzję lub postanowienie - organ, który wydał decyzję lub postanowienie, może wstrzymać, z urzędu lub na wniosek skarżącego, ich wykonanie w całości lub w części, chyba że zachodzą przesłanki, od których w postępowaniu administracyjnym uzależnione jest nadanie decyzji lub postanowieniu rygoru natychmiastowej wykonalności albo, gdy ustawa szczególna wyłącza wstrzymanie ich wykonania.

W ocenie Sądu Okręgowego apelujący w oparciu o powyższe błędnie wywodzi, iż wniesienie przez odwołującą skargi do WSA w Warszawie na decyzję Ministra - podtrzymującą w mocy decyzję organu rentowego o pozbawieniu jej prawa do wystawiania zwolnień lekarskich nie wstrzymywało jej wykonania.

Podkreślenia wymaga, iż w art. 60 ust. 2 ustawy o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa ustawodawca stricte wiąże fakt cofnięcia upoważnienia do wystawiania zaświadczeń lekarskich na okres nieprzekraczający 3 miesięcy z datą uprawomocnienia się decyzji nie zaś z chwilą, kiedy stała

się ona ostateczna. Tak więc wbrew twierdzeniom organu rentowego, z uwagi na to uregulowanie szczególne, nie można przyjąć, iż ostateczna decyzja Ministra Pracy i (...) z dnia 07.11.2012 r., jako decyzja organu II instancji podobnie jak inne „typowe” decyzje ostateczne, była decyzją wykonalną, a wniesienie przez odwołującą skargi do sądu administracyjnego nie miało żadnego wpływu na jej wprowadzenie do obrotu prawnego.

Zaznaczyć należy, iż przyjęcie stanowiska organu rentowego w tym przedmiocie byłoby także nielogiczne. W przypadku bowiem, gdyby uznać, iż już decyzja Ministra Pracy i (...) z dnia 07.11.2012 r. podlegała wykonaniu a 3 miesięczny okres pozbawienia wnioskodawczyni uprawnień do wystawiania zaświadczeń lekarskich biegł od daty doręczenia tej decyzji jej pełnomocnikowi tj. od 12.11.2012 r., mogłoby się zdążyć, że ewentualny wyrok sądu administracyjnego uwzględniający skargę wnioskodawczyni pozbawiony by został jakiegokolwiek znaczenia. De facto, odwołująca zostałaby już bowiem ukarana, zanim jeszcze wyrok ostatecznie rozstrzygający o poprawności orzeczenia ZUS w zakresie pozbawienia jej spornych uprawnień wszedłby do obrotu prawnego. Argumentacja skarżącego w tym przedmiocie nie mogła więc zostać uwzględniona.

Konkludując stwierdzić zatem należy, iż w dacie wydawania spornych zwolnień K. K.-P. miała uprawnienie do ich wydania. W okresie od 28 listopada 2012 r. do 31 grudnia 2012 roku decyzja ZUS pozbawiająca ją uprawnień do wydawania zwolnień była decyzją ostateczną, ale nieprawomocną. Decyzja ta nie oddziaływała zatem wtedy jeszcze bezpośrednio na jej prawa i obowiązki. W listopadzie 2012 roku K. K.-P. oczekiwała na rozpoznanie przez WSA w Warszawie jej skargi na decyzję Ministra podtrzymującą w mocy decyzję organu rentowego. Skarga została przyjęta do rozpoznania. Wyrok WSA oddalający skargę K. K.-P. zapadł dopiero w maju 2013 roku. Słusznie zatem Sąd Rejonowy uznał, że dopiero w maju 2013 roku można było traktować decyzję ZUS o pozbawieniu K. K.-P. uprawnień do wydawania zwolnień lekarskich jako prawomocną. Dopiero wówczas stała się ona wykonalna i dopiero od tego momentu zaczynał bieg termin 3 miesięcy jako okres kary nałożonej na lekarza przez organ rentowy.

W ocenie Sądu II instancji w konsekwencji powyższego zwolnienie wystawione ubezpieczonej E. B. (1) za okres od 28 listopada 2012 r. do 31 grudnia 2012 r. było prawidłowe. Okoliczność, iż ww. istotnie w okresie tym była niezdolna do pracy oraz podlegała ubezpieczeniu chorobowemu nie była kwestionowana. W myśl art. 6 ust. 1 w zw. z art. 53. ust. 1 i art. 55 ustawy o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa brak więc było podstaw do odmowy ubezpieczonej prawa do zasiłku chorobowego za sporny okres.

Zaskarżone orzeczenie w pełni zatem odpowiada prawu.

Mając powyższe na uwadze, Sąd Okręgowy na podstawie art. 385 k.p.c. oddalił apelację organu rentowego, jako bezzasadną.

O zwrocie kosztów zastępstwa procesowego za II instancję orzeczono na podstawie art. 98 k. p. c. w związku z § 2 ust. 1 i 2, § 12 ust. 2 i § 13 ust. 1 pkt 1 Rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 września 2002 r. w sprawie opłat za czynności adwokackie oraz ponoszenie przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej z urzędu. (Dz. U. 2013 poz.461 j.t.).

Przewodnicząca: Sędziowie: