

## UZASADNIENIE

Zaskarżonym wyrokiem z dnia 23 grudnia 2013 roku 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 6 sierpnia 2013 roku i przyznał zainteresowanej D. H. (1) prawo do zasiłku chorobowego za okres od 25 grudnia 2012 roku do 2 stycznia 2013 roku oraz ustalił, że K. P. nie ma obowiązku zwrotu zasiłku chorobowego pobranego przez D. H. (1) za okres od 25 grudnia 2012 roku do 2 stycznia 2013 roku w kwocie 381,87 zł wraz odsetkami w kwocie 27,35 zł oraz zasądził od pozwanego na rzecz wnioskodawczyni kwotę 60 złotych tytułem zwrot kosztów procesu.

Powyższe orzeczenie zapadło w oparciu o następujące ustalenia faktyczne.

Ubezpieczona D. H. (1) była niezdolna do pracy w okresie od 25 grudnia 2012 roku do 2 stycznia 2013 roku. Zaświadczenia lekarskie o czasowej niezdolności do pracy zostały wydane przez lekarza (...). W dniu 13 września 2012 roku I Oddział Zakładu Ubezpieczeń Społecznych wydał decyzję w sprawie cofnięcia K. P. upoważnienia do wystawiania zaświadczeń lekarskich o czasowej niezdolności do pracy na okres 3 miesięcy od uprawomocnienia się decyzji. Decyzją Ministra Pracy i (...) z dnia 7 listopada 2012 r. sygn. DUS/053/1332/TK/12 ww. decyzja ZUS została utrzymana w mocy. Decyzja (...) była ostateczna w zwykłym toku instancji. Decyzja ta została doręczona pełnomocnikowi wnioskodawczyni w dniu 12 listopada 2013 roku. Po wydaniu tej decyzji wnioskodawczyni uzyskała w Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych informację, iż do czasu uprawomocnienia się decyzji może wystawiać zaświadczenia lekarskie. W dniu 28 listopada 2012 roku organ rentowy wydał K. P. druki zaświadczeń lekarskich (...). K. P. służyło jeszcze prawo do złożenia w terminie 30 dni skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w W., z którego skorzystała. Wyrokiem z dnia 7 maja 2013 roku w sprawie (...) SA/Wa (...) Wojewódzki Sąd Administracyjny w W. oddalił skargę.

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.

W okolicznościach niniejszej sprawy, zwolnienia lekarskie wystawione przez K. P. organ rentowy zakwestionował jako stanowiące dowód czasowej niezdolności do pracy ubezpieczonej. Organ rentowy w dniu 13 września 2012 roku wydał decyzję w sprawie cofnięcia K. P. upoważnienia do wystawiania zaświadczeń lekarskich o czasowej niezdolności do pracy na okres 3 miesięcy od uprawomocnienia się decyzji. Decyzja ta została przez skarżącą zaskarżona do organu nadrzędnego Ministra Pracy i Polityki Społecznej, który decyzją z dnia 7 listopada 2012 roku sygn. DUS/053/1332/TK/12 ww. decyzję utrzymał w mocy. Decyzja Ministra Pracy i Polityki Społecznej była ostateczna w zwykłym toku instancji. Decyzja ta w dalszej kolejności została zaskarżona do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w W., który wyrokiem z dnia 7 maja 2013 roku oddalił skargę.

Stosownie do treści art.15 k.p.a., postępowanie administracyjne jest dwuinstancyjne. Decyzje, od których nie służy odwołanie w administracyjnym toku instancji lub wnioski o ponowne rozpatrzenie sprawy, są ostateczne. Zasada dwuinstancyjności postępowania administracyjnego wyraża regułę, że wszystkie decyzje nieostateczne mogą być na wniosek osoby uprawnionej zaskarżone do organu administracji publicznej wyższego stopnia nad organem, który wydał zaskarżoną decyzję. 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 (art. 16 k.p.a.). Obecnie pojęcie decyzji ostatecznej wynika z art.16 § 1 k.p.a. są to decyzje, od których nie służy odwołanie w administracyjnym toku instancji ani wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy. Mogą to być więc decyzje organu drugiej instancji, a także te decyzje organu pierwszej instancji, od których minął termin wniesienia odwołania lub odwołanie czy wnioski nie przysługiwały na mocy przepisów szczególnych. Decyzjom tym przypisuje się cechę trwałości, przez którą rozumie się stabilność ich stosunków prawnych. Skutki trwałości wiąże się z domniemaniem ważności decyzji, ich mocą obowiązującą, dopuszczalnością uchylenia lub zmiany, stwierdzenia nieważności lub wznowienia tylko w przypadkach przewidzianych w kodeksie lub ustawach szczególnych oraz przymiotem wykonalności. Kodeks postępowania administracyjnego nie zawiera natomiast wystarczającej definicji decyzji prawomocnej, chociaż wprowadza jej pojęcie w art.269 k.p.a. Decyzja prawomocna to decyzja, której nie można zaskarżyć do sądu administracyjnego. Decyzje prawomocne to zatem takie decyzje, które zostały utrzymane w mocy w postępowaniu sądowym (z uwagi na obecne rozwiązania organizacyjne należy rozumieć przez to głównie sądy administracyjne), a więc od których skargę oddalono czy odrzucono, a także takie, które nie zostały zaskarżone w tym postępowaniu bądź z uwagi na brak kontroli sądowej, bądź upływ terminu. Podziałowi decyzji na prawomocne i nieprawomocne przypisuje się znaczenie przy ocenie możliwości pozbawiania aktu administracyjnego jego mocy przez inny akt administracyjny. Dotyczy to jednak decyzji prawomocnej materialnie, co do której sąd skargę oddalił (wywołuje bowiem skutek w postaci niewzruszalności i objętej nim powagi rzeczy osądzonej), nie dotyczy zaś aktów prawomocnych tylko formalnie, co do których nie ma możliwości wniesienia skargi do sądu administracyjnego (Małgorzata Jaśkowska, Komentarz do art.269 kodeksu postępowania administracyjnego, Lex).

Reasumując Sąd Rejonowy stwierdził, że w dacie wydawania spornego zaświadczenia lekarz K. P. miał uprawnienie do ich wydania. W tym czasie, tj. w grudniu 2012 roku decyzja ZUS pozbawiająca ją uprawnień do wydawania zwolnień była decyzją ostateczną, ale nieprawomocną w świetle art. 60 ww. ustawy o świadczeniach pieniężnych w razie choroby i macierzyństwa w zw. z art. 16 k.p.a. W grudniu 2012 roku K. P. oczekiwała na rozpoznanie przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w W. jej skargi na decyzję Ministra Pracy i Polityki Społecznej utrzymującą w mocy decyzję organu rentowego. Skarga została przyjęta do rozpoznania. Decyzję Ministra Pracy i Polityki Społecznej doręczono pełnomocnikowi K. P. w dniu 12 listopada 2012 roku, więc termin na złożenie skargi biegł do 12 grudnia 2012 roku. Wyrok WSA oddalający skargę K. P. zapadł dopiero w dniu 7 maja 2013 roku. Dopiero, więc najwcześniej w dniu 7 maja 2013 roku można było traktować decyzję ZUS o pozbawieniu K. P. uprawnień do wydawania zwolnień lekarskich jako prawomocną i dopiero od tego momentu liczyć termin 3 miesięcy jako okres kary nałożonej na lekarza przez organ rentowy.

Zdaniem Sądu meriti brak było zatem podstaw do pozbawienia D. H. (1) prawa do zasiłku chorobowego, bowiem zaświadczenie o czasowej niezdolności do pracy zostało wydane przez osobę uprawnioną i tym samym brak jest podstaw do żądania zwrotu pobranego przez D. H. (1) zasiłku chorobowego przez K. P..

Niezależnie od powyższych rozważań Sąd Rejonowy wskazał, iż w świetle zgromadzonego w sprawie materiału dowodowego brak jest podstaw do przyjęcia, iż D. H. (1) nie przysługuje prawo do zasiłku chorobowego. Organ rentowy nie kwestionował, że w spornym okresie D. H. (1) nie była niezdolna do pracy. K. P. nie została również pozbawiona prawa wykonywania zawodu lekarza, a okoliczność, że została pozbawiona prawa do wystawiania zaświadczeń lekarskich o czasowej niezdolności do pracy nie świadczy o tym, że dokonana przez nią ocena zdolności do pracy pacjenta jest nieprawidłowa.

Zdaniem Sądu brak jest podstaw do zobowiązania K. P. do zwrotu nienależnie pobranego przez D. H. (1) zasiłku chorobowego w okresie od 25 grudnia 2012 roku do 2 stycznia 2013 roku w kwocie 381,87 zł i odsetek w kwocie 27,35 zł.

Sąd I instancji przywołując treść art. 84 ust.1, ust.2 punkt 2 i ust.6 ustawy z dnia 13 października 1998 roku o systemie ubezpieczeń społecznych (tekst jednolity Dz. U. 2013.1442). wskazał, że K. P. wystawiającej zaświadczenia o czasowej niezdolności do pracy nie sposób jest przypisać świadomego działania ani rażącego niedbalstwa w

powyższym zakresie. K. P. nie była pozbawiona wykonywania zawodu lekarza. Organ rentowy w dniu 28 listopada 2013 roku (a zatem już po wydaniu decyzji przez Ministra Pracy i Polityki Społecznej) wydał jej bloczki zaświadczeń lekarskich o czasowej niezdolności do pracy, co mogło wzbudzić w niej przekonanie, iż jest uprawniona do wydawania zaświadczeń lekarskich, do czasu prawomocnego rozpoznania sprawy. Organ rentowy w ramach swoich struktur posiadał informację o rozstrzygnięciu Ministra Pracy i Polityki Społecznej i jeżeli uznał, iż decyzja ta podlega wykonaniu, nie powinien wydawać K. P. bloków zaświadczeń lekarskich, a wydając zaświadczenia K. P. wprowadził ją w błąd co do posiadania przez nią uprawnień do wystawiania zaświadczeń lekarskich. Powyższe okoliczności świadczą o tym, iż K. P. wypełniając zaświadczenia lekarskie wypełniła je w dobrej wierze.

Zatem zdaniem Sądu meriti nie można przyjąć, iż K. P. jest zobowiązana do zwrotu nienależnie pobranego przez D. H. (2) zasiłku chorobowego.

Z uwagi na powyższe zaskarżoną decyzję należało zmienić na podstawie art.477<sup>14</sup>§ 2 k.p.c.

O kosztach zastępstwa procesowego Sąd orzekł na podstawie art.98 k.p.c.

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 macierzyństwa (t.j. 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.

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 W. 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. 61 ust 5 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 listopada 2012 roku.

Z uwagi na to skarżący wniósł o zmianę wyroku i oddalenie odwołania od decyzji z dnia 6 sierpnia 2013 roku.

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 roku 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 W. 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 wydawać, że ewentualny wyrok sądu administracyjnego, uwzględniający skargę wnioskodawczyni pozbawiony by został jakiegokolwiek znaczenia.

De facto, odwołująca została 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 jego wystawienia. W okresie od 25 grudnia 2012 roku – 2 stycznia 2013 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 grudniu 2012 roku K. K.-P. oczekiwała na rozpoznanie przez WSA w W. 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 zaczął bieg termin 3 miesięcy jako okres kary nałożonej na lekarza przez organ rentowy.

W ocenie Sądu II instancji w konsekwencji powyższego zwolnienia wystawione ubezpieczonej D. H. (1) za okres od 25 grudnia 2012 roku – 2 stycznia 2013 roku były 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. 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 zainteresowanej 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 instancje 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.).