

Wyrok z dnia 7 lutego 2006 r.

I UK 191/05

W przypadku, gdy ZUS nie sprawdził w postępowaniu kontrolnym rzetelności zaświadczeń o czasowej niezdolności do pracy, uzasadnione jest przyznanie odsetek od 30 dnia po przedstawieniu przez ubezpieczonego tych zaświadczeń, a nie od daty wyroku sądu ustalającego prawo do zasiłku chorobowego (art. 85 ust. 1 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych, Dz.U. Nr 137, poz. 887 ze zm.).

Przewodniczący SSN Roman Kuczyński, Sędziowie: SN Beata Gudowska (sprawozdawca), SA Zbigniew Korzeniowski.

Sąd Najwyższy, po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 7 lutego 2006 r. sprawy z odwołania Witolda N. przeciwko Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych-Oddziałowi w S. o odsetki od zasiłku chorobowego, na skutek kasacji odwołującego się od wyroku Sądu Okręgowego-Sądu Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Katowicach z dnia 25 listopada 2004 r. [...]

I. z m i e n i ł zaskarżony wyrok i oddalił apelację,

II. zasądził od Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w S. na rzecz Witolda N. kwotę 240 zł (dwieście czterdzieści) tytułem zwrotu kosztów postępowania apelacyjnego i kasacyjnego.

U z a s a d n i e n i e

Sąd Okręgowy-Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Katowicach wyrokiem z dnia 2 października 2000 r., zmieniając decyzję Zakładu Ubezpieczeń Społecznych z dnia 30 grudnia 1999 r., odmawiającą przedłużenia prawa do pobierania zasiłku chorobowego ponad okres wynoszący 180 dni, przyznał ubezpieczonemu Witoldowi N. zasiłek chorobowy za 3 dni w okresie do dnia 1 grudnia 1999 r. W dniu 22 listopada 2000 r. Zakład Ubezpieczeń Społecznych w K. wydał decyzję, w której - w wykonaniu tego wyroku - przyznał zasiłek do dnia 1 grudnia 1999 r. i jednocześnie

odmówił prawa do zasiłku chorobowego za dalszy okres zasiłkowy, upływający z dniem 25 lutego 2000 r.

W dniu 21 czerwca 2001 r. ubezpieczony zwrócił się do Sądu Okręgowego w Katowicach z pismem zatytułowanym „pозew sądowy”, dołączając powyższy wyrok z dnia 2 października 2000 r. oraz wyrok Sądu Okręgowego w Katowicach z dnia 9 maja 2001 r., którym stwierdzono jego podleganie dobrowolnemu ubezpieczeniu społecznemu w listopadzie 1999 r. Wywodził z tych orzeczeń prawo do wykorzystania 270 dniowego okresu zasiłkowego z tytułu niezdolności do pracy wykazanej zwolnieniami lekarskimi od dnia 28 listopada 1999 r. Przedstawił kopie pism do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych z żądaniem wypłaty zasiłków za okresy od dnia 2 grudnia 1999 r. do dnia 29 lutego 2000 r. (z dnia 11 czerwca 2001 r.), z wezwaniem do wydania decyzji w tym przedmiocie (pismo z dnia 1 lipca 2001 r.) oraz z ponagleniem wobec niewydania decyzji (pismo z dnia 8 sierpnia 2001 r.).

Sąd potraktował odwołanie jako skargę przysługującą na podstawie art. 477⁹ § 4 k.p.c., przyjął bowiem, że organ ubezpieczeń społecznych nie rozpoznał wniosku o wypłatę zasiłku chorobowego za okres od dnia 2 grudnia 1999 r. do dnia 25 lutego 2000 r. ani w decyzji z dnia 22 listopada 2000 r., ani w innej, późniejszej, i wyrokiem z dnia 21 maja 2003 r. przyznał ubezpieczonemu zasiłek chorobowy za cały sporny okres. Przyznanie prawa do zasiłku poprzedził przeprowadzeniem dowodów z opinii biegłych lekarzy o specjalnościach odpowiednich do schorzeń ubezpieczonego stwierdzanych licznymi zwolnieniami od specjalistów chorób oczu (od dnia 2 grudnia do dnia 7 grudnia 1999 r.), chorób wewnętrznych (od dnia 8 grudnia do dnia 14 grudnia 1999 r. i od dnia 15 grudnia do dnia 17 grudnia 1999 r. i od dnia 24 grudnia do dnia 27 grudnia 1999 r.), od pediatry (od dnia 18 grudnia do dnia 23 grudnia 1999 r.), laryngologa (od dnia 28 grudnia 1999 r. do dnia 4 stycznia 2000 r.) i neurologa (w trzech okresach od dnia 5 stycznia do dnia 25 lutego 2000 r.).

Decyzją z dnia 6 października 2003 r. Zakład Ubezpieczeń Społecznych przyznał ubezpieczonemu odsetki od zasiłku, do którego prawo ustalono wyrokiem z dnia 21 maja 2003 r. - od dnia 11 lipca 2003 r. Wyrównanie z tytułu zasiłku przekazał w dniu 12 sierpnia 2003 r., a odsetki w dniu 11 września 2003 r.

W odwołaniu ubezpieczony domagał się wypłaty odsetek od dnia, w którym zasiłek powinien być wypłacony zgodnie z art. 64 ust. 1 ustawy o świadczeniach pieniężnych w razie choroby i macierzyństwa, do dnia jego rzeczywistej wypłaty. Organ ubezpieczeń społecznych odpierał żądanie zarzutem, że odsetki stały się wymagalne

dopiero po ustaleniu prawa do zasiłku chorobowego w wyroku Sądu Okręgowego z dnia 21 maja 2003 r. i należą się nie wcześniej niż od dnia, gdy stał się on prawomocny i został doręczony ZUS.

Sąd Rejonowy-Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Katowicach ustalił, że odwołujący się przedstawiał w organie ubezpieczeń społecznych zwolnienia lekarskie w celu ustalenia uprawnień do zasiłku chorobowego - w dniu 14 grudnia o niezdolności do pracy w dniach od 8 do 14 grudnia 1999 r., w dniu 22 grudnia 1999 r. o niezdolności do pracy w dniach od 15 do 17 grudnia 1999 r., w dniu 23 grudnia 1999 r. o niezdolności do pracy w dniach od 18 do 23 grudnia 1999 r., w dniu 28 grudnia 1999 r. o niezdolności do pracy w dniach od 24 do 27 grudnia 1999 r., w dniu 4 stycznia 2000 r. o niezdolności do pracy w dniach od 28 grudnia 1999 r. do 4 stycznia 2000 r., w dniu 11 stycznia 2000 r. o niezdolności do pracy w dniach od 5 do 13 stycznia 2000 r., w dniu 21 stycznia 2000 r. o niezdolności do pracy w dniach od 14 do 27 stycznia 2000 r., w dniu 3 lutego 2000 r. o niezdolności do pracy w dniach od 28 stycznia do 15 lutego 2000 r. i w dniu 18 lutego 2000 r. o niezdolności do pracy w dniach od 16 do 25 lutego 2000 r. Sąd przyjął, że potwierdzenie niezdolności do pracy w dniach od 2 do 7 grudnia 1999 r. skarżący przedstawił w ZUS nie później niż w dniu 9 grudnia 1999 r. Rozważył, że stosownie do art. 64 ust. 1 ustawy z dnia 25 czerwca 1999 r. o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa wypłata zasiłku chorobowego następuje nie później niż w ciągu 30 dni od złożenia dokumentów niezbędnych do stwierdzenia uprawnień, a jeżeli płatnik nie wypłacił zasiłku w powyższym terminie, to - zgodnie z art. 64 ust. 2 tej ustawy - należą się odsetki w wysokości i na zasadach określonych w ustawie o ubezpieczeniu społecznym, czyli określone w art. 85 ust. 1 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych, odsetki ustawowe określone przepisami prawa cywilnego. Sąd Rejonowy uznał, że organ ubezpieczeń społecznych ponosi odpowiedzialność za opóźnienie w wypłacie świadczenia, wobec czego po doliczeniu do dat złożenia zaświadczeń 30-dniowych okresów, w których ZUS powinien wydać decyzję w sprawie zasiłku, wyrokiem z dnia 23 lutego 2004 r. przyznał ubezpieczonemu ustawowe odsetki od zasiłków należnych za kolejne okresy stwierdzone zaświadczeniami lekarskimi (od dnia 2 grudnia 1999 r. do dnia 7 grudnia 1999 r.) - od dnia 9 stycznia 2000 r. (od dnia 8 grudnia 1999 r. do 14 grudnia 1999 r.) - od dnia 14 stycznia 2000 r. (od dnia 15 grudnia 1999 r. do dnia 17 grudnia 1999 r.) - od dnia 22 stycznia 2000 r. (od dnia 18 grudnia 1999 r. do dnia 23 grudnia 1999 r.) -

od dnia 23 stycznia 2000 r. (od dnia 24 grudnia 1999 r. do dnia 27 grudnia 1999 r.) -
od dnia 28 stycznia 2000 r. (od dnia 28 grudnia 1999 r. do dnia 4 stycznia 2000 r.) -
od dnia 4 lutego 2000 r. (od dnia 5 stycznia 2000 r. do dnia 13 stycznia 2000 r.) - od
dnia 11 lutego 2000 r. (od dnia 14 stycznia 2000 r. do dnia 27 stycznia 2000 r.) - od
dnia 21 lutego 2000 r. (od dnia 28 stycznia 2000 r. do dnia 15 lutego 2000 r.) - od 5
marca 2000 r. (od dnia 16 lutego 2000 r. do dnia 25 lutego 2000 r.) - od dnia 20
marca 2000 r. do dnia 10 lipca 2000 r.

W apelacji Oddział Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w K. zarzucił, że z
mocy wyroku Sądu Okręgowego z dnia 2 października 2000 r. okres zasiłkowy został
przedłużony tylko o 3 dni, więc w jego wykonaniu wydał decyzję odmawiającą prawa
do zasiłku chorobowego za dalszy okres, o który mógł być przedłużony okres zasił-
kowy. Wnioski o zasiłek chorobowy za okres od dnia 2 grudnia 1999 r. do dnia 25
lutego 2000 r. datowane 11 czerwca, 10 lipca i 8 sierpnia 2001 r. nie mogły być - wo-
bec treści tego wyroku - załatwione pozytywnie. Co więcej, dopiero wyrok z dnia 21
maja 2003 r. usuwał wątpliwości związane z niewystarczającą dokumentacją lekar-
ską i brakiem badań specjalistycznych, więc przed jego wydaniem nie istniała pod-
stawa faktyczna do wydania decyzji.

Sąd Okręgowy w Katowicach wyrokiem z dnia 25 listopada 2004 r. zmienił za-
skarżony wyrok i oddalił odwołanie. Uwzględnił zarzuty apelacji organu ubezpieczeń
społecznych co do braku jego odpowiedzialności za opóźnienie w wypłacie świad-
czenia ustalonego wyrokiem Sądu Okręgowego z dnia 21 maja 2003 r. Wyraził po-
gląd, że opóźnienie w ustaleniu prawa do zasiłku było następstwem okoliczności za
które ZUS nie ponosi odpowiedzialności, gdyż po dniu 1 grudnia 1999 r. ubezpieczo-
ny przedkładał w organie rentowym zwolnienia wystawiane przez lekarzy reprezen-
tujących różne specjalności, ponadto mających swoje gabinety w P., w L. i w K., co
uzasadniało wyrażone przez organ ubezpieczeń społecznych wątpliwości, wymaga-
jące rozstrzygnięcia przez sąd. Ich rozstrzygnięcie nastąpiło w dwu postępowaniach
przed Sądem Okręgowym w Katowicach, zakończonych wyrokami z dnia 2 paździer-
nika 2000 r. i z dnia 21 maja 2003 r.

W kasacji ubezpieczony domagał się zmiany zaskarżonego wyroku przez
przyznanie prawa do odsetek tytułem zwłoki w wypłacie świadczenia z ubezpiecze-
nia chorobowego od daty wykonalności uprawnień lub jego uchylenia i przekazania
sprawy do ponownego rozpoznania Sądowi drugiej instancji. Kasację oparł na pod-
stawie naruszenia prawa materialnego przez błędną wykładnię art. 64 § 2 ustawy o

świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa oraz art. 85 § 1 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, przez przyjęcie, że ZUS nie jest obowiązany do zapłaty odsetek od daty wymagalności świadczenia do daty jego zapłaty oraz na podstawie naruszenia art. 4 ust.1 oraz art. 6 ust.1 ustawy o świadczeniach pieniężnych, przez przyjęcie, że prawo do zasiłku chorobowego powstało po ustaleniu prawomocnym wyrokiem sądu.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Prezentowany przez organ ubezpieczeń społecznych pogląd, że prawo do odsetek zwłoki powstaje po uprawomocnieniu się wyroku ustalającego prawo do należności głównej, a wyrok traktowany jest jako ostatnia z okoliczności koniecznych do ustalenia prawa utrwalił się w judykaturze Sądu Najwyższego na gruncie art. 118 ust.1 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (jednolity tekst: Dz.U. z 2004 r. Nr 39, poz. 353 ze zm.; por. uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 11 października 1991 r., II PZP 1/91, OSP 1992 nr 1, poz. 256 z glosą A. Szpunara). Zgodnie z tym przepisem, organ rentowy wydaje decyzję w sprawie ustalenia prawa do świadczenia lub ustalenia jego wysokości po raz pierwszy w ciągu 30 dni od wyjaśnienia ostatniej okoliczności niezbędnej do wydania tej decyzji. Związany jest 30-dniowym terminem od daty dokonania tego ustalenia lub od daty końcowej wyznaczonego przez organ rentowy dodatkowego terminu do przedstawienia niezbędnych dowodów lub od daty przedstawienia tych dowodów. Od dnia 1 lipca 2004 r., w razie ustalenia prawa do świadczenia lub jego wysokości orzeczeniem organu odwoławczego za dzień wyjaśnienia ostatniej okoliczności niezbędnej do wydania decyzji uważa się również z mocy prawa dzień wpływu prawomocnego orzeczenia organu odwoławczego (art. 1a dodany do art. 118 ustawą zmieniającą z dnia 20 kwietnia 2004 r., Dz.U. Nr 121, poz. 1264).

Przepisy te nie mogą być uwzględnione w okolicznościach niniejszej sprawy, gdyż ustawa z dnia 25 czerwca 1999 r. o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa (obecnie w jednolitym tekście: Dz.U. z 2005 r. Nr 31, poz. 267) nie zawiera podobnej regulacji ani nie odsyła w omawianym zakresie do postanowień ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Stanowi, że wypłata zasiłku chorobowego następuje, zgodnie z jej art. 64 ust. 1, nie później niż w ciągu 30 dni od daty złożenia dokumentów niezbędnych

do stwierdzenia uprawnień. Dokumentami tymi są dowody stwierdzające czasową niezdolność do pracy z powodu choroby. Jak stanowi jej art. 53 ust. 1, są to zaświadczenia lekarskie, o których mowa w jej art. 55, czyli pisemne informacje sporządzone przez wpisanych do rejestru lekarzy upoważnionych do wystawiania zaświadczeń lekarskich, czynione na odpowiednim druku, według wzoru określonego w rozporządzeniu Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 27 lipca 1999 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu wystawiania zaświadczeń lekarskich, wzoru zaświadczenia lekarskiego i zaświadczenia lekarskiego wydanego w wyniku kontroli lekarza orzecznika Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (Dz.U. Nr 65, poz. 741). Skoro tak, to przedstawienie przez ubezpieczonego takiego dokumentu wraz z wnioskiem o zasiłek chorobowy stwarza obowiązek wydania decyzji przez organ ubezpieczeń społecznych nie później niż przed upływem 30 dni od jego uzyskania. Ustawa nie uwzględnia czasu na wyjaśnienie okoliczności niezbędnych do wydania decyzji. Opóźnienie w ustaleniu prawa lub w jego wypłacie wywołuje przewidziany w art. 64 ust. 2 ustawy obowiązek zapłaty przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych odsetek w wysokości i na zasadach określonych w ustawie o ubezpieczeniu społecznym.

Odwołanie do zasad określonych w ustawie systemowej obejmuje przewidziane w jej art. 85 ust. 1 wyłączenie odpowiedzialności Zakładu Ubezpieczeń Społecznych z tytułu uchybienia terminom przewidzianym w przepisach określających zasady przyznawania i wypłacania świadczeń pieniężnych z ubezpieczeń społecznych w przypadku, gdy opóźnienie w przyznaniu lub wypłaceniu świadczenia jest następstwem okoliczności, za które Zakład nie ponosi odpowiedzialności. Przesłanki egzoneracji były przedmiotem rozważań Sądu Najwyższego. W judykaturze przyjmowano jej możliwość, gdy opóźnienie w ustaleniu prawa do świadczeń było skutkiem przyczyn niezależnych od organu (por. wyroki Sądu Najwyższego z dnia 7 października 2004 r., II UK 485/03, OSNP 2005 nr 10, poz. 147 i z dnia 25 stycznia 2005 r., I UK 159/04, OSNP 2005 nr 19, poz. 308). Jednocześnie jako błąd obciążający organ ubezpieczeń społecznych kwalifikowano niepodjęcie z urzędu czynności zmierzających do ustalenia prawa i pozostawienie bez rozpoznania wniosku strony (por. wyroki Sądu Najwyższego z dnia 12 sierpnia 1998 r., II UKN 171/98, OSNAPiUS 1999 nr 16, poz. 521 i z dnia 9 marca 2001 r., II UKN 402/00, OSNAPiUS 2002 nr 20, poz. 501).

Organ ubezpieczeń społecznych nie wykazał okoliczności uzasadniających zaniechanie wydania decyzji przez stwierdzenie, że wnioski o zasiłek chorobowy za

okres od dnia 2 grudnia 1999 r. do dnia 25 lutego 2000 r. datowane 11 czerwca, 10 lipca i 8 sierpnia 2001 r. nie mogły być załatwione. Wyrokiem Sądu Okręgowego z dnia 2 października 2000 r. okres zasiłkowy został przedłużony tylko o 3 dni, bez orzekania o oddaleniu żądania zasiłku za dalszy okres, więc decyzja z dnia 22 listopada 2000 r. nie mogła wykonywać tego wyroku w inny sposób, niż przyznanie zasiłku do dnia 1 grudnia 1999 r.

Zaniechania wydania decyzji nie usprawiedliwiało także podjęcie przytaczanych przez Sąd drugiej instancji wątpliwości co do rzetelności lub prawdziwości przedstawionych zaświadczeń lekarskich. Jeżeli bowiem ZUS uznał, że ustalenie prawa do świadczeń wymaga dokonania dodatkowych ustaleń faktycznych, powstałe wątpliwości powinien rozstrzygnąć w przewidzianym w art. 59 ustawy trybie kontroli dokonywanej przez lekarza orzecznika Zakładu Ubezpieczeń Społecznych. W ramach tego postępowania możliwe jest przeprowadzenie badania lekarskiego ubezpieczonego, skierowanie go na badanie specjalistyczne przez lekarza konsultanta Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, zażądanie od wystawiającego zaświadczenie lekarskie udostępnienia dokumentacji medycznej stanowiącej podstawę wydania zaświadczenia lekarskiego lub udzielenia wyjaśnień i informacji w sprawie, a także zlecenie wykonania badań pomocniczych w wyznaczonym terminie. Pozostawanie postępowania kontrolnego w toku, jako okoliczność powodująca usprawiedliwione opóźnienie w przyznaniu i wypłacie świadczenia spowodowałoby uwolnienie organu ubezpieczeń społecznych od zapłaty odsetek. Tymczasem w rozpoznawanej sprawie Zakład Ubezpieczeń Społecznych nie podjął żadnych czynności kontrolnych w sprawie zasiłków chorobowych za okresy objęte zaświadczeniami lekarskimi od dnia 2 grudnia 1999 r. do dnia 25 lutego 2000 r., mimo sukcesywnego przedkładania przez ubezpieczonego zaświadczeń w okresie od dnia 14 grudnia 1999 r. do dnia 18 lutego 2000 r.

Należało zatem przyjąć, że mając wszystkie potrzebne dane pozwalające na wydanie decyzji, organ ubezpieczeń społecznych pozostawał w zwłoce w ustaleniu prawa do zasiłku chorobowego. Dla powstałego w związku z tym obowiązku zapłaty odsetek nie mogły mieć znaczenia okoliczności dotyczące przebiegu postępowania sądowego, w toku którego nie ustalono żadnych przesłanek wypłaty świadczenia, nieznanymi organowi rentowemu (por. uzasadnienie wyroku z dnia 27 września 2002 r., II UK 214/02, OSNP 2004 nr 5, poz. 89 oraz wyrok z dnia 22 kwietnia 2004 r., III UA 1/04, OSNP 2004 nr 23, poz. 406). Ustalenie prawa do zasiłku wyrokiem Sądu

Rejonowego z dnia 21 maja 2003 r. nie nastąpiło wskutek ujawnienia jakichkolwiek nowych, korzystnych dla ubezpieczonego okoliczności faktycznych, lecz tylko dlatego, że w okresie dwóch miesięcy od dnia zgłoszenia roszczenia w sposób przepisany, organ ten nie wydał w decyzji w sprawie świadczeń, a Sąd Rejonowy orzekł rozpoznając skargę przysługującą wobec milczenia organu.

Milczenia organu ubezpieczeń społecznych nie można uznać za okoliczność, za którą ZUS nie ponosi odpowiedzialności.

Trafnie okoliczności te rozważył Sąd pierwszej instancji, co uzasadnia orzeczenie jak w sentencji (art. 393¹⁵ k.p.c.).

=====