

# Z orzecnictwa Sądu Najwyższego

**Dr Eliza Maniewska**

Uniwersytet Warszawski

ORCID: 0000-0002-8101-7351

e-mail: e.maniewska@wpia.uw.edu.pl

## Skutki niestawienia się ubezpieczonego pobierającego zasiłek chorobowy na badanie kontrolne lekarza orzecznika ZUS (art. 59 ust. 6 ustawy zasiłkowej)

*Consequences of failure by insured persons, who gets an sickness allowance, to appear to follow-up examination by a certifying doctor of the Social Insurance Institution (Article 59(6) of the Allowance Act)*

### Streszczenie

Autorka referuje stanowisko Sądu Najwyższego odnoszące się do doniosłego z punktu widzenia praktyki problemu związanego z ustaleniem skutków normatywnych „utruty ważności zaświadczenia lekarskiego” w związku z uniemożliwieniem przez ubezpieczonego przeprowadzenia przez lekarza orzecznika ZUS badania prawidłowości zaświadczenia o niezdolności do pracy z powodu choroby, a co za tym idzie, z kognicją sądu w sprawie z odwołania od wydanej w związku z tym decyzji ZUS o braku prawa do zasiłku chorobowego.

### Słowa kluczowe

zasiłek chorobowy, niezdolność do pracy z powodu choroby, zaświadczenie lekarskie, postępowanie organu rentowego — dowody

### Abstract

The author presents the position of the Supreme Court referring to the significant, from the point of view of practice, problem related to establishing the normative effects of "expiration of validity of the medical certificate" in connection with the fact that the insured prevented examination of the correctness of the certificate of incapacity for work due to illness by a certifying doctor of the Social Insurance Institution (SII), and what hence by, with the range assessment correctness of the SII's decision on the lack of the right to sickness allowance by the court.

### Keywords

sickness allowance, incapacity for work due to illness, medical certificate, proceedings of the social insurance authority — evidence

JEL: K31

Zasiłek chorobowy jest świadczeniem z ubezpieczenia społecznego rekompensującym zarobek utracony przez ubezpieczonego wskutek jego niezdolności do pracy spowodowanej chorobą (lub innym zdarzeniem z chorobą zrównanym). Wobec tego prawo do tego świadczenia przysługuje zawsze — mimo że niekiedy ustawodawca wymaga także spełnienia dodatkowych warunków ustawowych — gdy wyłączną przyczyną utraty zarobku jest ziszczenie się ryzyka ubezpieczeniowego, tj. w razie powstania niezdolności do pracy w okresie trwania ubezpieczenia chorobowego (art. 6 ust. 1 ustawy z 25 czerwca 1999 r. o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa, DzU z 2021 r. poz. 1133 ze zm., dalej: ustawa zasiłkowa lub ustawa). Wyjątkowo prawo do zasiłku chorobowego może przysługiwać również ubezpieczo-

nemu, którego niezdolność do pracy z powodu choroby powstała po ustaniu tytułu ubezpieczenia chorobowego. Zgodnie z art. 7 ustawy zasiłkowej zasiłek chorobowy przysługuje osobie, która stała się niezdolna do pracy po ustaniu tytułu ubezpieczenia chorobowego, jeżeli niezdolność do pracy trwała bez przerwy co najmniej 30 dni i powstała: 1) nie później niż w ciągu 14 dni od ustania tytułu ubezpieczenia chorobowego; 2) nie później niż w ciągu 3 miesięcy od ustania tytułu ubezpieczenia chorobowego — w razie choroby zakaźnej, której okres wylegania jest dłuższy niż 14 dni, lub innej choroby, której objawy chorobowe ujawniają się po okresie dłuższym niż 14 dni od początku choroby. Wówczas funkcja omawianego zasiłku ulega modyfikacji, ponieważ jego celem nie będzie już rekompensata utraconego wynagrodzenia wskutek niezdolności do

pracy, ale zapewnienie środków na okres konieczny do pozyskania nowych źródeł dochodu, przy słusznym założeniu, że niezdolność do pracy stanowi przeszkodę w ich pozyskaniu (por. wyrok SN z 5 sierpnia 1999 r., II UKN 68/99, OSNAPiUS 2000/19/726, czy uchwałę z 12 czerwca 2002 r., III UZP 4/02, OSNAPiUS 2002/24/601, i powołane tam orzeczenia). Dlatego także mimo trwającej niezdolności do pracy powstałej po ustaniu tytułu ubezpieczenia prawo do zasiłku chorobowego wykluczają sytuacje, w których ubezpieczony ma zapewniony dochód z innych źródeł; na przykład ma ustalone prawo do emerytury lub renty z tytułu niezdolności do pracy lub jest uprawniony do zasiłku dla bezrobotnych, zasiłku przedemerytalnego, świadczenia przedemerytalnego (por. art. 13 ustawy zasiłkowej).

Zasiłek chorobowy nie przysługuje także ubezpieczonemu za cały okres niezdolności do pracy, jeżeli niezdolność ta spowodowana została w wyniku umyślnego przestępstwa lub wykroczenia popełnionego przez tego ubezpieczonego i stwierdzonego prawomocnym orzeczeniem sądu (art. 15 ustawy) albo niezdolność do pracy spowodowana została nadużyciem alkoholu (art. 16 ustawy). Wreszcie, zasiłek chorobowy nie przysługuje w przypadku, gdy zaświadczenie lekarskie zostało sfałszowane (art. 17 ust. 2 ustawy). Warto także wspomnieć, że według art. 17 ust. 1 ustawy zasiłkowej ubezpieczony wykonujący w okresie orzeczonej niezdolności do pracy pracę zarobkową lub wykorzystujący zwolnienie od pracy w sposób niezgodny z celem tego zwolnienia traci prawo do zasiłku chorobowego za cały okres tego zwolnienia.

Zasady orzekania o czasowej niezdolności do pracy zostały zaś uregulowane w przepisach art. 53–60 ustawy zasiłkowej oraz w rozporządzeniu Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 10 listopada 2015 r. w sprawie trybu i sposobu orzekania o czasowej niezdolności do pracy, wystawiania zaświadczenia lekarskiego oraz trybu i sposobu sprostowania błędów w zaświadczeniu lekarskim (DzU z 2015 r. poz. 2013).

W świetle tych przepisów podstawowym dowodem stwierdzającym czasową niezdolność do pracy z powodu choroby są zaświadczenia lekarskie. Zaświadczenie lekarskie zawiera stosowną treść, o której mowa w art. 55 ust. 3 ustawy zasiłkowej, w tym okres orzeczonej niezdolności do pracy i numer statystyczny choroby ubezpieczonego ustalony według Międzynarodowej Statystycznej Klasyfikacji Chorób i Problemów Zdrowotnych (art. 55 ust. 3 pkt 5 i 9 tej ustawy).

Z kolei z mocy art. 59 ustawy lekarze orzecznicy Zakładu Ubezpieczeń Społecznych przeprowadzają kontrolę prawidłowości orzekania o czasowej niezdolności do pracy (kontrolę merytoryczną) oraz kontrolę wystawiania zaświadczeń lekarskich (kontrolę formalną). Kontrola taka odbywa się z inicjatywy Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, choć pracodawca ma także uprawnienie wystąpienia do organu rentowego o przeprowadzenie kontroli prawidłowości orzekania o cza-

wej niezdolności do pracy z powodu choroby oraz wystawiania zaświadczeń lekarskich dla celów wypłaty wynagrodzenia za czas niezdolności do pracy. W celu przeprowadzenia takiej kontroli ZUS zawiadamia ubezpieczonego — za zwrotnym poświadczeniem odbioru — o terminie badania przez lekarza orzecznika Zakładu Ubezpieczeń Społecznych albo przez lekarza konsultanta lub dostarczenia posiadanych wyników badań pomocniczych. Zawiadomienie zawiera także informację o skutkach, o których mowa w ust. 6 i 10 art. 59 ustawy zasiłkowej, bowiem w myśl art. 59 ust. 6 i 10 tej ustawy w razie uniemożliwienia badania lub niedostarczenia posiadanych wyników badań w terminie, o którym mowa w ust. 5, zaświadczenie lekarskie traci ważność od dnia następującego po tym terminie, a Zakład Ubezpieczeń Społecznych wydaje decyzję o braku prawa do zasiłku.

Decyzja ta ma charakter deklaratoryjny, ponieważ utrata prawa do zasiłku chorobowego następuje w tej sytuacji z mocy prawa. Także jeśli lekarz orzecznik po analizie dokumentacji medycznej i przeprowadzeniu badania ubezpieczonego określi wcześniejszą datę ustania niezdolności do pracy niż orzeczona w zaświadczeniu lekarskim, wówczas zaświadczenie lekarskie traci ważność za okres przypadający od tej daty (art. 59 ust. 7 i 8 ustawy zasiłkowej). W takim przypadku lekarz orzecznik wystawia zaświadczenie, które jest traktowane na równi z zaświadczeniem stwierdzającym brak przeciwwskazań do pracy na określonym stanowisku, wydawanym w trybie art. 229 § 4 k.p. Zaświadczenie lekarskie traci ważność, a Zakład Ubezpieczeń Społecznych podobnie jak w przypadku „uniemożliwienia badania lub niedostarczenia posiadanych wyników badań” wydaje decyzję o braku prawa do zasiłku (art. 59 ust. 10 ustawy zasiłkowej).

W tym kontekście w praktyce powstał problem ustalenia skutków normatywnych „utrąty ważności zaświadczenia lekarskiego” w związku z uniemożliwieniem przez ubezpieczonego przeprowadzenia przez lekarza orzecznika ZUS badania, a co za tym idzie, problem kognicji sądu w sprawie z odwołania od wydanej w związku z tym decyzji ZUS o braku prawa do zasiłku.

W istocie chodzi o to, czy wyłącznym dowodem dokumentującym niezdolność do pracy zarówno dla organu rentowego jak i sądu jest ważne zaświadczenie lekarskie, a w razie utraty ich ważności sąd nie może dokonywać ponownej weryfikacji tych dokumentów w oparciu o inne dowody, np. na podstawie opinii biegłych lekarzy, czy też sądy nie są związane zaświadczeniem lekarskim i w przypadku utraty jego ważności dopuszczalne jest dowodzenie niezdolności do pracy innymi dowodami, a jeśli tak, to czy możliwe to jest w każdym postępowaniu.

W związku z tym przypomnijmy, że w uzasadnieniu postanowienia z 7 marca 2018 r., III UZP 1/18 (LEX nr 2467695) — odmawiającego udzielenia odpowiedzi na pytanie prawne „czy utrata ważności zaświadczenia

lekarskiego z powodu niestawiennictwa na badanie kontrolne przeprowadzone przez lekarza orzecznika przesądza o braku niezdolności do pracy, czy też możliwe jest dowodzenie w postępowaniu sądowym niezdolności do pracy innymi dowodami?” — wskazał, że w takiej sytuacji sądy *meriti* oceniają tylko to, czy ubezpieczony uniemożliwił z przyczyn zawinionych (art. 66 ust. 2 ustawy zasiłkowej) przeprowadzenie badań kontrolnych w terminie wyznaczonym przez organ ubezpieczeń społecznych w sposób prowadzący do wydania decyzji o utracie ważności zaświadczenia lekarskiego. W dyspozycji sądu nie mieści się natomiast jurysdykcyjna ocena istnienia lub braku nieprzerwanej niezdolności do pracy.

W związku z tym, iż Zakład Ubezpieczeń Społecznych od kilku lat sukcesywnie zwiększa swoją aktywność w zakresie kontroli wystawianych zaświadczeń lekarskich, nie ulega wątpliwości, że warto wskazać na kolejny istotny dla tej kwestii judykat Sądu Najwyższego.

W uchwale z 16 czerwca 2021 r., III UZP 2/21 (LEX nr 3187796), Sąd Najwyższy wskazał, że utrata ważności zaświadczenia lekarskiego na podstawie art. 59 ust. 6 ustawy zasiłkowej nie oznacza odzyskania zdolności do pracy przez osobę, która wcześniej, w okolicznościach wskazanych w art. 7 tej ustawy, nabyła prawo do zasiłku chorobowego, a zatem nie powoduje ustania prawa do zasiłku chorobowego za dalszy okres niezdolności do pracy, a jedynie za okres objęty unieważnionym zaświadczeniem następujący po terminie, o którym mowa w art. 59 ust. 5 tej ustawy.

Innymi słowy Sąd Najwyższy wyjaśnił, że regulacja zawarta w art. 59 ust. 6 ustawy zasiłkowej nie wywołuje innych skutków normatywnych niż spowodowanie utraty ważności dokumentu potwierdzającego czasową niezdolność do pracy osoby ubiegającej się o zasiłek chorobowy. Wobec tego zaświadczenie lekarskie w tej części, która utraciła ważność na mocy art. 59 ust. 6 ustawy zasiłkowej, traktowane jest na zasadzie fikcji prawnej jako dokument *non existens*, w związku z czym jako nieistniejący — w sensie normatywnym — środek dowodowy nie może być zaliczone w poczet materiału dowodowego gromadzonego przez organ prowadzący postępowanie w przedmiocie ustalenia uprawnień zasiłkowych. W efekcie taki stan rzeczy prowadzi do wydania przez organ rentowy, na podstawie art. 59 ust. 10 ustawy zasiłkowej, decyzji „o braku prawa do zasiłku”. Utrata ważności zaświadczenia lekarskiego, o której mowa w art. 59 ust. 6 ustawy zasiłkowej, nie oznacza jednak automatycznego odzyskania zdolności do pracy przez osobę, której dotyczyło unieważnione *ex lege* zaświadczenie lekarskie. Utrata ważności zaświadczenia lekarskiego w warunkach opisanych normą art. 59 ust. 6 ustawy zasiłkowej skutkuje co prawda pozbawieniem ubezpieczonego uprawnień zasiłkowych w związku z następczym wydaniem przez organ rentowy decyzji o braku prawa do zasiłku, a ubezpieczony w postępowaniu zainicjowanym odwołaniem od takiej decyzji może

wyłącznie wykazywać, że jego niestawiennictwo na badaniu było niezawinione, ale wyłączność dowodowa, jaka łączy się z wystawieniem zaświadczenia lekarskiego na zasadach określonych w art. 53 i n. ustawy zasiłkowej, obowiązuje wyłącznie w postępowaniu „zasiłkowym”, czyli w postępowaniu, które jest prowadzone przed organem rentowym względnie przed płatnikiem składek/zasiłków, toczącym się stosownie do reguł określonych w art. 61 i n. ustawy zasiłkowej, a posiłkowo także w oparciu o przepisy kodeksu postępowania administracyjnego w sprawie o „ustalenie prawa do zasiłku chorobowego i jego wysokości”.

Wydanie przez organ rentowy decyzji, o której mowa w art. 59 ust. 10 ustawy zasiłkowej, stanowi swoistą sankcję nakładaną na osobę, która uniemożliwia organowi rentowemu przeprowadzenie kontroli, o której mowa w art. 59 ust. 1 ustawy zasiłkowej, za jej niewłaściwe zachowanie. Dlatego w postępowaniu zainicjowanym odwołaniem od takiej decyzji badaniu podlega jedynie czy ubezpieczony uniemożliwił z przyczyn zawinionych przeprowadzenie badań kontrolnych w terminie wyznaczonym przez organ rentowy. Na plan dalszy schodzi zaś kwestia czy w tym okresie ubezpieczony był niezdolny do pracy. Trzeba bowiem przypomnieć, że zaświadczenie lekarskie, o którym stanowi art. 55 ustawy zasiłkowej, jest dokumentem, z istnieniem którego wiąże się wyłączność dowodowa na okoliczność ustalenia, czy osoba ubiegająca się o zasiłek chorobowy za dany okres jest rzeczywiście czasowo niezdolna do pracy.

W ocenie Sądu Najwyższego nie dotyczy to jednak sytuacji, w której w postępowaniu sądowym sąd bada prawidłowość decyzji organu rentowego w sprawie o prawo do zasiłku chorobowego za dalszy okres objęty zaświadczeniem lekarskim. Wówczas sąd jest uprawniony do badania niezdolności do pracy w okresie objętym unieważnionym zaświadczeniem lekarskim, aby sprawdzić czy ubezpieczony spełnia przesłanki warunkujące nabycie prawa do tego świadczenia wymienione w art. 7 ustawy zasiłkowej. Ustawa zasiłkowa konsekwentnie odróżnia bowiem stan „niezdolności do pracy” od „zaświadczenia lekarskiego”, które ma ten stan dowodzić. Świadczy o tym nie tylko treść art. 53 ust. 1 tej ustawy, ale również konstrukcja przepisów art. 6–9 ustawy, w których ustawodawca posługuje się pojęciem „niezdolności do pracy”, nie używa zaś sformułowania „orzeczona niezdolność do pracy” czy „niezdolność do pracy stwierdzona zaświadczeniem lekarskim”. Niezdolność do pracy w rozumieniu art. 6–9 ustawy zasiłkowej ujmowana jest więc jako obiektywnie istniejący stan uniemożliwiający podjęcie pracy z przyczyn zdrowotnych bez względu na to, czy został on stwierdzony zaświadczeniem lekarskim (zob. np. uchwałę SN z 2 września 2009 r., II UZP 7/09, OSNP 2010/7-8/93).

Jak wynika natomiast z dotychczasowych rozważań, utrata ważności zaświadczenia lekarskiego, o której mowa w art. 59 ust. 6 ustawy zasiłkowej, nie oznacza au-

tomatycznego odzyskania zdolności do pracy przez osobę, której dotyczyło unieważnione *ex lege* zaświadczenie lekarskie, oraz nie oznacza tym samym przerwania co najmniej 30 dni okresu niezdolności do pracy, o którym mowa w art. 7 ustawy zasiłkowej. Utrwalony jest również pogląd, że sąd ubezpieczeń społecznych władny jest dokonywać ustaleń co do okoliczności, od których zależy prawo do zasiłku chorobowego, na podstawie innych dowodów, w tym dowodu z opinii biegłych (por. uchwały SN z 14 maja 1977 r., II UZP 1/77, LEX nr 14385, i II UZP 3/77, OSP 1978/4/69)

Konkludując, brakuje podstaw do przyjęcia, aby utrata ważności zaświadczenia lekarskiego — poza utratą prawa do zasiłku chorobowego za okres przypadający od terminu badania do ostatniego dnia zaświadczenia lekarskiego, które utraciło ważność — wywołuje dalej idące restrykcyjne skutki prawne w postaci przerwania ochrony ubezpieczeniowej, o której mowa w art. 7 ustawy zasiłkowej. Sąd ubezpieczeń społecznych może zatem prowadzić postępowanie za pomocą wszelkich

dostępnych środków dowodowych celem ustalenia, czy w okresie, który jest objęty nieważnym zaświadczeniem lekarskim, ubezpieczony był niezdolny do pracy, ponieważ utrata ważności zaświadczenia lekarskiego nie powoduje ustania prawa do zasiłku chorobowego za dalszy okres niezdolności do pracy, a jedynie za okres objęty unieważnionym zaświadczeniem następujący po terminie, o którym mowa w art. 59 ust. 5 ustawy zasiłkowej.

W ocenie Sądu Najwyższego wystarczającą sankcją co do proporcjonalności za „uniemożliwienie badania” lub „niedostarczenie posiadanych wyników badań” — w przypadku prawidłowego wezwania ubezpieczonego i pouczeniu go o konsekwencjach uniemożliwienia badania lub niedostarczenia posiadanych wyników badań we wskazanym przez organ rentowy terminie — jest utrata ważności zaświadczenia lekarskiego i brak prawa do zasiłku za okres przypadający od terminu badania do ostatniego dnia zaświadczenia lekarskiego, które utraciło ważność.

**Dr Eliza Maniewska**, doktor nauk prawnych, absolwentka Wydziału Filozofii oraz Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego. Od 1998 r. zatrudniona w Sądzie Najwyższym, obecnie na stanowisku członka Biura Studiów i Analiz Sądu Najwyższego. W 2007 r. zdała egzamin sędziowski z wynikiem bardzo dobrym; wpisana na listę radców prawnych. Od 2018 r. adiunkt na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego w Katedrze Prawa Pracy i Polityki Społecznej. Autorka wielu publikacji z zakresu prawa pracy oraz prawa konstytucyjnego. Współautorka — wraz z SSN Kazimierzem Jańskim (obecnie w stanie spoczynku) — Komentarza do Kodeksu pracy, który doczekał się już 12 wydań.

**Dr Eliza Maniewska**, Doctor of Law, graduate of the Faculty of Philosophy and the Faculty of Law and Administration at Warsaw University. Since 1998, she has been employed in the Supreme Court, currently as a member of the Supreme Court Research and Analyses Office. In 2007 she passed the judicial exam with a very good result; entered on the list of legal advisers. From 2018, a lecturer at the Faculty of Law and Administration of the University of Warsaw in the Department of Labour Law and Social Policy. Author of many publications in the field of labour law and constitutional law. Co-author — together with SSN Kazimierz Jański (currently retired) — Commentary on the Labour Code, which has 12 editions.

Labour and Social Security Journal

Praca i Zabezpieczenie Społeczne

www.pizs.pl

www.pwe.com.pl

ZNAJDZIESZ NAS TU

www.pizs.pl

tel. 795 145 873

ul. Podwale 17, 00-252 Warszawa

