

Opinia prawna

w sprawie pism Inspektoratów ZUS kierowanych do dyrektorów szkół i placówek dotyczące kontroli prawidłowości wykorzystywania zwolnień lekarskich do pracy oraz do przekazywania do ZUS informacji o tych kontrolach, obejmujących szczegółowo określone przez ZUS dane, w formie miesięcznych raportów i na określonym przez ZUS formularzu.

Poniższa opinia została przygotowana na wniosek Prezesa Okręgu Podkarpackiego ZNP Stanisława Kłaka. Prezes Okręgu ZNP kwestionował powyższe pismo Inspektoratów ZUS kierowane do dyrektorów szkół/placówek w celu kontroli zwolnień lekarskich do pracy i przekazywanie miesięcznych raportów o osobach będących na zwolnieniu lekarskim. Kwestionował również podstawę prawną, na której ZUS wysłał stosowne pisma do dyrektorów szkół.

- I. Przedmiot opinii,
- II. Stan faktyczny,
- III. Podstawa prawna,
- IV. Analiza prawna,
- V. Podsumowanie.

I. Przedmiot opinii

Przedmiotem opinii jest odpowiedź na pytanie:

- czy kontrola prawidłowości wykorzystywania zwolnień lekarskich od pracy z powodu choroby, sprawowania opieki oraz okresu na jaki zostało przyznane świadczenie rehabilitacyjne, stanowi uprawnienie czy obowiązek płatników składek, którzy ustalają prawo do zasiłków i je wypłacają,
- czy z obowiązujących przepisów wynika jakoby płatnik, o którym mowa powyżej, był zobligowany do kontrolowania pracowników oraz do przekazywania do ZUS informacji o tych kontrolach, obejmujących szczegółowo określone przez ZUS dane, w formie miesięcznych raportów i na określonym przez ZUS formularzu.

II. Stan faktyczny

Pismem z dnia 10 stycznia 2019 r. ZUS Inspektorat w Leżajsku Oddział w Rzeszowie skierował do SP 3 Leżajsk pismo dotyczące kontroli prawidłowości wykorzystywania zwolnień lekarskich do pracy powołując się na art. 68 Ustawy o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa. W przedmiotowym piśmie ZUS zwrócił się z prośbą o przekazywanie informacji o przeprowadzonych przez pracodawcę kontrolach w okresach, za które wypłacane są pracownikom zasiłek chorobowy, zasiłek opiekuńczy lub świadczenie rehabilitacyjne, jednocześnie przysyłając formularz, który pracodawca, wedle treści tego pisma, winien odesłać do 15 dnia następnego miesiąca. Zgodnie z pismem informacje te, powinny zawierać: nazwę i NIP

płatnika składek, imię i nazwisko oraz numer PESEL pracownika poddanego kontroli, seria i numer zaświadczenia lekarskiego o czasowej niezdolności do pracy, datę kontroli oraz wynik kontroli (zwolnienie wykorzystywane zgodnie/ niezgodnie z przepisami). W celu zaczerpnięcia dodatkowych informacji ZUS odsyła do zamieszczonego na stronie ZUS materiału: *Kontrola prawidłowości wykorzystywania zwolnień lekarskich wykonywana przez pracodawców*.

Wspomniany wyżej pisma inspektoraty ZUS należący do Oddziałów ZUS w Rzeszowie i Oddziale ZUS w Jaśle skierowali do wszystkich dyrektorów szkół w Województwie Podkarpackim.

III. Podstawa prawna.

1. Ustawa z dnia 25 czerwca 1999 r. o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa (t.j. Dz. U. z 2017 r. poz. 1368 z późn. zm.) (dalej jako: *Ustawa zasiłkowa*)
2. Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 27 lipca 1999 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu kontroli prawidłowości wykorzystywania zwolnień lekarskich od pracy oraz formalnej kontroli zaświadczeń lekarskich (Dz. U. Nr 65, poz. 743) (dalej jako: *Rozporządzenie*)

V. Analiza prawna.

Powołany w piśmie art. 68 Ustawy zasiłkowej stanowi: „*Zakład Ubezpieczeń Społecznych oraz płatnicy składek, o których mowa w art. 61 ust. 1 pkt 1, są uprawnieni do kontrolowania ubezpieczonych co do prawidłowości wykorzystywania zwolnień od pracy zgodnie z ich celem oraz są upoważnieni do formalnej kontroli zaświadczeń lekarskich*”.

Przywołane wyżej cytowanym przepisem podmioty, to płatnicy składek na ubezpieczenie chorobowe, którzy zgłaszają do ubezpieczenia chorobowego powyżej 20 ubezpieczonych, z zastrzeżeniem osób uprawnionych do zasiłków za okres po ustaniu ubezpieczenia (w art. 61 ust. 1 pkt 1 Ustawy zasiłkowej).

Zgodnie z obowiązującymi przepisami kontroli prawidłowości wykorzystywania zwolnień od pracy oraz formalnej kontroli zaświadczeń lekarskich mogą więc dokonywać:

- a) Zakład Ubezpieczeń Społecznych
- b) płatnicy składek na ubezpieczenie chorobowe, którzy zgłaszają do ubezpieczenia chorobowego powyżej 20 ubezpieczonych (art. 61 ust. 1 pkt 1 Ustawy zasiłkowej).

Z literalnego brzmienia art. 68 Ustawy zasiłkowej jednoznacznie wynika, że zarówno ZUS jak i płatnicy, którzy zgłaszają do ubezpieczenia chorobowego powyżej 20 ubezpieczonych są uprawnieni, a więc mają jedynie prawo – a nie są zobligowani do kontrolowania w tym zakresie. Powyższe znajduje potwierdzenie w poglądach doktryny, i tak przykładowo: *W art. 68 ust. 1 komentowanej ustawy przewidziana została możliwość kontrolowania zaświadczeń lekarskich przez:*

- 1) Zakład Ubezpieczeń Społecznych;

2) płatnika składek na ubezpieczenie chorobowe, który zgłosił do ubezpieczenia chorobowego powyżej 20 ubezpieczonych.

Są oni **uprawnieni** do dwóch rodzajów kontroli zaświadczeń lekarskich:

- 1) formalnej - polegającej na weryfikacji poprawności i kompletności danych zawartych w zaświadczeniu lekarskim;
- 2) merytorycznej - polegającej na kontrolowaniu ubezpieczonych pod względem prawidłowości wykorzystywania zwolnień od pracy zgodnie z ich celem. [Darmorost, Elżbieta. Art. 68. W: Ustawa o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa. Komentarz. Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, 2012.].

Do przeprowadzenia kontroli prawidłowości wykorzystywania zwolnień lekarskich **uprawnieni** są płatnicy składek na ubezpieczenie chorobowe, którzy zgłaszają do ubezpieczenia chorobowego powyżej 20 ubezpieczonych, oraz jednostki ZUS-u. [Rzetecka-Gil, Agnieszka. Art. 68. W: Ustawa o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa. Komentarz, wyd. II. System Informacji Prawnej LEX, 2017].

Wątpliwości w przedmiotowej sprawie mogą wynikać jedynie z treści § 1 Rozporządzenia, zgodnie z którym:

1. Kontroli prawidłowości wykorzystywania zwolnień lekarskich od pracy z powodu choroby lub konieczności sprawowania przez ubezpieczonego opieki nad członkiem rodziny **dokonyją płatnicy składek** na ubezpieczenie chorobowe, którzy zgłaszają do ubezpieczenia chorobowego powyżej 20 ubezpieczonych.
2. **Do obowiązków płatnika składek należy także kontrola formalna zaświadczeń lekarskich** stanowiących podstawę zwolnienia od pracy.

Cytowany wyżej przepis Rozporządzenia pozostaje w sprzeczności z art. 68 Ustawy zasiłkowej. Należy więc odwołać się do obowiązującej w polskim prawie zasady *Lex superior derogat legi inferiori* (łac.: ustawa nadrzędna uchyla ustawy podrzędne) — zgodnie z którą norma prawna o wyższej mocy prawnej uchyla normy prawne o niższej mocy prawnej. Jeżeli więc, jak w przedmiotowej sprawie, norma zawarta w rozporządzeniu jest sprzeczna z normą zawartą w ustawie, należy stosować normę zawartą w ustawie. Z uwagi na fakt, że w hierarchii generalnych aktów prawnych Ustawa zasiłkowa jest wyżej i to ona ma pierwszeństwo, a Rozporządzenie może być wydane tylko na podstawie ustawy i regulować tylko kwestie przypisane mu przez ustawę — Rozporządzenie w zakresie w jakim jego postanowienia stoją w sprzeczności z Ustawą zasiłkową należy uznać za nieobowiązujące.

Przy przyjęciu przeciwnego stanowiska należałoby uznać, że nie tylko płatnicy składek ale także ZUS mają obowiązek kontrolowania każdego ubezpieczonego, co do prawidłowości wykorzystania zwolnień lekarskich, co jako niemożliwe do wykonania - należy stanowczo odrzucić.

Potwierdzeniem takiego rozumienia w/w przepisu Rozporządzenia jest również orzecznictwo:

„Takie uprawnienia strona pozwana posiadała na gruncie § 1 ust. 1 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 27 lipca 1999 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu kontroli prawidłowości wykorzystywania zwolnień lekarskich od pracy oraz formalnej kontroli zaświadczeń lekarskich (Dz. U. Nr 65, poz. 743), zgodnie z którym kontroli prawidłowości wykorzystywania zwolnień lekarskich od pracy z powodu choroby lub konieczności sprawowania przez ubezpieczonego opieki nad członkiem rodziny dokonują płatnicy składek na ubezpieczenie chorobowe, którzy zgłaszają do ubezpieczenia chorobowego powyżej 20 ubezpieczonych. (...) Stosownie do § 5 ust. 1 i § 8 cytowanego rozporządzenia, pracodawca może poprzez upoważnioną osobę dokonać kontroli prawidłowości wykorzystywania zwolnień lekarskich od pracy z powodu choroby, która polega na ustaleniu, czy ubezpieczony w okresie orzeczonej niezdolności do pracy: 1) nie wykonuje pracy zarobkowej, 2) nie wykorzystuje zwolnienia lekarskiego od pracy w sposób niezgodny z jej celem. Osoba kontrolująca jest uprawniona do wykonywania kontroli również w miejscu zamieszkania osoby kontrolowanej. Pracodawca posiadał więc możliwość dokonania kontroli, czy powód wykorzystuje zwolnienie lekarskie od pracy w sposób zgodny z jego celem. Pracodawca jednak z tej możliwości nie skorzystał. [Wyrok SR dla Wrocławia-Śródmieścia we Wrocławiu, 28 maja 2018 r., X P 418/17 oraz Wyrok SR dla Wrocławia-Śródmieścia we Wrocławiu, 13 grudnia 2017 r., X P 365/17]

Dodatkowym argumentem potwierdzającym fakt, że płatnik ma jedynie możliwość kontrolowania zwolnień lekarskich tylko w uzasadnionych przypadkach – według uznania płatnika, jest brzmienie § 7 Rozporządzenia, zgodnie z którym: „**Kontrola prawidłowości wykorzystywania zwolnień lekarskich od pracy powinna być dokonywana w miarę potrzeby, bez ustalania z góry stałych jej terminów, a nasilana szczególnie w okresach, w których występuje zwiększona absencja z powodu choroby lub sprawowania opieki**”.

Z powyższego bezsprzecznie wynika, że z art. 68 Ustawy zasiłkowej oraz przepisów Rozporządzenia nie wynika obowiązek, a jedynie uprawnienie płatników, którzy zgłaszają do ubezpieczenia chorobowego powyżej 20 ubezpieczonych, do przeprowadzania kontroli prawidłowości wykorzystywania zwolnień lekarskich od pracy oraz formalnej kontroli zaświadczeń lekarskich. Ponadto obowiązujące przepisy nie zawierają podstawy prawnej uprawniającej ZUS do żądania od płatników składania formularzy zawierających wyniki kontroli.

ZUS w piśmie z dnia 10 stycznia 2019 r. błędnie zatem wskazał jako podstawę prawną uzasadniającą rzekomy obowiązek płatnika przeprowadzania kontroli i przekazywania jej wyników do ZUS art. 68 Ustawy zasiłkowej.

VI. Podsumowanie.

Analiza powyższych norm prawnych w kontekście podanego stanu faktycznego prowadzi do wniosku, że kontrola pracowników przebywających na zwolnieniach lekarskich stanowi jedynie uprawnienie płatnika, zgłaszającego do ubezpieczenia chorobowego powyżej

20 ubezpieczonych, a nie jest jego obowiązkiem. Z przepisów w żaden sposób nie wynika jakoby płatnik był zobligowany do kontrolowania każdego z pracowników oraz do przekazywania w tym zakresie miesięcznych raportów do ZUS. Należy jednoznacznie stwierdzić, że decyzja, w tym zakresie należy wyłącznie do pracodawcy.

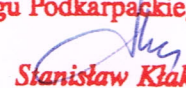
Przesłane przez ZUS pismo należy potraktować jako prośbę a nie nakaz (obowiązek) o przekazywanie informacji o przeprowadzonych kontrolach. Informację taką można przekazać, jeśli w danym miesiącu kontrola była przez płatnika składek przeprowadzona – jednak płatnik nie ma takiego obowiązku. Jeśli płatnik nie przeprowadzał kontroli nie musi przekazywać żadnych informacji do ZUS. Oznacza to, że płatnik składek, czyli szkoła/placówka nie musi odpowiadać na pismo ZUS.

Zakład Ubezpieczeń Społecznych w obecnym stanie prawnym otrzymuje w drodze elektronicznej zwolnienia lekarskie wystawiane przez lekarzy i ma wiedzę o zwolnieniach lekarskich pracowników zatrudnionych w szkołach. Natomiast przepis art 68 ustawy z dnia 25 czerwca 1999 r. o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa nie obliuguje płatnika składek do przekazywania danych, w formie miesięcznych raportów i na określonym przez ZUS formularzu.

Na marginesie niniejszej opinii, wskazuj się, że w dniu 25 stycznia 2019r. również Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców wystąpił z wnioskiem o wydanie przez Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej objaśnienia prawnego dotyczącego powyższych kwestii.

Rzeszów, 30.01.2019 r.

Opinię przygotowała: **Katarzyna Mazur – radca prawny** - uprawnienie: **Rz 805**
przy udziale Stanisława Kłaka – Prezesa Okręgu ZNP
doradcą ds. prawnych ZOP ZNP

PREZES
Okręgu Podkarpackiego ZNP

Stanisław Kłak