

Forvaltningsret - Sygedagpenge - Tilbagevirkende kraft

Østre Landsrets dom af 4. maj 2018

Sag B-1058-17

Resume

Sagen angik prøvelse af Ankestyrelsens afgørelse af 18. december 2015, og dermed om [by1] Kommune den 22. juni 2015 kunne træffe afgørelse med tilbagevirkende kraft og således lade udbetalingen af sygedagpenge til [person1] ophøre med sidste udbetalingsdag den 15. april 2015, fra hvilket tidspunkt kommunen vurderede, at [person1] ikke længere var uarbejdsdygtig i sygedagpengelovens forstand. Landsretten anførte, at det følger af sygedagpengelovens § 7, stk. 5, at retten til sygedagpenge ophører den dag, hvor modtageren er arbejdsdygtig, uanset om den pågældende genoptager arbejdet eller raskmelder sig. Efter sygedagpengelovens § 7, stk. 1 og 4, beror afgørelsen af, om en ledig kan anses for at være uarbejdsdygtig, på en samlet vurdering af sygdommen og dennes indvirkning på den sygemeldtes arbejdsevne i relation til det arbejdsområde, som pågældende står til rådighed for. Standsning af udbetaling af sygedagpenge i medfør af sygedagpengelovens § 7, stk. 5, sker således ikke automatisk, men forudsætter efter sygedagpengelovens § 7, stk. 1, at kommunen har truffet en formel afgørelse baseret på en vurdering af modtagerens helbredsmæssige forhold. Det er ikke omtalt i sygedagpengeloven, at reglen i forvaltningslovens § 19, stk. 1, om forudgående partshøring skulle kunne fraviges ved afgørelser om ophør af sygedagpenge efter lovens § 7, hvorfor en sådan afgørelse tidligst kan træffes, når den sygemeldte har haft lejlighed til at udtale sig om de oplysninger om sagens faktiske omstændigheder, der efter kommunens opfattelse må føre til, at betingelserne for at modtage sygedagpenge ikke længere er opfyldt. Det følger da også af forarbejderne til sygedagpengeloven, jf. de almindelige bemærkninger til lovforslag nr. 173 af 24. marts 2010 om ændring af lov om arbejdsløshedsforsikring m.v. og lov om sygedagpenge (Partshøring, ændring af tilbagebetalingsregler m.v.), at kommunerne ved standsning af udbetaling af sygedagpenge i medfør af sygedagpengelovens § 7, stk. 5, er undergivet de almindelige regler i forvaltningsloven om pligt til partshøring, før der træffes afgørelse. [by1] Kommune kunne således tidligst træffe afgørelse om at standse udbetalingen af sygedagpenge til [person1] efter den 24. april 2015, hvortil kommunen havde meddelt hende frist til at komme med sine bemærkninger. Først med [by1] Kommunes afgørelse af 22. juni 2015 forelå der en afgørelse om at standse udbetalingen af sygedagpenge. Afgørelsen gik imidlertid ud på at standse udbetalingen ikke kun med virkning for fremtiden, men allerede fra den 15. april 2015. Der er ikke i sygedagpengelovens § 7 grundlag for at tillægge en afgørelse om ophør af sygedagpenge tilbagevirkende kraft. Der er efter det, der er anført ovenfor, ikke holdepunkter for at forstå § 7, stk. 5, således, at ophør af sygedagpenge sker automatisk, og at der kan træffes afgørelse efter bestemmelsen med tilbagevirkende kraft. Heller ikke indholdet af opfølgningssamtalen den 24. marts 2015 eller det forhold, at kommunen ved brev af 14. april 2015 vedrørende partshøring meddelte [person1], at kommunen havde til hensigt at træffe afgørelse om at lade udbetalingen af sygedagpenge ophøre med sidste udbetalingsdag den 15. april 2015, kan føre til, at kommunen kunne beslutte, at udbetalingen af sygedagpenge skulle ophøre med virkning fra et tidspunkt forud for afgørelsen den 22. juni 2015. Der var således heller ikke som følge af en hensyntagen til [person1]s berettigede forventninger grundlag for at tillægge afgørelsen virkning tilbage fra den 15. april 2015. Det bemærkedes herved, at spørgsmål om eventuelt uberettiget modtagelse af sygedagpenge måtte finde sin afgørelse efter tilbagebetalingsbestemmelserne i bl.a. sygedagpengelovens § 71. Ankestyrelsen skulle derfor anerkende, at [person1] havde ret til udbetaling af sygedagpenge i perioden 15. april 2015 til den 22. juni 2015.

Afsagt den 4. maj 2018 af Østre Landsrets 5. afdeling

(landsdommerne Ulla Langholz, Peter Mørk Thomsen og Pia Blaabjerg Andersen (kst.)).

5. afd. nr. B-1058-17:

FOA som mandatar for [person1]

(advokat Mads Krøger Pramming)

mod

Ankestyrelsen

(advokat Anders Bang Mønster Hansen)

Sagens baggrund og parternes påstande

Denne sag, der den 3. marts 2017 blev anlagt ved Retten i Roskilde (BS 10A-343/2017), er ved kendelse af 9. maj 2017 henvist til behandling ved Østre Landsret i medfør af retsplejelovens § 226, stk. 1.

Sagen angår prøvelse af sagsøgte, Ankestyrelsens, afgørelse af 18. december 2015, hvorved Ankestyrelsen stadfæstede [by1] Kommunes afgørelse af 22. juni 2015, hvorefter udbetaling af sygedagpenge til [person1] ophørte med virkning fra den 15. april 2015, idet kommunen vurderede, at [person1] efter dette tidspunkt ikke længere kunne betragtes som uarbejdsdygtig i sygedagpengelovens forstand.

Sagsøgeren, FOA som mandatar for [person1], har nedlagt påstand om, at Ankestyrelsen skal anerkende, at [person1] havde ret til udbetaling af sygedagpenge i perioden 15. april 2015 til 22. juni 2015, subsidiært at sagen hjemvises til Ankestyrelsen.

Ankestyrelsen har påstået frifindelse.

Sagsfremstilling

Den 24. marts 2015 deltog [person1] i en opfølgningssamtale i Jobcenter [by1], herefter [by1] Kommune. Af referatet af samtalen fremgår bl.a., at [person1] havde været sygemeldt siden 16. oktober 2014, og at hun var opsagt fra sin stilling med virkning fra udgangen af marts

måned. [person1] gav ved opfølgningssamtalen udtryk for, at hun gerne ville i beskæftigelse igen, eventuelt inden for bus- og handicapkørsel, men hun var usikker på, hvorvidt hun reelt var i stand til at varetage en ordinær beskæftigelse. Ifølge referatet blev [person1] vejledt om sygedagpengelovens uarbejdsdygtighedsbegreb, og det er anført, at sagsbehandleren udtrykte tvivl om, hvorvidt hun opfyldte kravene for uarbejdsdygtighed. [person1] blev på denne baggrund gjort opmærksom på, at der skulle indhentes yderligere lægelige oplysninger med henblik på afklaring af, hvorvidt hun fortsat var uarbejdsdygtig.

Af statusattest af 8. april 2015 fra [Sygehuset] fremgår bl.a., at [person1] ikke var i en behandlingskrævende tilstand, og at hun ville kunne genoptage sit arbejde i det omfang, smerterne tillod det.

Ved brev af 14. april 2015 partshørte [by1] Kommune [person1], idet kommunen på grundlag af bl.a. de lægelige oplysninger påtænkte at træffe afgørelse om ophør af udbetaling af sygedagpenge med sidste udbetalingsdag den 15. april 2015. [person1] blev meddelt frist til den 24. april 2015 til at fremkomme med sine eventuelle bemærkninger hertil.

[person1] fremkom ikke med bemærkninger i partshøringsperioden.

Den 22. juni 2015 traf [by1] Kommune afgørelse om ophør af udbetaling af sygedagpenge til [person1] med sidste udbetalingsdag den 15. april 2015. I afgørelsen henvises bl.a. til statusattesten af 8. april 2015, og det anføres, at det var kommunens vurdering, at [person1] ikke længere kunne betragtes som uarbejdsdygtig.

Den 1. juli 2015 klagede [person1] over afgørelsen. Idet [by1] Kommune ved meddelelse af 17. september 2015 fastholdt afgørelsen, blev sagen sendt til Ankestyrelsen, som traf afgørelse den 18. december 2015. I Ankestyrelsens afgørelse hedder det bl.a.:

"Afgørelse i din sag om ophør af sygedagpengeudbetaling

Ankestyrelsens Beskæftigelsesudvalg har i møde truffet afgørelse i din sag om klage over [by1] Kommunes afgørelse truffet den 22. juni 2015.

Resultatet er

- Du havde ikke ret til sygedagpenge efter den 15. april 2015.

Det betyder, at vi er enige i kommunens afgørelse, som vi stadfæster.

Der var enighed på mødet.

...

Begrundelsen for afgørelsen

Ankestyrelsens Beskæftigelsesudvalg vurderer, at du ikke var uarbejdsdygtig i sygedagpengelovens forstand efter den 15. april 2015.

Vi vurderer, at du burde kunne stille dig til rådighed for ordinær beskæftigelse, herunder ufaglært arbejde, dog med skånehensyn overfor arbejde, der belaster venstre håndled.

Det fremgår af sagen, at du blev sygemeldt fra dit arbejde som social- og sundhedsassistent den 16. oktober 2014 på grund af smerter og betændelsestilstand i dit venstre håndled. Det fremgår også af sagens oplysninger, at du havde erhvervs erfaring inden for en række andre arbejdsområder. Revurderingstidspunktet indtrådte den 31. januar 2015, og sygedagpengeudbetalingen blev på det tidspunkt forlænget efter bestemmelsen om verserende arbejdsskadesag.

Vi har foretaget en vurdering af uarbejdsdygtigheden i forhold til det arbejdsområde, du som ledig står til rådighed for.

Ved vores vurdering har vi lagt vægt på statusattest af den 8. april 2015 fra Ortopædkirurgisk Ambulatorium, hvoraf det fremgår, at du var udredt ved diverse undersøgelser, der alle havde vist normale forhold. Det er oplyst, at det ikke havde været muligt at finde årsagen til dine gener. Det blev desuden vurderet, at du kunne genoptage dit arbejde i det omfang smerterne tillod det, da Ortopædkirurgisk Ambulatorium ikke havde fundet nogen behandlingskrævende tilstand.

Vi har desuden lagt vægt på ambulannotat af den 27. maj 2015 fra Ortopædkirurgisk Ambulatorium, hvoraf det fremgår, at det traume du pådrog dig i juni 2014 mod venstre hånd og tommelfinger var forholdsvist mildt.

Vi har videre lagt vægt på statusattest af den 29. juni 2015, hvori Ortopædkirurgisk Ambulatorium uddybede statusattesten fra april måned. Det fremgår heraf, at der ikke var objektivt grundlag for at fraråde dig at påbegynde arbejde i det omfang smerterne tillod det. Det er i den forbindelse oplyst at mulige diagnoser, herunder diagnosen kronisk smertesyndrom, var afkræftet ved diverse undersøgelser. Det fremgår desuden, at du var henvist til ergoterapeut, hvor du var blevet instrueret i hjemmeøvelser. Det blev oplyst, at der ikke var påvist nogen skade som kunne forværres ved brug af hånden.

Det fremgår ikke af sagens oplysninger, at du havde andre helbredsmæssige problemer end smerterne i venstre håndled.

På baggrund af ovenstående vurderer vi, at der den 15. april 2015 var dokumentation for, at du ikke længere var uarbejdsdygtig. Vi vurderer, at du burde kunne stille dig til rådighed for ordinær beskæftigelse, dog med skånehensyn overfor arbejde, der belaster venstre håndled.

Vi er opmærksomme på patientjournal af den 13. maj 2015, hvori det er oplyst, at din læge efter samtale med ortopædkirurg anbefalede udsættelse af arbejdsopstart. Vi er desuden opmærksomme på, at det i statusattest af den 29. juni 2015 fra Ortopædkirurgisk Ambulatorium er oplyst, at der ikke var tvivl om, at du havde smerter i hånden. Vi vurderer, at dette ikke kan føre til et andet resultat. Vi har i den forbindelse lagt vægt på, at alle de foretagne undersøgelser viste normale forhold, og at det fra Ortopædkirurgisk Ambulatorium var vurderet, at du kunne genoptage arbejde indenfor smertegrænsen, jf. statusattest af den 8. april 2015 og den 29. juni 2015. Vi vurderer desuden, at din helbredstilstand ikke var en hindring for, at du kunne varetage et arbejde samtidig med, at du skulle lave hjemmeøvelser.

...

Efter reglerne er retten til sygedagpenge betinget af, at en person er uarbejdsdygtig på grund af egen sygdom. Vurderingen af uarbejdsdygtigheden for ledige sker i forhold til det arbejdsområde, som den pågældende står til rådighed for.

...

Bemærkninger til klagen

Din partsrepræsentant har i klagen af den 1. juli 2015 anført, at du ikke var i stand til at genoptage tilknytning til arbejdsmarkedet. Din partsrepræsentant har desuden anført, at det ved undersøgelse efter den 8. april 2015 blev konstateret, at du ikke var klar til at komme tilbage til arbejdsmarkedet. Din partsrepræsentant har som dokumentation herfor medsendt patientjournal af den 13. maj 2015. Endelig har din partsrepræsentant oplyst, at du havde en verserende arbejdsskadesag, hvorfor du alene af den grund var berettiget til fortsat udbetaling af sygedagpenge.

Vi bemærker, at vi har inddraget det i klagen anførte, men finder, at det ikke kan føre til et andet resultat. Vi henviser til begrundelsen for afgørelsen. Vi bemærker desuden, at det er en betingelse for forlængelse af udbetaling af sygedagpenge efter bestemmelsen om verserende arbejdsskadesag, at du opfyldte betingelserne om uarbejdsdygtighed i sygedagpengeloven.

Retsregler

Vi har truffet afgørelse efter lov om sygedagpenge, jf. lovbekendtgørelse nr. 43 af den 23. januar 2015, med senere ændringer, § 7, stk. 1, og stk. 4, om uarbejdsdygtighed.

"§ 7. Retten til sygedagpenge er betinget af, at en person er uarbejdsdygtig på grund af egen sygdom. Afgørelsen af, om en person anses for uarbejdsdygtig, sker på grundlag af en samlet vurdering af sygdommen og dens indvirkning på den sygemeldtes arbejdsevne. Stk. 2. ...

Stk. 4. Vurderingen af uarbejdsdygtigheden for ledige sker i forhold til det arbejdsområde, som den pågældende står til rådighed for.

Stk. 5... "

...

Vi har behandlet sagen efter reglerne om sager af principiel eller generel betydning i § 59 a, stk. 2, i lov om retssikkerhed og administration på det sociale område (retssikkerhedsloven).

..."

Retsgrundlag

Ved lov nr. 852 af 20. december 1989 om dagpenge ved sygdom og fødsel med senere ændringer bestemtes i § 5, stk. 1:

"Dagpenge ydes ved fuld uarbejdsdygtighed på grund af sygdom.

Udbetaling af dagpenge ophører den dag, lønmodtageren er arbejdsdygtig, uanset om den pågældende undlader at træde i arbejde eller at raskmelde sig."

Af de specielle bemærkninger til bestemmelsen, jf. lovforslag nr. 29 af 11. oktober 1989, fremgår bl.a.:

"Bestemmelsen erstatter bl.a. gældende lovs §§ 4, 8 og 17. Det fastslås som en hovedbetingelse for adgangen til dagpenge ved sygdom, at den pågældende er fuldt uarbejdsdygtig. Den dag, lønmodtageren igen er arbejdsdygtig, ophører retten til dagpenge derfor. Det er ikke fundet nødvendigt med en udtrykkelig bestemmelse herom som i gældende lovs § 8 og § 25."

Bestemmelsen blev ophævet ved § 81, stk. 1, i lov nr. 563 af 9. juni 2006 om sygedagpenge. Ved lov nr. 563 af 9. juni 2006 om sygedagpenge, bestemtes bl.a.:

"Kapitel 8.

Varighedsbegrænsning

§ 24. Udbetalingen af sygedagpenge ophører efter udløbet af en kalendermåned, når der er udbetalt sygedagpenge, herunder nedsatte sygedagpenge, eller løn under sygdom for mere end 52 uger i de 18 forudgående kalendermåneder, jf. dog § 25.

..."

I sygedagpengeloven, der var gældende på tidspunktet for [by1] Kommunes afgørelse, jf. lovbekendtgørelse nr. 43 af 23. januar 2015, bestemtes bl.a.:

" Afsnit I

FORMÅL OG MÅLGRUPPER

Kapitel 1

Formål

§ 1. Formålet med denne lov er

- 1) at yde økonomisk kompensation ved fravær på grund af sygdom,
- 2) at medvirke til, at den sygemeldte genvinder sin arbejdsevne og vender tilbage til arbejdsmarkedet så hurtigt som muligt og
- 3) at understøtte samarbejdet mellem kommuner, virksomheder og andre relevante aktører for at nedbringe og forebygge sygefravær.

...

Afsnit II

ALMINDELIGE BETINGELSER FOR RET TIL SYGEDAGPENGE

Kapitel 5.

Uarbejdsdygtighed

§ 7. Retten til sygedagpenge er betinget af, at en person er uarbejdsdygtig på grund af egen sygdom. Afgørelsen af, om en person anses for uarbejdsdygtig, sker på grundlag af en samlet vurdering af sygdommen og dens indvirkning på den sygemeldtes arbejdsevne.

...

Stk. 4. Vurderingen af uarbejdsdygtigheden for ledige sker i forhold til det arbejdsområde, som den pågældende står til rådighed for.

Stk. 5. Sygedagpengene ophører helt eller delvis den dag, hvor lønmodtageren eller den selvstændige erhvervsdrivende er helt eller delvis arbejdsdygtig, uanset om den pågældende genoptager arbejdet eller raskmelder sig, jf. dog § 53, stk. 2. ...

...

Kapitel 7.

Bortfald af ret til sygedagpenge

§ 21. Retten til sygedagpenge bortfalder,

- 1) så længe den sygemeldte uden rimelig grund undlader at medvirke ved kommunens opfølgning, jf. kapitel 6 med undtagelse af § 11 b, herunder indsatsen efter lov om en aktiv beskæftigelsesindsats, og så længe den sygemeldte uden rimelig grund undlader at medvirke til kommunens udarbejdelse af rehabiliteringsplanens forberedende del, jf. lov om en aktiv beskæftigelsesindsats § 30 a, eller undlader at deltage i møde i rehabiliteringsteamet, jf. § 9 i lov om organisering og understøttelse af beskæftigelsesindsatsen m.v.,
- 2) så længe den sygemeldte mod lægens opfordring afviser at lade sig indlægge på sygehus eller modtage nødvendig lægebehandling, jf. dog § 21 a, eller mod lægens eller kommunens opfordring afviser at deltage i hensigtsmæssig optræning for at genvinde arbejdsevnen, eller
- 3) hvis den sygemeldte ved sin adfærd forhaler helbredelsen.

...

Stk. 3. Retten til sygedagpenge ophører, dagen efter at betingelserne for at modtage sygedagpenge ikke længere er opfyldt. Afgørelse om ophør af retten til sygedagpenge kan tidligst træffes, når den sygemeldte har haft lejlighed til at udtale sig om de oplysninger om sagens faktiske omstændigheder, der efter kommunens opfattelse fører til, at betingelserne for at modtage sygedagpenge ikke længere er opfyldt. Kommunen fastsætter en frist for afgivelsen af udtalelsen.

...

Afsnit VII

ØVRIGE BESTEMMELSER

...

§ 71. Personer, der modtager ydelser efter denne lov, skal underrette arbejdsgiveren om forandringer i deres forhold eller andre omstændigheder, der kan medføre ændring i eller bortfald af sygedagpengene, herunder arbejdsgiverens mulighed for at kunne modtage refusion.

Stk. 2. En person, herunder en juridisk person, der har tilsidesat sin oplysningspligt efter stk. 1 eller efter § 11 i lov om retssikkerhed og administration på det sociale område eller i øvrigt mod bedre vidende uberettiget har modtaget ydelser efter denne lov, skal tilbagebetale det beløb, der er modtaget med urette.

Stk. 3. En person, hvis ret til sygedagpenge er ophørt efter § 21, stk. 1, skal tilbagebetale det beløb, der er udbetalt fra den dag, hvor retten til sygedagpenge er ophørt, og indtil udbetalingen af sygedagpenge er standset.

..."

§ 21, stk. 3, blev indsat ved lov nr. 701 af 25. juni 2010 om ændring af lov om arbejdsløshedsforsikring m.v. og lov om sygedagpenge (Partshøring, ændring af tilbagebetalingsregler m.v.). Af de almindelige bemærkninger til lovforslaget, jf. lovforslag nr. 173 af 24. marts 2010 om ændring af lov om arbejdsløshedsforsikring m.v. og lov om sygedagpenge (Partshøring, ændring af tilbagebetalingsregler m.v.) fremgår bl.a.:

"For så vidt angår andre bestemmelser i sygedagpengeloven end § 21 om standsning af udbetalingen af sygedagpenge, gælder, at kommunerne - som hidtil - er undergivet de almindelige regler i forvaltningsloven om pligt til partshøring, før der træffes afgørelse om standsning, og om meddelelse af afgørelsen, før den kan få virkning."

Af lov om aktiv socialpolitik fremgår det bl.a.:

§ 94. Kommunen kan træffe afgørelse om tilbagebetaling, når en person, der har modtaget hjælp, senere får udbetalt en erstatning, et underhaltsbidrag eller lignende, der dækker samme tidsrum og samme formål som den udbetalte hjælp.

Stk. 2. Kommunen kan ikke træffe beslutning om tilbagebetaling efter stk. 1 af den hjælp, som en person modtager under tilbud efter lov om en aktiv beskæftigelsesindsats, tilbud i medfør af integrationsprogrammet efter integrationsloven og engangsbeløb efter § 25 a.

Stk. 3. Kommunen kan endvidere ikke træffe beslutning om tilbagebetaling efter stk. 1, når en erstatning for tab af erhvervsevne udbetales som følge af personskade efter

- 1) lov om erstatning fra staten til ofre for forbrydelser,
- 2) lov om erstatningsansvar,
- 3) lov om arbejdsskadesikring, bortset fra de tilfælde, der omfattes af den nævnte lovs § 29, eller
- 4) lov om erstatning og godtgørelse til tidligere udsendte soldater og andre statsansatte med sent diagnosticeret posttraumatisk belastningsreaktion.

Stk. 4. Beskæftigelsesministeren fastsætter nærmere regler om, i hvilke andre tilfælde der ikke kan træffes beslutning om tilbagebetaling efter stk. 1 i anledning af erstatning for tab af erhvervsevne, der udbetales som følge af personskade.

..."

Procedure

FOA har som mandatar for [person1] gjort gældende navnlig, at en bebyrdende retsakt som alt overvejende udgangspunkt ikke kan tillægges tilbagevirkende kraft, medmindre der foreligger klar lovhjemmel hertil. Dette er også almindelig antaget i den forvaltningsretlige teori. I retspraksis er kravet om hjemmel beskrevet således, at der må kræves en "særdeles klar lovhjemmel", jf. f.eks. UfR.1996.724, hvor Østre Landsret fandt, at der ikke i tillægsbevillingslovens tekstanmærkning var en klar lovhjemmel til at ophæve en række danske FN-vagters krav på optjente feriepenge.

Ankestyrelsen havde ikke ved afgørelsen af 18. december 2015 (klar) lovhjemmel til at stoppe [person1]s sygedagpengeudbetaling med tilbagevirkende kraft. Der var (og er) ikke i den sociale lovgivning, herunder sygedagpenge-lovgivningen en generel hjemmel til at træffe afgørelser med tilbagevirkende kraft. Der er derimod allerede i den sociale lovgivning taget højde for de situationer, hvor en borger uberettiget har modtaget eller vil modtage sociale ydelser, jf. tilbagebetalingsbestemmelserne sygedagpengelovens § 71 og aktivlovens §

94. I de situationer, hvor en borger ikke har været berettiget til at modtage en ydelse, er det i den juridiske teori således også antaget, at der må ske efterbetaling for den mellemliggende periode og efterbetalingen må i givet fald reduceres (modregnes) eller bortfalde med hjemmel i de eksisterende tilbagebetalingsbestemmelser i den sociale lovgivning.

Det gøres derfor også gældende, at [person1] - uanset om hun måtte opfylde de materielle betingelser for fortsat at modtage sygedagpenge efter den 15. april 2015 - var berettiget til efterbetaling af sygedagpenge frem til det tidspunkt, hvor en lovlig afgørelse om ophør af sygedagpenge blev truffet og meddelt.

Såfremt myndighederne efterfølgende måtte mene, at [person1] med efterbetalingen uberettiget modtager ydelser, skal dette "problem" løses med udgangspunkt i traditionel forvaltningsretlig tankegang og med de regler om tilbagebetaling og modregning, som allerede findes i den sociale lovgivning.

Det bestrides, at hjemlen til at træffe afgørelse med tilbagevirkende kraft kan findes ved fortolkning, herunder ordlydsfortolkning af sygedagpengelovens § 7, stk. 5. Det er ikke korrekt, at bestemmelsen indebærer, at sygedagpenge stopper af sig selv (uden afgørelse), og at man derfor godt kan træffe afgørelse med tilbagevirkende kraft.

En tilsvarende formulering i sygedagpengelovens § 24 har været til prøvelse i Højesterets sag afgjort ved dom af 10. september 2015 (UfR 2016.140), hvor Højesteret kom frem til, at ordlyden ikke kunne føre til, at der var hjemmel til at lade sygedagpenge ophøre af sig selv.

Det fremgår desuden af § 7's analogi i sygedagpengelovens § 21, stk. 3, at "retten til sygedagpenge ophører fra dagen efter det tidspunkt, hvor betingelserne for udbetaling ikke længere er opfyldt". Det har Ankestyrelsen før i tiden forstået således, at der kunne træffes afgørelse efter denne bestemmelse uden forudgående partshøring. Det var Ombudsmanden uenig i, da han ikke mente, der var hjemmel (FOB 2009-1-3). Som følge af Ombudsmandens efterfølgende dialog med ministeriet om problemet blev sygedagpengeloven ændret i 2010 således, at tilbagebetalingsbestemmelsen i § 71 blev udvidet, og der blev skabt den ønskede hjemmel.

I lovforslaget (L173 2009-20) er det om de andre bestemmelser i sygedagpengeloven - altså herunder § 7 - lagt til grund af lovgiver, "at kommunerne - som hidtil - er undergivet de almindelige regler i forvaltningsloven om pligt til partshøring, før der træffes afgørelse om standsning, og om meddelelse af afgørelsen, før den kan få virkning."

Det er således ikke rigtigt, når Ankestyrelsen i denne sag anfører, at det er lovgivers udtrykkelige intention, at der godt kan træffes afgørelse med tilbagevirkende kraft i sager efter § 7, og det har ikke støtte i hverken klassisk forvaltningsretlig teori eller lovforarbejderne. Det fremgår derfor også direkte af lovforarbejdet til 2010-ændringen af § 71, at det er forudsat, at der (som hidtil) skal ske meddelelse af en afgørelse, før den kan få virkning (for alle andre bestemmelser end § 21).

Det taler i øvrigt selvsagt imod det faste forvaltningsretlige udgangspunkt om (meget) klar lovhjemmel, at sådan skal findes ved fortolkning. Hertil kommer, at afgørelser efter sygedagpengelovens § 7 er afhængige af en skønspregnet vurdering, hvor retsgrundlaget såvel som den konkrete subsumtion kan være vanskelig. Dette taler også afgørende imod at fravige de almindelige forvaltningsretlige regler og grundsætninger, netop når det handler om denne bestemmelse.

Ankestyrelsen har navnlig gjort gældende, at der ikke er grundlag for at tilsidesætte Ankestyrelsens afgørelse af 18. december 2015, hvorved Ankestyrelsen stadfæstede [by1] Kommunes afgørelse af 22. juni 2015 om, at [person1] sygedagpenge skulle stoppes med virkning fra 15. april 2015, da hun på dette tidspunkt ikke længere opfyldte betingelserne i sygedagpengelovens § 7 om uarbejdsdygtighed.

En grundlæggende betingelse for at modtage sygedagpenge i henhold til lovens § 1 og § 7, stk. 1, er, at personen er uarbejdsdygtig på grund af egen sygdom. Dette skal sammenholdes med § 7, stk. 5, 1. pkt., hvoraf det følger, at sygedagpengene ophører helt eller delvist den dag, hvor personen er helt eller delvist uarbejdsdygtig, uanset om personen rasmelder sig.

Det følger således direkte af loven, at personen ikke længere er berettiget til sygedagpenge fra den dag, hvor det er dokumenteret, at vedkommende er uarbejdsdygtig igen.

Kommunen skal løbende foretage en konkret vurdering af oplysningerne i sagen, herunder om borgeren opfylder betingelsen om uarbejdsdygtighed. Det vil ikke sjældent forekomme, at kommunen først kommer i besiddelse af de relevante oplysninger efter, at borgeren ikke længere kan anses for at være uarbejdsdygtig.

Det afgørende for stop af sygedagpenge efter lovens § 7 er derfor ikke afgørelsestidspunktet, men derimod det tidspunkt hvor der foreligger dokumentation for, at borgeren er helt eller delvist uarbejdsdygtig. Udbetalingen af sygedagpenge må således kunne standses med virkning fra det tidspunkt, hvor det er dokumenteret, at personen ikke længere er uarbejdsdygtig, selv om afgørelsen først træffes efter dette tidspunkt.

Dette underbygges af bemærkningerne til den tidligere gældende sygedagpengelov § 5 (Lovforslag nr. 29 af 11. oktober 1989), som svarer til den nugældende § 7, hvori det hedder, at:

"[...] Det fastslås som en hovedbetingelse for adgangen til dagpenge ved sygdom, at den pågældende er fuldt uarbejdsdygtig. Den dag, lønmodtageren igen er uarbejdsdygtig, ophører retten til dagpenge derfor. Det er ikke fundet nødvendigt med en udtrykkelig bestemmelse herom som i gældende lovs § 8 og § 25."

Det har dermed været lovgivers udtrykkelige intention, at der godt kan træffes afgørelse med tilbagevirkende kraft i sager efter § 7.

[person1] blev desuden allerede på møde i kommunen den 24. marts 2015 orienteret om, at betingelserne i § 7 for fortsat udbetaling af sygedagpenge måske ikke længere var opfyldt, og at kommunen ville indhente oplysninger om hendes helbredsforhold fra [Sygehuset].

Kommunen modtog herefter statusattest af 8. april 2015 og sendte den 14. april 2015 et partshøringsbrev til [person1], hvori det var anført bl.a., at kommunen havde til hensigt at stoppe sygedagpengene pr. 15. april 2015 med henvisning til bl.a. statusattesten fra [Sygehuset].

Reglerne i sygedagpengelovens § 71, aktivlovens § 94 og andre love for tilbagebetaling kan ikke føre til, at myndighederne i sager efter sygedagpengelovens § 7 er afskåret fra at træffe afgørelse med tilbagevirkende kraft.

I modsætning til de af [person1] øvrige omtalte bestemmelser indeholder § 7 netop udtrykkelig hjemmel til at træffe afgørelse med tilbagevirkende kraft.

Endelig er der ikke grundlag for at mene, at Ankestyrelsens afgørelse er ugyldig. Denne sag adskiller sig væsentligt fra den situation, der forelå til pådømmelse i Højesterets dom af 10. september 2015 (UfR 2016.140), hvor der var tale om en kompetencemangel ved den oprindelige afgørelse, idet afgørelsen var truffet af en privat aktør. Dertil kommer, at personen fortsat var uarbejdsdygtig og dermed opfyldte de grundlæggende betingelser for udbetaling af sygedagpenge i lovens §§ 1 og 7 i hele perioden. Derfor kunne den nye afgørelse ikke træffes med tilbagevirkende kraft.

I stedet kan henvises til Højesterets dom af 25. maj 2005 (UfR 2005.2489), som viser, at der godt kan træffes afgørelse med

tilbagevirkende kraft, når der er tale om en afgørelse om stop af sygedagpenge med henvisning til, at den pågældende borger ikke længere opfyldte den grundlæggende betingelse om uarbejdsdygtighed i den tidligere sygedagpengelovs § 5.

Landsrettens begrundelse og resultat

Denne sag angår prøvelse af Ankestyrelsens afgørelse af 18. december 2015, og dermed om [by1] Kommune den 22. juni 2015 kunne træffe afgørelse med tilbagevirkende kraft og således lade udbetalingen af sygedagpenge til [person1] ophøre med sidste udbetalingsdag den 15. april 2015, fra hvilket tidspunkt kommunen vurderede, at [person1] ikke længere var uarbejdsdygtig i sygedagpengelovens forstand.

Det følger af sygedagpengelovens § 7, stk. 5, at retten til sygedagpenge ophører den dag, hvor modtageren er arbejdsdygtig, uanset om den pågældende genoptager arbejdet eller raskmelder sig. Efter sygedagpengelovens § 7, stk. 1 og 4, beror afgørelsen af, om en ledig kan anses for at være uarbejdsdygtig, på en samlet vurdering af sygdommen og dennes indvirkning på den sygemeldtes arbejdsevne i relation til det arbejdsområde, som pågældende står til rådighed for. Standsning af udbetaling af sygedagpenge i medfør af sygedagpengelovens § 7, stk. 5, sker således ikke automatisk, men forudsætter efter sygedagpengelovens § 7, stk. 1, at kommunen har truffet en formel afgørelse baseret på en vurdering af modtagerens helbredsmæssige forhold.

Det er ikke omtalt i sygedagpengeloven, at reglen i forvaltningslovens § 19, stk. 1, om forudgående partshøring skulle kunne fraviges ved afgørelser om ophør af sygedagpenge efter lovens § 7, hvorfor en sådan afgørelse tidligst kan træffes, når den sygemeldte har haft lejlighed til at udtale sig om de oplysninger om sagens faktiske omstændigheder, der efter kommunens opfattelse må føre til, at betingelserne for at modtage sygedagpenge ikke længere er opfyldt. Det følger da også af forarbejderne til sygedagpengeloven, jf. de almindelige bemærkninger til lovforslag nr. 173 af 24. marts 2010 om ændring af lov om arbejdsløshedsforsikring m.v. og lov om sygedagpenge (Partshøring, ændring af tilbagebetalingsregler m.v.), at kommunerne ved standsning af udbetaling af sygedagpenge i medfør af sygedagpengelovens § 7, stk. 5, er undergivet de almindelige regler i forvaltningsloven om pligt til partshøring, før der træffes afgørelse.

[by1] Kommune kunne således tidligst træffe afgørelse om at standse udbetalingen af sygedagpenge til [person1] efter den 24. april 2015, hvortil kommunen havde meddelt hende frist til at komme med sine bemærkninger. Først med [by1] Kommunes afgørelse af 22. juni 2015 forelå der en afgørelse om at standse udbetalingen af sygedagpenge. Afgørelsen gik imidlertid ud på at standse udbetalingen ikke kun med virkning for fremtiden, men allerede fra den 15. april 2015.

Der er ikke i sygedagpengelovens § 7 grundlag for at tillægge en afgørelse om ophør af sygedagpenge tilbagevirkende kraft. Der er efter det, der er anført ovenfor, ikke holdepunkter for at forstå § 7, stk. 5, således, at ophør af sygedagpenge sker automatisk, og at der kan træffes afgørelse efter bestemmelsen med tilbagevirkende kraft.

Heller ikke indholdet af opfølgningssamtalen den 24. marts 2015 eller det forhold, at kommunen ved brev af 14. april 2015 vedrørende partshøring meddelte [person1], at kommunen havde til hensigt at træffe afgørelse om at lade udbetalingen af sygedagpenge ophøre med sidste udbetalingsdag den 15. april 2015, kan føre til, at kommunen kunne beslutte, at udbetalingen af sygedagpenge skulle ophøre med virkning fra et tidspunkt forud for afgørelsen den 22. juni 2015. Der var således heller ikke som følge af en hensyntagen til [person1]s berettigede forventninger grundlag for at tillægge afgørelsen virkning tilbage fra den 15. april 2015. Det bemærkes herved, at spørgsmål om eventuelt uberettiget modtagelse af sygedagpenge må finde sin afgørelse efter tilbagebetalingsbestemmelserne i bl.a. sygedagpengelovens § 71.

Landsretten tager herefter [person1]s principale påstand til følge.

Ankestyrelsen skal betale sagsomkostninger for landsretten til FOA med i alt 30.500 kr. Beløbet omfatter 500 kr. til dækning af retsafgiften og 30.000 kr. til dækning af udgifter til advokatbistand. Ved fastsættelsen af beløbet til dækning af udgifterne til advokatbistand er der ud over sagens værdi taget hensyn til sagens principielle betydning og vidererækkende følger.

Thi kendes for ret:

Ankestyrelsen skal anerkende, at [person1] havde ret til udbetaling af sygedagpenge i perioden 15. april 2015 til 22. juni 2015.

I sagsomkostninger for landsretten skal Ankestyrelsen inden 14 dage betale 30.500 kr. til FOA som mandatar for [person1].

Sagsomkostningerne forrentes efter rentelovens § 8 a.