

*IV U 295/20*

## WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 14 grudnia 2020 roku

Sąd Rejonowy w Toruniu IV Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych

w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia Andrzej Kurzych

po rozpoznaniu w dniu 14 grudnia 2020 roku w Toruniu na posiedzeniu niejawnym

sprawy **B. D.**

przeciwko **Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych Oddziałowi w T.**

o zasiłek chorobowy

na skutek odwołania od decyzji z dnia 3 czerwca 2020 r., nr (...) - (...)

**zmienia zaskarżoną decyzję w ten sposób, że przyznaje B. D. prawo do zasiłku chorobowego za okres od (...) r. do (...) r.**

Sędzia Andrzej Kurzych

## UZASADNIENIE

Decyzją z dnia 3 czerwca 2020 r. Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w T. odmówił ubezpieczonej B. D. prawa do zasiłku chorobowego od (...) r. do (...) r. W uzasadnieniu decyzji wskazano, że jedną z przesłanek przyznania prawa do zasiłku chorobowego jest niezdolność do pracy, a na równi z niezdolnością do pracy traktuje się niemożność wykonywania pracy wskutek poddania się obowiązkowi kwarantanny, o której mowa w przepisach o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi. Jak wskazał organ rentowy, obowiązkowa kwarantanna dla osób wspólnie zamieszkujących z osobami przekraczającymi granicę państwową po 31 marca 2020 r. została wprowadzona od 1 kwietnia 2020 r., dlatego też ubezpieczona nie ma prawa do zasiłku chorobowego za okres od (...) r. do (...) r.

W odwołaniu od decyzji ubezpieczona wskazała, że w okresie od (...) r. do (...) r. odbywała obowiązkową kwarantannę, która była sprawdzana przez Państwowy Powiatowy Inspektorat Sanitarny oraz policję.

W odpowiedzi na odwołanie organ wniósł o oddalenie odwołania i podtrzymał dotychczas zajmowane stanowisko w sprawie.

### **Sąd ustalił, co następuje:**

Ubezpieczona B. D. podlegała ubezpieczeniu chorobowemu z tytułu prowadzenia działalności gospodarczej od 2016 r. W ramach tej działalności zajmowała stanowisko kierownika stacji (...) w T.. Jej mąż – W. D. pracował za granicą, w zakładzie tworzyw sztucznych w Niemczech.

W dniu (...) r. przekroczył granicę Rzeczypospolitej Polskiej. W związku ze stanem epidemii wywołanym wirusem Covid-19 jego dane oraz dane ubezpieczonej i ich dzieci M. i Ł. zostały wprowadzone do systemu EWP (Ewidencja Wjazdu do Polski). W systemie tym odnotowano, że cała rodzina odbywa kwarantannę.

W okresie od (...) r. do (...) r. ubezpieczona wraz z mężem i dziećmi odbywała kwarantannę. Jej przebieg był kontrolowany przez Państwowy Powiatowy Inspektorat Sanitarny oraz policję. Działania kontrolne policji dotyczyły tylko W. D..

Ubezpieczona złożyła wniosek o przyznanie zasiłku chorobowego w związku z odbytą kwarantanną. Decyzją z dnia 3 czerwca 2020 r. Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w T. odmówił ubezpieczonej B. D. prawa do zasiłku chorobowego od (...) r. do (...) r.

(dowody:

- przesłuchanie ubezpieczonej – protokół elektroniczny z 14.10.2020 r., k. 30-30v. akt,
- pismo z 20.11.2020 r. – k. 39 akt,
- wydruk z (...) k. 14- 15 akt,
- wniosek z 16.04.2020 r. – k. 1 akt zasiłkowych,
- decyzja z 3.06.2020 r. – k. 5 akt zasiłkowych)

### **Sąd zważył, co następuje:**

Stan faktyczny został ustalony na podstawie przesłuchania ubezpieczonej i dokumentów, których prawdziwości strony nie kwestionowały.

Gdy chodzi o zeznania ubezpieczonej to uwidoczniły się w nich pewne nieścisłości. Dotyczyły one kwestii kontaktów ubezpieczonej z Państwowym Powiatowym Inspektoratem Sanitarnym (PPIS). Ubezpieczona twierdziła, że kontaktowała się PPIS telefonicznie oraz przesłała swoje dane osobowe i dzieci pocztą elektroniczną. Sąd zwrócił się do PPIS o potwierdzenie tych okoliczności, lecz z odpowiedzi wynika, że nie jest to możliwe. Skierowane do ubezpieczonej zobowiązanie dotyczące przedłożenia korespondencji elektronicznej z PPIS również pozostało bez odpowiedzi. W ocenie Sądu, kwestie te nie miały jednak znaczenia, skoro z informacji PPIS wynika, że Inspekcja Sanitarna traktowała ubezpieczoną jak osobę objętą kwarantanną. Wynikało to także z nadesłanego przez PPIS wydruku z systemu EWP (k. 15 akt), gdzie wprost wskazano, że ubezpieczona w okresie od (...) do (...) r. podlegała kwarantannie.

Przechodząc do oceny prawnej zaskarżonej decyzji w pierwszej kolejności wskazać należy, iż w sprawie nie było sporu co do tego, że ubezpieczona w relewantnym okresie była objęta ubezpieczeniem chorobowym. Rozstrzygnięcia natomiast wymagało, czy po pierwsze, w okresie od (...) do (...) r. objęta ona była kwarantanną, a po drugie, czy wskazany okres odosobnienia uruchamiał ryzyko ubezpieczeniowe chronione na podstawie przepisów ustawy zasiłkowej.

Dokonując oceny prawnej zaskarżonej decyzji, wstępnie wskazać należy, że w świetle art. 6 ust. 1 ustawy zasiłkowej zasiłek chorobowy przysługuje ubezpieczonemu, który stał się niezdolny do pracy z powodu choroby w czasie trwania ubezpieczenia chorobowego. Jak wynika z art. 6 ust. 2 pkt 1 ustawy zasiłkowej na równi z niezdolnością do pracy z powodu choroby traktuje się niemożność wykonywania pracy w wyniku decyzji wydanej przez właściwy organ albo uprawniony podmiot na podstawie przepisów o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi. Stosownie zaś do art. 6 ust. 2 pkt 1a ustawy zasiłkowej, na równi z niezdolnością do pracy z powodu choroby traktuje się niemożność wykonywania pracy wskutek poddania się obowiązkowi kwarantanny, o której mowa w przepisach o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi.

Zaznaczyć należy, że art. 6 ust. 2 pkt 1a został wprowadzony do ustawy zasiłkowej na mocy art. 25 ustawy z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 568 ze zm.). Istotne przy tym jest to, że w myśl art. 89 tej ustawy art. 6 ust. 2 pkt 1a ustawy zasiłkowej

stosuje się do osób, które zostały poddane obowiązkowi kwarantanny po dniu 14 marca 2020 r. Co do zasady, nie ma zatem przeszkód, aby znalazł on zastosowanie na gruncie przedmiotowej sprawy, skoro ubezpieczona, jak wskazano, objęta była sporną kwarantanną w okresie od (...) do (...) r.

Stwierdzenie to nie wyczerpuje jednak istoty zasygnalizowanego na wstępie zagadnienia.

Należy bowiem zgodzić się z organem rentowym, że w świetle przepisów obowiązujących w dniu 27 marca 2020 r., wobec ubezpieczonej nie powstał z mocy prawa obowiązek przebywania na kwarantannie. Regulacje prawne nakładające taką powinności zaczęły obowiązywać od dnia 31 marca 2020 r. Zgodnie z obowiązującym od tego dnia § 2 pkt 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 31 marca 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz.U. poz. 566) w okresie epidemii osoba przekraczająca granicę państwową w celu udania się do swojego miejsca zamieszkania lub pobytu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej była obowiązana odbyć po przekroczeniu granicy państwowej, obowiązkową kwarantannę, o której mowa w przepisach wydanych na podstawie art. 34 ust. 5 ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi, trwającą 14 dni licząc od dnia następującego po przekroczeniu tej granicy, wraz z osobami wspólnie zamieszkującymi lub gospodarującymi. Z § 3 przywołanego rozporządzenia wynikało, że obowiązek, o którym mowa w § 2 ust. 2 pkt 2, był równoważny z obowiązkiem wynikającym z art. 34 ust. 2 ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi. Zaznaczono także, że w tym przypadku organ inspekcji sanitarnej nie wydaje decyzji, co oznaczało, iż obowiązek kwarantanny powstawał z mocy prawa.

Na gruncie przedmiotowej sprawy istotny był także § 19 wskazanego rozporządzenia. Przepis ten stanowił, że obowiązek kwarantanny osób wspólnie zamieszkujących lub gospodarujących, o których mowa w § 2 ust. 2 pkt 2 stosował się w przypadku, gdy osoba, z którą wspólnie zamieszkują lub gospodarują, przekroczyła granicę Rzeczypospolitej Polskiej po dniu 31 marca 2020 r. albo została poddana obowiązkowi kwarantanny na podstawie art. 34 ust. 2 ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi po tym dniu.

Dla jasności wskazać jeszcze należy, że w rozporządzeniu Ministra Zdrowia z dnia 20 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii (Dz. U. poz. 376), wskazano, że w okresie od 20 marca 2020 r. do odwołania osoby przyjeżdżające zza granicy (za wyjątkami wskazanymi w rozporządzeniu) są zobligowane do poddania się 14-dniowej kwarantannie. Obowiązek ten był równoważny z obowiązkiem wynikającym z art. 34 ust. 2 ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi i decyzji organu inspekcji sanitarnej nie wydaje się (§ 3 ust. 1 rozporządzenia). Oznacza to, że mąż ubezpieczonej W. D. po powrocie z zagranicy w dniu (...) r. miał obowiązek poddania się kwarantannie, lecz na ubezpieczonej taka powinności już nie spoczywała.

Podsumowując dotychczasowy wywód stwierdzić należy, że ubezpieczona nie była w okresie od dnia (...) do (...) r. obowiązana do poddania się kwarantannie tylko z tej racji, że wspólnie zamieszkiwała z powracającym z zagranicy mężem, gdyż powrót ten nastąpił przed dniem 1 kwietnia 2020 r., zaś przed tą datą brak było adekwatnej nowy prawnej w tym zakresie (zob. w szczególności rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 20 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii). Wyjaśnienia Państwowej Inspekcji Sanitarnej zamieszczone w piśmie z 4 sierpnia 2020 r. (k. 13 akt) nie miały zatem oparcia w obowiązujących przepisach prawa.

W grę mogła jeszcze jednak wchodzić kwarantanna, o której w art. 34 ust. 2 ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (Dz. U. z 2019 r., poz. 1239 ze zm.). Przepis ten, według brzmienia obowiązującego do dnia (...) r., stanowił, że osoby zdrowe, które pozostawały w styczności z osobami chorymi na choroby zakaźne podlegają obowiązkowej kwarantannie lub nadzorowi epidemiologicznemu, jeżeli tak postanowią organy inspekcji sanitarnej przez okres nie dłuższy niż 21 dni, licząc od ostatniego dnia styczności. Począwszy od dnia 1 kwietnia 2020 r. przepis ten uzależnił obowiązek kwarantanny osoby zdrowej nie od styczności z osobą chorą, ale od narażenia. Stanowi on bowiem, że osoby, które były narażone na chorobę zakaźną lub pozostawały w styczności ze źródłem biologicznego czynnika chorobotwórczego, a nie wykazują objawów

chorobowych, podlegają obowiązkowej kwarantannie lub nadzorowi epidemiologicznemu, jeżeli tak postanowią organy inspekcji sanitarnej przez okres nie dłuższy niż 21 dni, licząc od dnia następującego po ostatnim dniu odpowiednio narażenia albo styczności.

Istotne jest to, że omawiana w tym miejscu kwarantanna nie obowiązuje z mocy samego prawa, lecz, używając języka ustawy, jej źródłem jest postanowienie organu inspekcji sanitarnej. W ocenie Sądu, zwrot ten wskazuje na konieczność wydania decyzji administracyjnej, gdyż dochodzi w tym przypadku do rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej w znaczeniu przyjętym w art. 1 pkt 1 i art. 104 k.p.a.

Wracając na grunt niniejszej sprawy wskazać należy, że organ sanitarny objął kwarantanną ubezpieczoną i jej męża w tym samym trybie i na tych samych zasadach, choć nie było ku temu żadnych podstaw prawnych. Nałożenie tego obowiązku na ubezpieczoną nie nastąpiło w formie decyzji administracyjnej, choć winna ona w tym przypadku zostać wydana. Niezależnie od tego problematyczne było zidentyfikowanie podstawy prawnej tej powinności. W ocenie Sądu, takiej podstawy nie było, gdyż W. D. nie był osobą chorą na chorobę zakaźną, a tylko wtedy, według stanu prawnego obowiązującego pod koniec marca 2020r., możliwe byłoby objęcie kwarantanną ubezpieczonej jako osoby zdrowej. Doszło zatem do znaczących uchybień proceduralnych i materialnoprawnych po stronie organu sanitarnego, co jednak nie zmienia faktu, że w okresie od (...) do (...) r. ubezpieczona poddana była kwarantannie na polecenie organu sanitarnego.

Powstaje zatem sygnalizowany na wstępie problem, czy możliwa była subsumpcja ustalonego stanu faktycznego pod normę art. 6 ust. 2 pkt 1 lub 1a ustawy zasiłkowej. Pierwszy ze wskazanych przepisów nie wchodził w grę skoro nie została wydana decyzja administracyjna. Nie było natomiast przeszkód, aby potraktować zarządną przez organ sanitarny kwarantanną jako kwarantanną w rozumieniu art. 6 ust. 2 pkt 1a ustawy zasiłkowej, choć wprowadzona ona została bez podstawy prawnej i z naruszeniem wymogów formalnych.

Kwarantanna ta w pełni bowiem odpowiadała definicji legalnej kwarantanny, o której mowa w art. 2 pkt 12 ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi. Przepis ten stanowi, że kwarantanną jest odosobnienie osoby zdrowej, która była narażona na zakażenie, w celu zapobieżenia szerzeniu się chorób szczególnie niebezpiecznych i wysoce zakaźnych. W przedmiotowej sprawie istotne było wyłącznie to, że obowiązek kwarantanny został nałożony, a wskutek poddania się temu obowiązkowi, ubezpieczona nie mogła wykonywać pracy.

Na kwestię tę należy też spojrzeć od strony ubezpieczonej. Poddana się ona kwarantannie na podstawie polecenia organu sanitarnego, pozostając w przekonaniu, że polecenie to odpowiada wymogom prawa. Ustalenie w niniejszym postępowaniu, iż ubezpieczona nie pozostawała na kwarantannie niechybnie skutkowałoby koniecznością przyjęcia, iż zarządzając kwarantanną organ sanitarny naruszył wyrażoną w art. 8 k.p.a. zasadę pogłębiania zaufania do organów państwa, która traktowana jest w doktrynie jako odbicie konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawnego.

Zasada prowadzenia postępowania w sposób budzący lub pogłębiający zaufanie jednostki do organów władzy publicznej nie tylko ma kształtować etykę administrowania, ale również ma na celu unikanie tworzenia takich sytuacji procesowych, które są dla stron zaskakujące, niedogodne, wskazują na niejasną zmienność ocen faktów lub uprawnień, powodują powstawanie nierówności ich pozycji w postępowaniu bez należytego uzasadnienia w stanie faktycznym lub prawnym sprawy (J. Borkowski, System prawa administracyjnego, t. 9, Prawo procesowe administracyjne, pod red. R. Hausera, Z. Niewiadomskiego, A. Wróbla, Warszawa 2010, s. 145.). Zasada ta stanowi niejako kłamrę, która spina całość zasad postępowania. Jest to bowiem zasada najszersza pod względem zakresu, a przy tym bardzo doniosła pod względem politycznym, gdyż ustawodawca wychodzi z założenia, że o sile państwa i skuteczności jego działania decyduje zaufanie obywateli do władzy państwowej (S. Rozmaryn, O zasadach ogólnych kodeksu postępowania administracyjnego. Charakter prawny i znaczenie zasad ogólnych k.p.a., Państwo i Prawo 1961, z. 12, s. 903). Z zasady tej wynikają dla organów prowadzących postępowanie przede wszystkim następujące dyrektywy (określone wprost przez inne zasady ogólne): respektowanie zasady równości obywateli wobec prawa; dokładne wyjaśnienie okoliczności sprawy; uwzględnienie wszystkich wchodzących w grę interesów i ustosunkowanie się do zgłoszonych w toku postępowania twierdzeń i wniosków stron; czuwanie, by uczestnicy postępowania nie ponieśli

szkody z powodu nieznaomości prawa i udzielanie im w tym celu niezbędnych informacji; praworządne prowadzenie spraw (ściśle przestrzeganie prawa) i sprawiedliwe ich rozstrzygnięcie; dążenie do przekonania stron o zasadności podejmowanych rozstrzygnięć; szybko (terminowe) załatwianie spraw; wykluczenie ujemnych następstw uchybień organu prowadzącego postępowanie dla obywatela, który działa w dobrej wierze (Z.R. Kmieciak, Postępowanie administracyjne, postępowanie egzekucyjne w administracji i postępowanie sądownoadministracyjne, Warszawa 2011, s. 65).

Zostały zatem spełnione przesłanki do uzyskania prawa do zasiłku chorobowego, o których mowa w art. 6 ust. 1 i 2 pkt 1a ustawy zasiłkowej. W związku z tym, na podstawie art. 477<sup>(14)</sup> § 2 k.p.c., zmieniono zaskarżoną decyzję w ten sposób, że przyznano ubezpieczonej B. D. prawo do zasiłku chorobowego od (...) r. do (...) r.

Sędzia Andrzej Kurzych