

**Uchwała Składu Siedmiu Sędziów Sądu Najwyższego
z dnia 29 czerwca 1995 r.
II PZP 2/95**

Przewodniczący Prezes SN: Jan Wasilewski, Sędziowie SN: Teresa Flemming-Kulesza, Kazimierz Jaśkowski (współsprawozdawca), Maria Mańkowska, Walerian Sanetra, Stefania Szymańska (sprawozdawca), Maria Tyszel,

Sąd Najwyższy, z udziałem prokuratora Włodzimierza Skoniecznego, po rozpoznaniu na posiedzeniu w dniu 29 czerwca 1995 r. wniosku Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego skierowanego przez Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego do rozpoznania przez skład siedmiu sędziów Izby Administracyjnej, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych Sądu Najwyższego o podjęcie uchwały zawierającej odpowiedź na następujące zagadnienie prawne:

1. Czy decyzja inspektora sanitarnego stwierdzająca chorobę zawodową lub brak podstaw do jej stwierdzenia, prawomocna na skutek oddalenia przez Naczelną Sąd Administracyjny wniesionej na nią skargi, wiąże sąd powszechny rozpoznający sprawę o świadczenie z tytułu choroby zawodowej?

2. Czy wymieniona w pkt 1 ostateczna decyzja inspektora sanitarnego, nie zaskarżona do Naczelnego Sądu Administracyjnego, wiąże sąd powszechny w sprawie o świadczenie z tytułu choroby zawodowej ?

p o d j ą ł następującą uchwałę:

Decyzja inspektora sanitarnego stwierdzająca chorobę zawodową lub brak podstaw do jej stwierdzenia nie wiąże sądu powszechnego rozpoznającego sprawę o świadczenia z tytułu choroby zawodowej także po oddaleniu przez Naczelny Sąd Administracyjny wniesionej na nią skargi.

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

I

W uzasadnieniu pytania prawnego, Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego nawiązał do pkt 2 uchwały składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 16 czerwca 1994 r., II PZP 4/94 (OSNAPiUS 1994 Nr 11 poz. 170) tej treści, iż: "Sąd powszechny rozpoznający sprawę o świadczenia z tytułu choroby zawodowej, nie jest związany decyzją inspektora sanitarnego". W ocenie Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego uchwała w tej części budzi poważne wątpliwości. Opowiadając się za związaniem sądu powszechnego w sprawach o świadczenia z tytułu choroby zawodowej decyzją inspektora sanitarnego, Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego jest zdania, że konieczna jest weryfikacja poglądu wyrażonego w pkt 2 powołanej uchwały.

Przedstawione pytanie prawne zostało skierowane przez Pierwszego Prezesa SN do rozpatrzenia w składzie siedmiu sędziów Sądu Najwyższego.

II

W związku z wywodami zawartymi w uzasadnieniu pytania, celowe jest przytoczenie najważniejszych argumentów prawnych podanych w uzasadnieniu uchwały z 16 czerwca 1994 r., II PZP 4/94, odnośnie do jej pkt 2.

Sąd Najwyższy podkreślił, że jedynym przepisem stwierdzającym wiążący charakter ustaleń Państwowej Inspekcji Sanitarnej w sprawie uznania schorzenia za chorobę zawodową jest § 22 rozporządzenia Ministra Pracy, Płac i Spraw Socjalnych z dnia 5 sierpnia 1983 r. w sprawie składu komisji lekarskich do spraw inwalidztwa i zatrudnienia, trybu postępowania, trybu kierowania na badania przez te komisje oraz szczegółowych zasad ustalania inwalidztwa (Dz. U. Nr 47, poz. 214 ze zm.). Literalne brzmienie tego przepisu przemawia za związaniem komisji lekarskich tylko ustaleniami pozytywnymi stwierdzającymi, iż schorzenie jest chorobą zawodową. Dyskusyjne wydaje się już przyjęcie, że również decyzja negatywna, tj. odmawiająca uznania schorzenia za chorobę zawodową, jest wiążąca dla komisji lekarskich. Sąd Najwyższy stwierdził dalej, iż ostateczna decyzja inspektora sanitarnego uznająca lub odmawiająca uznania schorzenia za chorobę zawodową nie stanowi prejudykatu dla sądu powszechnego, niezależnie od tego, czy decyzja taka stała się ostateczna wobec upływu terminu do jej zaskarżenia, czy też wobec oddalenia skargi przez Naczelny Sąd Administracyjny. Sąd ten kontroluje bowiem jedynie legalność decyzji inspektora sanitarnego. Natomiast sąd pracy i ubezpieczeń społecznych rozstrzygając roszczenie z tytułu następstw choroby zawodowej jest zobowiązany z mocy art. 3 § 2, 213, 233 § 1, 234 k.p.c. do wszechstronnego zbadania i rozważenia wszystkich istotnych okoliczności sprawy.

Odwwołanie od decyzji organu rentowego odmawiającej renty czy jednorazowego odszkodowania z tytułu choroby zawodowej nie jest odwołaniem od decyzji inspektora sanitarnego, lecz od decyzji organu rentowego. Podobnie jest z powództwem przeciwko zakładowi pracy o jednorazowe odszkodowanie z tytułu choroby zawodowej, którego wypłaty zakład pracy odmówił na podstawie orzeczenia komisji lekarskiej do spraw inwalidztwa i zatrudnienia.

W postępowaniu przed sądem powszechnym, sądem pracy, bądź sądem wojewódzkim-sądem pracy i ubezpieczeń społecznych o świadczenia z tytułu choroby zawodowej, inspektor sanitarny nie jest stroną; stroną jest albo oddział Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (organ rentowy) albo zakład pracy oraz poszkodowany pracownik czy jego rodzina.

Decyzja inspektora sanitarnego, jak dalej wywiódł Sąd Najwyższy, ma charakter deklaratoryjny. Stwierdzenie lub brak choroby zawodowej stanowi tylko jedną z okoliczności spornych, którą sąd ten z mocy przytoczonych już przepisów kodeksu postępowania cywilnego ocenia samodzielnie. Dla celów świadczeń z ubezpieczenia społecznego, czy też świadczeń odszkodowawczych, samo stwierdzenie choroby zawodowej nie jest wystarczające. Istotne jest bowiem ustalenie, czy choroba ta stanowi przyczynę inwalidztwa w rozumieniu art. 24 ustawy z dnia 14 grudnia 1982 r. o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin (Dz. U. Nr 40, poz. 267 ze zm.) lub czy spowodowała ona uszczerbek na zdrowiu pracownika, bądź jego śmierć (art. 9 i 12 ustawy z dnia 12 czerwca 1975 r. o świadczeniach z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych (jednolity tekst: Dz. U. z 1983 r., Nr 30, poz. 144 ze zm.)). Decyzja

inspektora sanitarnego stwierdzająca chorobę zawodową nie będzie miała wpływu na odmowę przyznania przez sąd jednorazowego odszkodowania lub renty inwalidzkiej, jeżeli postępowanie dowodowe wykaże, że choroba zawodowa nie była przyczyną uszczerbku na zdrowiu, inwalidztwa czy śmierci.

W konkluzji tych rozważań Sąd Najwyższy stwierdził w uzasadnieniu uchwały, że wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego wydany w postępowaniu ze skargi na decyzję inspektora sanitarnego, nie ma charakteru wiążącego dla sądu rozpoznającego roszczenie związane ze skutkami choroby zawodowej, gdyż brak jest przepisu, który wskazywałby na związanie sądu w postępowaniu cywilnym wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego w sprawie stwierdzenia choroby zawodowej.

Brak jest przepisu, który - tak jak to ma miejsce w art. 11 k.p.c. w odniesieniu do prawomocnych wyroków skazujących wydanych w postępowaniu karnym - wskazywałby na związanie sądu w postępowaniu cywilnym wyrokami NSA w sprawie stwierdzenia choroby zawodowej.

Ewentualna zmiana czy uchylenie decyzji administracyjnej uwzględnionej przez sąd przy rozstrzyganiu sprawy cywilnej nie stanowi przyczyny restytucyjnej (art. 403 § 1 k.p.c.).

III

1. Zdaniem Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego wywody Sądu Najwyższego odnoszące się do pkt 2 uchwały w sprawie II PZP 4/94 nasuwają istotne zastrzeżenie, i to zarówno, gdy decyzja inspektora sanitarnego poddana została kontroli Naczelnego Sądu Administracyjnego, jak i wówczas, gdy nie została zaskarżona do tego Sądu.

Należy podkreślić, iż w sentencji tej uchwały Sąd Najwyższy nie wypowiedział się wprost co do braku związania sądu powszechnego decyzją inspektora sanitarnego także w razie oddalenia przez Naczelną Sąd Administracyjny wniesionej na nią skargi, a to z tego powodu, iż pytanie prawne rozważane w sprawie II PZP 4/94 nie obejmowało swym zakresem tego zagadnienia. Do tego problemu ustosunkowano się tylko w uzasadnieniu uchwały.

2. Przechodząc do rozważenia (wg. kolejności) zagadnień zawartych w pytaniu prawnym, Sąd Najwyższy miał na uwadze co następuje:

a) Nie jest uzasadniony zarzut, że powierzenie na mocy ustawy z dnia 18 kwietnia 1985 r. o rozpoznawaniu przez sądy spraw z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych (Dz. U. Nr 20, poz. 85) orzecznictwa w sprawach ubezpieczeń społecznych sądom pracy i ubezpieczeń społecznych nie zmieniło charakteru tego sądownictwa jako sądownictwa szczególnego. Wbrew stanowisku Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego, w konsekwencji zmian wprowadzonych tą ustawą okręgowe sądy pracy i ubezpieczeń społecznych zostały zlikwidowane jako sądy szczególne i zostały przekształcone w sądy pracy i ubezpieczeń społecznych w odpowiednich sądach wojewódzkich, co było zgodne z postulatem włączenia sądownictwa pracy i ubezpieczeń społecznych do sądownictwa powszechnego. Użyte określenie "odrębne jednostki organizacyjne" świadczy zaś jedynie o wewnętrznym ich wyodrębnieniu pod względem organizacyjnym i funkcjonalnym, natomiast nie odbiera tym sądom charakteru sądów powszechnych (por. art. 2 § 1 ustawy z dnia 20 czerwca 1985 r. - Prawo o ustroju sądów powszechnych, jednolity tekst: Dz. U. z 1994 r., Nr 7, poz. 25 ze

zm.). Zwrot ten ponadto przesądza o trwałym, dokonanym na mocy ustawy, wewnętrznym wyodrębnieniu rozpoznawania spraw z zakresu pracy i ubezpieczeń społecznych od innych spraw rozpoznawanych w sądach rejonowych i sądach wojewódzkich, zwłaszcza od spraw cywilnych. Takie wyodrębnienie jest podyktowane specyfiką tych spraw i koniecznością zagwarantowania szybkości postępowania. Według zgodnego poglądu wyrażonego w doktrynie, powództwo o roszczenie przeciwko zakładowi pracy oraz odwołanie od decyzji organów rentowych w sprawach o roszczenia związane z chorobami zawodowymi, są to sprawy cywilne, należące do drogi postępowania sądowego przed sądami powszechnymi. Zgodnie bowiem z art. 1 k.p.c. kodeks ten normuje także postępowanie sądowe w sprawach z zakresu prawa pracy, jak również w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych (sprawy cywilne). Do rozpoznawania spraw cywilnych zaś powołane są sądy powszechne, o ile sprawy te nie należą do właściwości sądów szczególnych, oraz Sąd Najwyższy - art. 2 § 1 k.p.c. (B. Adamiak, J. Borkowski: Polskie postępowanie administracyjne i sądowo administracyjne, Wydawnictwo Naukowe PWN Warszawa 1992, str. 252 i powołana tam literatura; J. Iwulski: Związanie sądu powszechnego decyzją administracyjną na przykładzie decyzji dotyczącej stwierdzenia choroby zawodowej, Monitor Prawniczy 1995, nr 3, str. 69). Przez sprawy z zakresu prawa pracy rozumie się sprawy o odszkodowanie dochodzone od zakładu pracy na podstawie przepisów o świadczeniach z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych (art. 476 § 1 k.p.c.), a przez sprawy z zakresu ubezpieczeń społecznych rozumie się sprawy, w których wniesiono odwołanie od decyzji organów rentowych.

b) Nie jest trafne stanowisko zaprezentowane w pytaniu prawnym, że brak w k.p.c. odpowiednika art. 11 w odniesieniu do wyroków Naczelnego Sądu Administracyjnego, nie wyłącza związania sądu powszechnego wyrokami tegoż Sądu.

W celu uzasadnienia tego stanowiska przytoczono argumentację, iż w ramach obowiązującego porządku prawnego przepis taki nie jest potrzebny, a to z uwagi na treść art. 177 § 1 pkt 3 k.p.c., a przede wszystkim art. 365 § 1 k.p.c. Trafnie wskazuje się w doktrynie (J. Borkowski i inni: Kodeks postępowania administracyjnego, Komentarz, Wyd. Prawnicze 1989, str. 352 - 354; J. Iwulski: Związanie sądu powszechnego..., str. 70), że zgodnie z art. 211 k.p.a. w sprawach nie uregulowanych w dziale dotyczącym postępowania sądowo-administracyjnego stosuje się odpowiednio przepisy k.p.c., przy czym nie ma żadnych przeszkód, aby do wyroków NSA miały zastosowanie art. 365 i 366 k.p.c. Przepisy te stanowią, że orzeczenie prawomocne wiąże nie tylko strony i sąd, który je wydał, lecz również inne sądy i organy państwowe, a w wypadkach w ustawie przewidzianych także inne osoby (art. 365 § 1), oraz że wyrok prawomocny ma powagę rzeczy osądzonej tylko co do tego, co w związku z podstawą sporu stanowiło przedmiot rozstrzygnięcia, a ponadto tylko między tymi samymi stronami (art. 366). Przymiot powagi rzeczy osądzonej oraz związanie innych organów (w tym także sądów powszechnych) ma więc także wyrok sądu administracyjnego.

W rozważanym zagadnieniu chodzi o wyrok sądu administracyjnego oddalający skargę, gdyż taki wyrok kończy postępowanie administracyjne w przedmiocie stwierdzenia choroby zawodowej lub braku podstaw do jej stwierdzenia.

Jeżeli chodzi o problem powagi rzeczy osądzonej takiego wyroku, to zasadny jest pogląd, iż z art. 366 k.p.c. wynika, że może on dotyczyć tylko stron postępowania

administracyjnego.

Wyrok sądu administracyjnego nie ma więc powagi rzeczy osądzonej w stosunku do występujących w postępowaniu przed sądami powszechnymi poszkodowanego oraz pozwanego zakładu pracy lub organu rentowego, od którego decyzji jest rozpatrywane odwołanie - w sytuacji, gdy decyzje organów Państwowej Inspekcji Sanitarnej były niekorzystne dla osoby ubiegającej się o stwierdzenie choroby zawodowej.

Tożsamości stron także nie będzie w sytuacji, gdy zakład pracy lub ZUS zaskarży do sądu administracyjnego decyzję inspektora sanitarnego stwierdzającą chorobę zawodową, a więc decyzję korzystną dla poszkodowanego, a niekorzystną dla zakładu pracy lub organu rentowego. Zaskarżenie takiej decyzji przez zakład pracy lub ZUS jest możliwe, gdyż zakładowi pracy, jak i organowi rentowemu, należałoby przyznać przymiot strony postępowania administracyjnego. Zgodnie bowiem z art. 28 k.p.a. stroną jest każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie, albo kto żąda czynności organu ze względu na swój interes lub obowiązek, przy czym bez znaczenia jest, czy brał w rzeczywistości udział w postępowaniu administracyjnym (J. Borkowski, Komentarz ...str. 326).

W myśl art. 202 § 1 k.p.a. w postępowaniu sądowym stroną przeciwną w stosunku do skarżącego jest organ administracji państwowej, który wydał decyzję. Stosownie jednak do § 2 tego przepisu, osoby, których praw dotyczy wynik postępowania, mogą wziąć udział w postępowaniu sądowym na prawach strony. W razie więc zaskarżenia przez zakład pracy lub organ rentowy (jeżeli chodzi o organ rentowy to raczej są to rozważania teoretyczne) decyzji inspektora sanitarnego stwierdzającej chorobę zawodową, stronami postępowania przed Naczelnym Sądem Administracyjnym będą zakład pracy lub ZUS oraz inspektor sanitarny, tj. organ administracji państwowej, który wydał decyzję, odpowiednik "pozwanego" w postępowaniu cywilnym (Z. Janowicz: Kodeks postępowania administracyjnego, Wydawnictwo Naukowe PWN Warszawa, Poznań 1995, str. 480). Poszkodowany może wziąć udział w postępowaniu, ale tylko na prawach strony. W literaturze wskazuje się, że osoby takie sąd powinien zawiadomić o wszczęciu postępowania sądowego przez doręczenie im odpisu skargi lub wezwania na rozprawę. Udział w postępowaniu tych osób zależy od ich uznania. Nie są one związane ani ze skarżącym, ani z organem administracji państwowej i mogą zajmować w sprawie stanowisko samodzielne. (J. Borkowski: Komentarz..., str. 326).

W orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego wypowiedziano na tle art. 202 § 2 k.p.a. pogląd, że wprowadzie osoba trzecia, której praw dotyczy wynik postępowania przed sądem administracyjnym, może wziąć udział w postępowaniu przed tym sądem na prawach strony, jednak nie zyskuje przez to pozycji strony przeciwnej w stosunku do skarżącego (wyrok z 21 kwietnia 1982 r., SA/Po 665/81, ONSA 1982 nr 1 poz. 35, OSPiKA 1983 z. 11 poz. 245). W orzecznictwie tym także podkreślono, że w postępowaniu przed Naczelnym Sądem Administracyjnym udział osób, które nie wniosły skargi do sądu reguluje wyczerpująco art. 202 § 2 k.p.a. (wyrok z 22 października 1991 r., II SA 376/91, II SA 465-466/91, ONSA 1992 nr 3-4 poz. 69).

Należy dodać, że w literaturze przedmiotu przyjmuje się, że stroną albo stronami skarżącymi przed Naczelnym Sądem Administracyjnym są tylko te, które same wniosły skargę do tego Sądu. Inne strony postępowania administracyjnego, które skargi nie wniosły, mogą brać udział w postępowaniu przed sądem administracyjnym już tylko "na prawach stron" (art. 202 § 2 k.p.a.), bowiem ich praw dotyczyć będzie wynik

postępowania sądowo-administracyjnego (A. Bromer: Pozycja prawnoustrojowa Naczelnego Sądu Administracyjnego, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1989, str. 73). Powyższe należy zatem odnieść także do sytuacji, gdy skargę na decyzję inspektora sanitarnego wniósł do Naczelnego Sądu Administracyjnego poszkodowany, a zakład pracy wziął udział w tym postępowaniu na prawach strony.

W postępowaniu przed sądem pracy bądź sądem ubezpieczeń społecznych inspektor sanitarny nie jest stroną; stroną jest poszkodowany oraz zakład pracy lub organ rentowy.

W świetle powyższego uzasadniony jest zatem pogląd o braku tożsamości stron.

Przy rozważaniu mocy wiążącej wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego można również wskazać na brak tożsamości roszczeń, która zachodzi wówczas, gdy identyczny jest nie tylko przedmiot, ale i podstawa sporu. W postępowaniu przed organem inspekcji sanitarnej, a następnie przed Naczelnym Sądem Administracyjnym, chodzi tylko o stwierdzenie choroby zawodowej lub jej braku. Natomiast gdy idzie o sąd pracy oraz sąd pracy i ubezpieczeń społecznych, to roszczeniem objęte jest żądanie przyznania świadczenia z ubezpieczenia społecznego lub świadczeń od zakładu pracy. Jak zaś zasadnie wywiódł Sąd Najwyższy w uzasadnieniu uchwały w sprawie II PZP 4/94, dla celów świadczeń z ubezpieczenia społecznego czy też świadczeń odszkodowawczych, samo stwierdzenie choroby zawodowej nie jest wystarczające. Istotne jest bowiem ustalenie, czy choroba ta stanowi przyczynę inwalidztwa lub czy spowodowała ona uszczerbek na zdrowiu lub śmierć. Decyzja inspektora sanitarnego stwierdzająca chorobę zawodową nie będzie miała wpływu na odmowę przyznania przez sąd jednorazowego odszkodowania lub renty inwalidzkiej czy rodzinnej, jeżeli postępowanie dowodowe wykaże, że choroba ta nie była przyczyną uszczerbku na zdrowiu, inwalidztwa czy śmierci.

Konkludując należy więc przyjąć, że ewentualny wyrok sądu administracyjnego, zapadły w postępowaniu ze skargi na decyzję inspektora sanitarnego w przedmiocie stwierdzenia choroby zawodowej, lub braku podstaw do jej stwierdzenia, nie ma powagi rzeczy osądzonej w postępowaniu przed sądem powszechnym o roszczenia z tego tytułu. Nie wiąże on też stron tego postępowania, a tym samym nie wyklucza poczynienia odmiennych ustaleń i ocen. Wyrok taki będzie miał jedynie walor dokumentu urzędowego, wyposażonego w domniemanie prawdziwości i autentyczności (art. 244 i 252 k.p.c.). Domniemania te mogą być obalane. Należy ponadto dodać, że końcowym efektem postępowania administracyjnego oraz sądowo administracyjnego jest decyzja administracyjna a nie orzeczenie sądu administracyjnego. Taka sytuacja występuje także wtedy, gdy sąd administracyjny wyda wyrok oddalający skargę na decyzję stwierdzającą chorobę zawodową lub brak podstaw do jej stwierdzenia. Pozostaje wtedy w mocy decyzja ostateczna inspektora sanitarnego. Nadanie przez doktrynę decyzji waloru "prawomocności" z uwagi na poddanie jej kontroli sądu administracyjnego, nie nadaje takiej decyzji przymiotu prawomocności oraz wynikających stąd skutków, o których mowa w k.p.c.

c) W świetle powyższego nie może mieć istotnego znaczenia, że badanie legalności decyzji administracyjnej w praktyce jest rozumiane i stosowane szeroko i obejmuje to, co określa się jako kontrolę zasadności. Na tak szerokie w orzecznictwie NSA rozumienie badania legalności zwrócił uwagę A. Zieliński w powołanej w pytaniu prawnym glosie (PiP 1992 z. 6 str. 112 i nast.). Autor glosy podniósł, iż w doktrynie pos-

tępowania cywilnego wyróżnia się w ramach kontroli sprawowanej przez sąd rewizyjny dwa pojęcia: kontrolę legalności (czy nie nastąpiło naruszenie przepisów prawa materialnego i procesowego) oraz kontrolę zasadności orzeczenia (czy sąd I instancji ustalił wszystkie okoliczności sprawy zgodnie z zebrany materiał i czy z ustaleń tych wyciągnął trafne logicznie wnioski, a w konsekwencji, czy wydał orzeczenie zgodne z prawdą obiektywną).

Zdaniem autora glosy, pojęciom kontroli "naruszenia prawa materialnego" i "naruszenia przepisów postępowania administracyjnego" z art. 207 § 2 k.p.a. nadać należy sens szerszy, obejmując nimi także to, co określa się jako kontrolę zasadności. Zamieszczenie w niektórych orzeczeniach wzmianki o kontroli zgodności z prawem ma zaś na celu jedynie podkreślenie, iż Naczelny Sąd Administracyjny nie wkracza w sferę celowości wydania określonej decyzji (nie wypowiada się o trafności wyboru jednego z kilku dopuszczalnych przez prawo rozwiązań), nie zaś że ogranicza się do kontroli jedynie formalnej, pomijając kwestie merytoryczne.

Powołana glosa dotyczy uchwały Sądu Najwyższego z 26 kwietnia 1991 r., I PZP 9/91 (OSNCP 1992 nr 2 poz. 27), w której stwierdzono, że asesorowi sądowemu zwolnionemu ze służby przysługuje odwołanie do sądu pracy, a więc odnosi się do postępowania przed sądem pracy dla rozpoznawania spraw o rozwiązanie stosunku pracy.

Aprobując treść tezy autor glosy podkreślił, że o większej przydatności postępowania przed sądem pracy w tego rodzaju sprawach decydują jednak wyłącznie potrzeby dowodowe. Postępowanie poprzedzające zwolnienie pracownika mianowanego ze służby nie jest - mimo wszystko - typowym postępowaniem administracyjnym. Jeżeli więc pracownik kwestionuje prawidłowość zwolnienia, konieczne jest przeprowadzenie postępowania dowodowego, nierzadko w postaci przesłuchania świadków. Sądy są lepiej przygotowane do gromadzenia materiału dowodowego i dokonywania ustaleń faktycznych. Większe możliwości ujawnienia prawdy w postępowaniu dowodowym daje też dwuinstancyjne postępowanie sądowe. Sąd rewizyjny w sprawach pracowniczych ma zresztą także - i to szerzej niż w innych sprawach (por. art. 477⁴ i 477⁵ k.p.c.) - możliwość uzupełnienia dowodów oraz dokonania nowych ustaleń.

Stwierdzenie istnienia choroby zawodowej, choć z istoty oparte na stosunku cywilno-prawnym, zostało z mocy przepisu szczególnego (art. 2 § 3 k.p.c.) przekazane na drogę postępowania administracyjnego. Wprawdzie w świetle art. 75 § 1 k.p.a. inspektor sanitarny może jako dowód dopuścić wszystko, co może przyczynić się do wyjaśnienia sprawy, a nie jest sprzeczne z prawem (w szczególności dowodem mogą być dokumenty, zeznania świadków, opinie biegłych oraz oględziny), to jednak praktyka dowodzi, że inspektorzy sanitarni nie prowadzą tak szerokiego postępowania dowodowego; w szczególności - gdy chodzi o opinie biegłych. Jeżeli się zaś uwzględni, że - jak to podkreślił autor omawianej glosy - wprawdzie Naczelny Sąd Administracyjny może też uzupełnić dowody oraz dokonać nowych ustaleń, ale tylko w takich samych granicach, jak sąd powszechny orzekający w zwykłym postępowaniu cywilnym, to uzasadniony jest wniosek, że sąd pracy, wojewódzki sąd pracy i ubezpieczeń społecznych mają większe możliwości ujawnienia prawdy obiektywnej w postępowaniu dowodowym, dokonywania ustaleń faktycznych i wydania wyroku co do istoty sprawy (por. art. 477⁴, 477⁵ § 1 oraz art. 477¹⁴ § 2 i 477¹⁵ k.p.c.).

Zgodnie z art. 211 k.p.a. (in fine) rozpoznanie skargi następuje według przepisów

k.p.c. o postępowaniu rewizyjnym. W doktrynie podkreślono (J. Borkowski: Komentarz..., str. 352) , że należy wszakże mieć na względzie, iż między istotą postępowania rewizyjnego a istotą postępowania przed Naczelnym Sądem Administracyjnym zachodzą bardzo poważne różnice. Po pierwsze, przepisy k.p.c. zakładają istnienie dwóch instancji sądowych, natomiast postępowanie przed Naczelnym Sądem Administracyjnym jest jednoinstancyjne. Po drugie, system rewizyjny zawiera zarówno pewne elementy apelacyjne (dopuszczenie możliwości orzekania przez sąd odwoławczy co do istoty sprawy), jak i kasacyjne (dopuszczenie jedynie możliwości uchylenia zaskarżonego orzeczenia), natomiast system postępowania przed Naczelnym Sądem Administracyjnym jest typowym systemem kasacyjnym, którego elementy zostały szczegółowo uregulowane w k.p.a. Ogranicza to w istotny sposób zakres stosowania przepisów o postępowaniu rewizyjnym. W razie stwierdzenia niezgodności z prawem zaskarżonego aktu (decyzji, postanowienia), sąd ten albo go uchyla, albo stwierdza jego nieważność lub niezgodność z prawem. Z tą chwilą rola sądu administracyjnego kończy się, a sprawa wraca do organów administracji publicznej, które albo wykonują akt utrzymany w mocy, albo też podejmują czynności zmierzające do ponownego rozstrzygnięcia sprawy.

W świetle powyższych wywodów nie jest trafne stanowisko Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego, że decyzja inspektora sanitarnego korzystająca z przymiotu "prawomocności" powinna stanowić prejudykat dla sądu ubezpieczeń społecznych nie tylko z powodu powagi rzeczy osądzonej, ale również ze względu na ekonomię procesową.

3. Przechodząc do pkt 2 pytania prawnego należy podkreślić, iż Sąd Najwyższy zajął już w tym przedmiocie stanowisko w pkt 2 uchwały z 16 czerwca 1994 r., II PZP 4/94, w którym stwierdził, iż: "Sąd powszechny rozpoznający sprawę o świadczenia z tytułu choroby zawodowej, nie jest związany decyzją inspektora sanitarnego". Uchwale tej nie nadano mocy zasady prawnej.

Nie można zgodzić się z poglądem, iż ostateczna decyzja inspektora sanitarnego, nie zaskarżona do sądu administracyjnego, wiąże sąd powszechny, mimo, iż w odniesieniu do takiej decyzji - jak to podkreślono w uzasadnieniu pytania prawnego - nie występuje powaga rzeczy osądzonej w rozumieniu przepisów k.p.c.

Oczywiście, rozważenia należy odnosić do sytuacji, gdy ostateczna decyzja inspektora sanitarnego nie jest dotknięta nieważnością bezwzględą.

Ostateczna decyzja administracyjna nie stanowi tzw. "prejudykatu" dla sądu powszechnego, czyli że nie wiąże go w ścisłym tego słowa znaczeniu. Podstawowym argumentem w tym przedmiocie jest brak przepisu przewidującego związanie; takiego przepisu, jakim dla prawomocnych skazujących wyroków karnych jest art. 11 k.p.c. Przepis ten stanowi wyjątek od zasady samodzielnego ustalania okoliczności faktycznych i ich prawnej oceny w postępowaniu cywilnym, gdy chodzi o ustalenie wyroku skazującego co do popełnienia przestępstwa. Jako przepis wyjątkowy nie może być interpretowany rozszerzająco, a w związku z czym nie dotyczy orzeczenia innego niż wyrok w postępowaniu karnym.

Wobec stanowiska Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego, iż decyzja inspektora sanitarnego powinna stanowić prejudykat dla sądu powszechnego, należy podkreślić, iż według przeważającego stanowiska doktryny, sąd powszechny jest związany ostateczną decyzją administracyjną o charakterze konstytutywnym, tj. tworzącą

stan prawny, który sąd musi uwzględnić jako element stanu faktycznego; natomiast gdy chodzi o decyzję deklaratoryjną, to związanie ma miejsce wówczas, gdy decyzja ta została wydana w kwestii "z istoty" należącej do drogi postępowania administracyjnego (tj. dotyczy stosowania normy administracyjnoprawnej). Należy zatem przyjąć, iż sąd powszechny nie jest związany ostateczną decyzją administracyjną, jeżeli jest to decyzja deklaratoryjna i dotyczy stosunku "z istoty" cywilnoprawnego, a jedynie mocą przepisu szczególnego przekazanego do rozpoznania na drogę postępowania administracyjnego.

Decyzja inspektora sanitarnego - jak to słusznie podkreślił Sąd Najwyższy w uchwale II PZP 4/94 - ma niewątpliwie charakter deklaratoryjny. Stwierdza ona bowiem u poszkodowanego istnienie określonego w wykazie chorób zawodowych schorzenia i na podstawie domniemania jego związek z wykonywaną pracą. Nie tylko więc nie tworzy ona nowego stanu prawnego, lecz wręcz jest tylko dowodem zaistnienia określonego stanu faktycznego. Nie jest zatem uzasadniony pogląd wyrażony w uzasadnieniu pytania prawnego, jakoby decyzja taka stwarzała stan prawny. Odnosi się to również do decyzji negatywnej.

Istnienie choroby zawodowej jest przesłanką roszczenia odszkodowawczego. "Z istoty" jest więc to sprawa cywilna, jedynie skierowana do rozpoznania na drogę postępowania administracyjnego. W tej sytuacji należy uznać, że decyzja taka (zarówno pozytywna jak i negatywna) nie "wiąże" sądu powszechnego. Stanowisko Sądu Najwyższego zaprezentowane w uchwale nie nasuwa zatem żadnych zastrzeżeń.

4. Mając powyższe rozważania na uwadze, Sąd Najwyższy orzekł jak w sentencji uchwały.

=====