

**Uchwała Składu Siedmiu Sędziów
z dnia 16 czerwca 1994 r.
II PZP 4/94**

Przewodniczący: Prezes SN Jan Wasilewski, Sędziowie SN: Józef Iwulski (współsprawozdawca), Kazimierz Jaśkowski, Jerzy Kwaśniewski, Janusz Łętowski, Teresa Romer (sprawozdawca), Maria Tyszel,

Sąd Najwyższy, przy udziale prokuratora Janiny Antosiewicz, po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w dniu 16 czerwca 1994 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:

"Czy decyzje organu Państwowej Inspekcji Sanitarnej w przedmiocie istnienia lub nieistnienia choroby zawodowej, wydane w związku z postępowaniem przed organem rentowym o świadczenia z tytułu inwalidztwa spowodowanego chorobą zawodową, są sprawami należącymi do właściwości innych sądów, o jakich mowa w art. 196 § 4 pkt 7 k.p.a.?"

p o d j ą ł następującą uchwałę:

1. Decyzja organu Państwowej Inspekcji Sanitarnej w przedmiocie istnienia lub nieistnienia choroby zawodowej podlega zaskarżeniu do Naczelnego Sądu Administracyjnego.
2. Sąd powszechny rozpoznający sprawę o świadczenia z tytułu choroby zawodowej, nie jest związany decyzją inspektora sanitarnego.

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

Przedstawione do rozstrzygnięcia składowi siedmiu sędziów Sądu Najwyższego zagadnienie prawne, przytoczone w sentencji, powstało na tle uchwały Sądu Najwyższego z dnia 23 marca 1993 r., sygn. akt II PZP 1/93 (OSNCP 1993 z. 12 poz. 211), w której Sąd Najwyższy uznał, że decyzja właściwego inspektora sanitarnego o braku podstaw do stwierdzenia choroby zawodowej, nie wiąże sądu w sprawie o świadczenia z tytułu tej choroby.

Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego w uzasadnieniu przedstawionego zagadnienia wyraził wątpliwość, czy przytoczona uchwała jest zgodna z przepisami rozporządzenia Ministra Pracy i Spraw Socjalnych z dnia 5 sierpnia 1983 r. w sprawie składu komisji lekarskich do spraw inwalidztwa i zatrudnienia, trybu postępowania, trybu kierowania na badanie przez te komisje oraz szczegółowych zasad ustalania inwalidztwa (Dz. U. Nr 4, poz. 214 ze zm.) oraz z przepisami innych aktów prawnych poświęconych problematyce chorób zawodowych, w tym przepisami rozdziału VI kodeksu pracy normującymi postępowanie w sprawach wypadków przy pracy i chorób

zawodowych, a zwłaszcza art. 229 i 231 k.p. Prezes NSA podkreślił, że art. 229 § 1 k.p. nakłada na zakład pracy obowiązek niezwłocznego zgłoszenia organom Państwowej Inspekcji Sanitarnej i inspektorowi pracy każdego przypadku choroby zawodowej oraz podejrzenia o taką chorobę. W wykonaniu delegacji zawartej w art. 231 pkt 2 k.p. Rada Ministrów wydała rozporządzenie z dnia 18 listopada 1983 r. w sprawie chorób zawodowych (Dz. U. Nr 65, poz. 294 ze zm.). W rozporządzeniu określono schorzenia uznane za choroby zawodowe, organy kompetentne do ich stwierdzenia, a także sposób stwierdzenia lub odmowy stwierdzenia choroby zawodowej. Z § 10 rozporządzenia wynika, że okoliczności te stwierdza inspektor sanitarny w drodze decyzji administracyjnej.

W uzasadnieniu przedstawionego zagadnienia zwrócono też uwagę, że przepisy 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.) nawiązują do decyzji wydanych w trybie ustalonym w wykonaniu delegacji z art. 231 k.p. Trwały lub długotrwały uszczerbek na zdrowiu i jego związek z wypadkiem przy pracy lub chorobą zawodową ustalają komisje lekarskie do spraw inwalidztwa i zatrudnienia. Do zakresu działania tych komisji należy także ustalenie inwalidztwa spowodowanego wypadkiem przy pracy bądź chorobą zawodową, a także związku śmierci pracownika lub rencisty z tymi zdarzeniami.

Przepisy rozporządzenia Ministra Pracy i Spraw Socjalnych z dnia 17 października 1975 r. w sprawie zasad i trybu orzekania o uszczerbku na zdrowiu oraz wypłacania świadczeń z tytułu wypadku przy pracy, w drodze do pracy i z pracy oraz z tytułu chorób zawodowych (Dz. U. Nr 36, poz. 199) ani przepisy przytoczonego już rozporządzenia z dnia 5 sierpnia 1983 r. w sprawie składu komisji lekarskich... nie powierzają organom rentowym czy komisjom lekarskim ustalania istnienia bądź nieistnienia choroby zawodowej. Komisje lekarskie są w tej mierze związane ustaleniami organów Państwowej Inspekcji Sanitarnej. Zdaniem Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego decyzja właściwego inspektora sanitarnego stwierdzająca istnienie lub brak choroby zawodowej ma dla organów rentowych i sądów powszechnych znaczenie prejudycjalne i nie może być przez nie podważona.

Z treści uzasadnienia wynika też, że przedstawiający zagadnienie prawne, podstawowe wątpliwości widzi w uzasadnieniu uchwały II PZP 1/93, z którego wynika iż decyzje właściwych inspektorów sanitarnych w sprawie chorób zawodowych są wyłączone z kognicji Naczelnego Sądu Administracyjnego. Pogląd taki, wedle Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego, jest wynikiem nieprawidłowej wykładni art. 196 § 4 pkt 7 k.p.a., bowiem wyłączenie kontroli decyzji administracyjnych przez NSA musi wynikać z wyraźnej regulacji ustawowej. Brak jest takiego wyłączenia odnośnie do decyzji inspektora sanitarnego, a nie można go domniemywać.

Sąd Najwyższy rozważył, co następuje:

Sądy pracy i ubezpieczeń społecznych (utworzone w wyniku reformy sądownictwa na podstawie 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) rozpoznają w dwuinstancyjnym postępowaniu sądowym odwołania od decyzji organów rentowych, w tym w sprawach dotyczących świadczeń z ubezpieczenia społecznego i jednorazowego

odszkodowania z tytułu następstw choroby zawodowej (wydziały ubezpieczeń społecznych sądów wojewódzkich) oraz o jednorazowe odszkodowanie z powodu uszczerbku na zdrowiu lub śmierci w wyniku choroby zawodowej (sądy rejonowe-sądy pracy i wydziały pracy sądów wojewódzkich).

Zgodnie z art. 476 § 1 pkt 3 k.p.c. 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 § 2 k.p.c. stanowi, że przez sprawy z zakresu ubezpieczeń społecznych rozumie się sprawy, w których wniesiono odwołanie od decyzji organów rentowych dotyczących ubezpieczeń społecznych i ubezpieczenia rodzinnego (pkt 1) oraz innych świadczeń w sprawach należących do właściwości Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (pkt 4).

Wedle art. 32 ust. 1 pkt 2 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.) jednorazowe odszkodowanie z tytułu stałego lub długotrwałego uszczerbku na zdrowiu albo śmierci przysługuje pracownikom nie uspołecznionym zakładów pracy jak i członkom ich rodzin - od Zakładu Ubezpieczeń Społecznych.

Z mocy tego przepisu Zakład Ubezpieczeń Społecznych jest właściwy do wydawania decyzji także w sprawach dotyczących jednorazowych odszkodowań z tytułu chorób zawodowych i wypadków przy pracy, jeżeli uszczerbek na zdrowiu lub śmierć pracownika wywołane zostały tymi zdarzeniami w nie uspołecznionych zakładach pracy.

Art. 36 omawianej ustawy stanowi, że ustalenie okoliczności i przyczyn wypadku przy pracy oraz stwierdzenie choroby zawodowej następuje w trybie określonym przepisami wydanymi na podstawie art. 231 k.p.

Art. 231 pkt 2 k.p. upoważnił Radę Ministrów do określenia w drodze rozporządzenia wykazu chorób zawodowych podlegających zgłoszeniu, trybu ich zgłaszania i stwierdzania oraz organów właściwych w tych sprawach. Z mocy tego przepisu wydane zostało rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 18 listopada 1983 r. w sprawie chorób zawodowych (Dz. U. Nr 65, poz. 294 ze zm.). W myśl § 10 ust. 1 rozporządzenia właściwy ze względu na siedzibę zakładu pracy inspektor sanitarny wydaje, na podstawie orzeczenia lekarskiego oraz wyników dochodzenia epidemiologicznego, decyzję o stwierdzeniu choroby zawodowej lub decyzję o braku podstaw do jej stwierdzenia.

Przepis § 32 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 7 lutego 1983 r. w sprawie postępowania o świadczenia emerytalno-rentowe i zasad wypłaty tych świadczeń (Dz. U. Nr 10, poz. 49 ze zm.) stanowi, iż w postępowaniu o świadczenia uzależnione od inwalidztwa, osobę zainteresowaną kieruje się na badanie przez komisję lekarską do spraw inwalidztwa i zatrudnienia, po udowodnieniu wszystkich innych okoliczności niezbędnych do ustalenia prawa do świadczenia. Ani ten przepis, ani też inne przepisy przytoczonego rozporządzenia nie wymieniają decyzji inspektora sanitarnego jako dowodu, który należy dołączyć do wniosku o świadczenia emerytalno-rentowe.

Jedynym przepisem stwierdzającym wiążący charakter ustaleń Państwowej Inspekcji Sanitarnej w sprawie uznania schorzenia za chorobę zawodową jest § 22 rozporządzenia Ministra Pracy i Spraw Socjalnych z dnia 5 sierpnia 1983 r. w sprawie składu komisji lekarskich do spraw inwalidztwa i zatrudnienia, trybu postępowania, trybu kierowania na badanie 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. Dyskusyjnym wydaje się już przyjęcie, wobec treści tego przepisu, że również decyzja negatywna, odmawiająca uznania schorzenia za chorobę zawodową jest wiążąca dla komisji lekarskich.

Szczegółowa interpretacja omawianego przepisu nie jest jednak konieczna dla rozstrzygnięcia przedstawionego zagadnienia prawnego. Sprowadza się ono bowiem do rozstrzygnięcia dwóch kwestii: czy decyzja inspektora sanitarnego o uznaniu bądź odmowie uznania schorzenia za chorobę zawodową ma charakter prejudycjalny i wiąże sąd oraz czy może być ona zaskarżona do Naczelnego Sądu Administracyjnego, czy też podlega kognicji innych sądów (art. 196 § 4 pkt 7 k.p.a.). Ostateczna decyzja inspektora sanitarnego uznająca lub odmawiająca uznania danego schorzenia za chorobę zawodową nie stanowi prejudykatu dla sądu powszechnego.

Bez znaczenia jest, czy decyzja taka stała się ostateczną wobec upływu terminu do jej zaskarżenia, czy też wobec oddalenia skargi przez Naczelnny Sąd Administracyjny. Naczelnny Sąd Administracyjny kontroluje jedynie legalność decyzji inspektora sanitarnego.

Sąd pracy-sąd ubezpieczeń społecznych rozstrzygając roszczenie o rentę, bądź jednorazowe odszkodowanie z tytułu następstw choroby zawodowej jest zobowiązany z mocy art. 3 § 2, 213, 234 i 233 § 1 k.p.c. do wszechstronnego zbadania i rozważenia wszystkich istotnych okoliczności sprawy.

Odwołanie 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 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 organ rentowy albo zakład pracy oraz poszkodowany pracownik czy jego rodzina.

Decyzja inspektora sanitarnego ma charakter deklaratoryjny. Stwierdzenie lub brak choroby zawodowej stanowi tylko jedną z okoliczności spornych, którą sąd z mocy przytoczonych już przepisów kodeksu postępowania cywilnego ocenia samodzielnie, z reguły poprzez dopuszczenie dowodu z opinii biegłych lekarzy sądowych.

Dla celów świadczeń z ubezpieczenia społecznego czy też świadczeń odszkodowawczych samo stwierdzenie choroby zawodowej nie jest wystarczające. Istotnym 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 czy rodzinnej jeżeli postępowanie dowodowe wykaże, że choroba ta nie była przyczyną uszczerbku na

zdrowiu, inwalidztwa czy śmierci.

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego wydany w postępowaniu ze skargi na decyzję inspektora sanitarnego nie ma charakteru wiążącego dla sądu rozpoznającego roszczenia związane ze skutkami 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 wyrokiem 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.). Powyższe rozważania doprowadziły do stwierdzenia zawartego w pkt 2 uchwały. Stanowisko zawarte w pkt 2 uchwały jest kontynuacją dotychczasowej linii orzeczniczej. Sąd Najwyższy w wyroku z 12 czerwca 1979 r., sygn. akt III URN 28/79, (nie publikowanym) w uzasadnieniu stwierdził m.in., że decyzje organów Państwowej Inspekcji Sanitarnej w zakresie uznania schorzenia za chorobę zawodową nie są wiążące dla sądu. W uzasadnieniu wyroku z 15 sierpnia 1978 r., III PRN 9/78, (nie publikowanym) Sąd Najwyższy zwrócił uwagę, że możliwość zaspokojenia roszczeń z tytułu choroby zawodowej w postępowaniu sądowym (poprzedzonym postępowaniem przed komisją rozjemczą) nie oznacza "odwołania" od decyzji inspektora sanitarnego. Kontrola decyzji inspektora sanitarnego nie jest celem takiego postępowania. Celem tym jest zaspokojenie materialno-prawnych roszczeń z tytułu choroby zawodowej. Oba przytoczone orzeczenia zapadły przed powołaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego, jednakże zawarta w nich ocena charakteru decyzji inspektora sanitarnego w procesie cywilnym jest w pełni aktualna.

Sąd Najwyższy podzielił natomiast wywody zawarte w uzasadnieniu przedstawionego zagadnienia prawnego, a dotyczące właściwości sądu administracyjnego w sprawach skarg na decyzję Państwowego Inspektora Sanitarnego w przedmiocie stwierdzenia lub odmowy stwierdzenia choroby zawodowej.

Decyzja ta jest decyzją organu administracji państwowej podlegającą zaskarżeniu do sądu administracyjnego (art. 196 § 1 k.p.a.).

Przytoczone wyżej wywody dotyczące braku związania sądu przy rozpatrywaniu sprawy cywilnej o roszczenia z tytułu choroby zawodowej decyzją inspektora sanitarnego, wskazują, iż decyzja ta jest traktowana jako jedna z okoliczności rozpatrywanych przez ten sąd. Brak jest przepisu upoważniającego sąd pracy i ubezpieczeń społecznych do kontroli decyzji organów Państwowej Inspekcji Sanitarnej.

Rozstrzyganie o uprawnieniach do świadczeń z tytułu następstw choroby zawodowej nie może być utożsamiane z uznaniem iż decyzja inspektora sanitarnego w kwestii choroby zawodowej nie podlega zaskarżeniu do sądu administracyjnego jako sprawa należąca do właściwości innych sądów (art. 196 § 4 pkt 7 k.p.a.).

Kierując się powyższymi względami SN podjął przytoczoną w sentencji uchwałę.

=====