

Wyrok z dnia 4 czerwca 1998 r.

III RN 99/97

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego oddalający skargę od decyzji odmawiającej stwierdzenia choroby zawodowej z powodu wydania orzeczenia lekarskiego przez niewłaściwą jednostkę organizacyjną służby zdrowia, rażąco narusza prawo.

Przewodniczący SSN: Andrzej Wróbel (sprawozdawca), Sędziowie SN: Jerzy Kwaśniewski, Andrzej Wasilewski.

Sąd Najwyższy, z udziałem prokuratora Prokuratury Krajowej Waldemara Grudzieckiego, po rozpoznaniu w dniu 4 czerwca 1998 r. sprawy ze skargi Alfredy B. na decyzję Państwowego Wojewódzkiego Inspektora Sanitarnego w K. z dnia 3 października 1995 r. [...] w przedmiocie odmowy stwierdzenia choroby zawodowej w postaci wirusowego zapalenia wątroby typu „B”, na skutek rewizji nadzwyczajnej Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie [...] od wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego-Ośrodka Zamiejscowego w Katowicach z dnia 3 lipca 1997 r. [...]

u c h y l i ł zaskarżony wyrok i przekazał sprawę Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu-Ośrodkowi Zamiejscowemu w Katowicach do ponownego rozpoznania.

U z a s a d n i e

Państwowy Terenowy Inspektor Sanitarny w T. decyzją z dnia 1 sierpnia 1995 r. [...] orzekł o braku podstaw do stwierdzenia u Alfredy B. choroby zawodowej w postaci wirusowego zapalenia wątroby typu „B”. W ocenie organu sanitarnego dla stwierdzenia choroby zawodowej, oprócz przesłanki jaką jest związek przyczynowy między środowiskiem pracy a rozpoznany schorzeniem, konieczne jest nadto rozpoznanie tej choroby przez kompetentną placówkę diagnostyczną w dziedzinie me-

dycyny przemysłowej. Uprawnień takich do rozpoznania choroby zawodowej nie posiada Poradnia Hepatologiczna Zespołu Opieki Zdrowotnej w O., która lecząc Alfredę B. zgłosiła u niej zapalenie wątroby typu „B” w dniu 7 marca 1995 r. Z uzasadnienia decyzji wynika, że w wyniku przeprowadzonego dochodzenia epidemiologicznego ustalono, że praca Alfredy B. w latach 1965 - 1989 r. w pełnym wymiarze czasu pracy oraz w latach 1989 r. - 1991 r. w wymiarze 1/2 części etatu w gabinecie zabiegowym Przychodni Międzyzakładowej przy KWK „J.” - odbywała się co prawda w warunkach zwiększonego narażenia na wirusowe zapalenie wątroby typu „B”, to jednakże, jak to wynika z dokumentacji Alfredy B., nie przebyła ona, klinicznego czynnego procesu chorobowego i nie była hospitalizowana.

Organ pierwszej instancji kwestionując istnienie choroby zawodowej stwierdził, że samo nosicielstwo antygenu Hbs, nie jest równoznaczne z pełnym klinicznym stanem zapalnym wątroby, który w takiej postaci schorzenia podlega stwierdzeniu jako choroba zawodowa.

Państwowy Wojewódzki Inspektor Sanitarny dla województwa k. decyzją z dnia 3 października 1995 r. zaskarżoną decyzję utrzymał w mocy. Organ odwoławczy stwierdził, że wyniki dochodzenia epidemiologicznego wykazały, że w latach 1965 - 1991 r. Alfreda B. pracowała w Przychodni Międzyzakładowej przy KWK „J.” w L. w charakterze pielęgniarki w gabinecie zabiegowym. Była ona więc zatrudniona w grupie pracowników o podwyższonym ryzyku zawodowym. Mimo to jednak brak jest w ocenie organu odwoławczego podstaw do stwierdzenia choroby zawodowej, skoro odwołująca się:

- 1) nie była diagnozowana w dwóch poradniach hepatologicznych, które rozpoznały u niej - pierwsza w C. -podejrzanie upośledzenia funkcji wątroby; druga w O. - przewlekłe zapalenie wątroby. Obydwa te schorzenia nie są ujęte w obowiązującym wykazie chorób zawodowych.
- 2) nie rozpoznana została choroba zawodowa przez jednostkę służby zdrowia upoważnioną do rozpoznawania chorób zawodowych. Uprawnień tego rodzaju nie posiadają poradnie hepatologiczne. Dlatego też zgłoszenie rozpoznania choroby zawodowej przez Poradnię Hepatologiczną w O. z dnia 7 czerwca 1995 r. nie może stanowić podstaw do stwierdzenia choroby zawodowej. Mając te okoliczności na uwadze,, organ odwoławczy zaskarżoną decyzją utrzymał w mocy jako wydaną w sposób zgodny z obowiązującymi przepisami prawa.

Naczelny Sąd Administracyjny-Ośrodek Zamiejscowy w Katowicach wyrokiem z dnia 3 lipca 1997 r. [...] oddalił skargę Alfredy B. na powyższą decyzję organu odwoławczego. W ocenie Sądu z przeprowadzonego w sprawie postępowania dowodowego wynika, że aczkolwiek skarżąca Alfreda B. pracując w Przychodni Międzyzakładowej przy KWK „J.” w L. w charakterze pielęgniarki w gabinecie zabiegowym, należała do grupy pracowników o podwyższonym ryzyku zawodowym, to jednakże nie była ona nigdy hospitalizowana z powodu wirusowego zapalenia wątroby. Dokonane zaś diagnozy przez nie posiadające uprawnień rozpoznawczych - dwie Poradnie Hepatologiczne w C. i w O., nie dały podstaw do stwierdzenia u skarżącej choroby zawodowej w związku z tym, iż rozpoznane u niej (wyżej wymienione) schorzenia - nie są ujęte w obowiązującym wykazie chorób zawodowych. Mimo zatem, że orzekające w sprawie organy dopuściły się w ocenie Sądu w prowadzonym przez siebie postępowaniu dowodowym uchybień procesowych, polegających na tym, iż nie zleciły one dokonania badań skarżącej przez kompetentne do tego placówki służby zdrowia, uznał, iż negatywne wyniki przeprowadzonych przez te placówki badań nie pozwalających zaliczyć ustalone u skarżącej schorzenie za chorobę zawodową, jak też nie hospitalizowanie skarżącej z powodu wirusowego zapalenia wątroby, pozwalają uchybienie to uznać za nie mające wpływu dla istoty podjętych decyzji.

Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego zaskarżył powyższy wyrok rewizją nadzwyczajną, w której zarzucił rażące naruszenie prawa w postaci art. 1,21 i 51, a także art. 27 ust. 1 w związku z art. 21 i 22 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz.U. Nr 74, poz. 368 ze zm.) i § 7 ust. 1 i 4 oraz § 89 i 10 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 18 listopada 1983 r. w sprawie chorób zawodowych (Dz.U. Nr 65, poz. 294 ze zm.) i wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu-Ośrodkowi Zamiejscowemu w Katowicach do ponownego rozpoznania. Naczelny Sąd Administracyjny przeszedł do porządku nad tym, że organy orzekające naruszyły rażąco przepisy rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 18 listopada 1983 r. w sprawie chorób zawodowych (Dz.U. Nr 65, poz. 294 ze zm.) przez to, że orzekały bez przeprowadzenia wymaganego prawem postępowania wyjaśniającego przed właściwymi jednostkami organizacyjnymi służby zdrowia, i skargę Alfredy B. oddalił, uznając uchybienie organów orzekających „za nie mające wpływu dla istoty podjętych rozstrzygnięć.” Jakkolwiek i organy orzekające i Naczelny Sąd Administracyjny stwierdzają, że w sprawie nie zostały przeprowadzone badania przez jednostki orga-

nizacyjne uprawnione do rozpoznania chorób zawodowych (§ 7 cytowanego rozporządzenia), co powinno być interpretowane jako brak podstaw faktycznych do orzekania (§ 10 ust. 1 rozporządzenia), wyciągają z tego niewłaściwe wnioski i ten właśnie brak postępowania dowodowego uznają za przesłankę odmowy stwierdzenia choroby zawodowej u Alfredy B. Tymczasem, zgodnie z § 10 ust. 1 cytowanego rozporządzenia wyłączną podstawą faktyczną orzekania w tym przedmiocie przez państwowych inspektorów sanitarnych jest orzeczenie lekarskie w sprawie choroby zawodowej wydane przez uprawnione jednostki organizacyjne (§ 8 rozporządzenia) oraz wyniki dochodzenia epidemiologicznego (§ 5 i 56 rozporządzenia). Tego trybu w sprawie w ogóle nie zastosowano. Także w postępowaniu odwoławczym nie zastosowano trybu określonego w § 9 omawianego rozporządzenia. Oznacza to, że organy administracyjne orzekały w sposób dowolny, z naruszeniem prawa, a Naczelny Sąd Administracyjny-Ośrodek Zamiejscowy w Katowicach taki sposób działania organów orzekających akceptował wbrew swym obowiązkom wynikającym z właściwości tego Sądu (art. 1 i 21 cytowanej ustawy o NSA) i z zasady niezwiązania granicami skargi (art. 51 tej ustawy).

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Zgodnie z przepisem § 7 ust. 1 i 4 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 18 listopada 1983 r. w sprawie chorób zawodowych (Dz.U. Nr 65, poz. 294 ze zm.) orzeczenie w sprawie choroby zawodowej wydają jednostki organizacyjne właściwe do rozpoznawania chorób zawodowych, tj. poradnie chorób zawodowych, kliniki chorób zawodowych, oddziały chorób zawodowych wchodzące w skład odpowiednich zakładów służby zdrowia, akademii medycznych lub instytutów naukowo-badawczych, a w odniesieniu do pracowników kolejowych - oddziały i poradnie medycyny pracy kolejowej służby zdrowia. W rozpoznawanej sprawie jest niesporne, że Poradnia Hepatologiczna Zespołu Opieki Zdrowotnej w O. nie posiadała uprawnień do rozpoznania choroby zawodowej u Alfredy B., co przyznały organy inspekcji sanitarnej orzekające w sprawie i Sąd Administracyjny. Wydanie orzeczenia o braku rozpoznania choroby zawodowej przez niewłaściwą jednostkę organizacyjną służby zdrowia zostało uznane przez organy inspekcji sanitarnej jako przesłanka do odmowy stwierdzenia choroby zawodowej, natomiast Sąd przyjął, że tego rodzaju uchybienia organów orzekających nie mają wpływu na istotę podjętych rozstrzygnięć. Po-

glądu tego nie sposób podzielić. Nie ulega bowiem wątpliwości, że opisane wyżej naruszenie przepisów regulujących tryb postępowania w sprawie stwierdzania chorób zawodowych ma cechę rażącego naruszenia prawa. W demokratycznym państwie prawnym nie do przyjęcia jest pogląd, że rażące naruszenie przepisów postępowania administracyjnego przez organ administracji publicznej może być przesłanką i uzasadnieniem wydania decyzji rozstrzygającej sprawę na niekorzyść obywatela.

Naczelny Sąd Administracyjny uznając, że powyższe uchybienia proceduralne nie mają wpływu na istotę rozstrzygnięcia, w istocie podzielił rażąco błędny pogląd organów administracji sanitarnej, że przesłanką wydania decyzji odmawiającej stwierdzenia choroby zawodowej jest to, iż orzeczenie lekarskie w sprawie choroby zawodowej zostało wydane przez niewłaściwą jednostkę organizacyjną. Trafnie stwierdził Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego w uzasadnieniu niniejszej rewizji nadzwyczajnej, że powyższe uchybienie powinno być interpretowane jako brak faktycznej podstawy rozstrzygnięcia, bowiem zgodnie z § 10 ust. 1 rozporządzenia podstawą wydania przez inspektora sanitarnego decyzji o stwierdzeniu choroby zawodowej lub decyzji o braku podstaw do jej stwierdzenia jest orzeczenie lekarskie wydane przez jednostki organizacyjne wymienione w § 7 ust. 1 rozporządzenia oraz wyniki dochodzenia epidemiologicznego. W konsekwencji należy podzielić pogląd wnoszącego rewizję nadzwyczajną, że organy administracji publicznej orzekały w sposób dowolny z naruszeniem prawa, a Sąd aprobując taki modus procedendi naruszył obowiązki wynikające z właściwości Sądu i z zasady niezwiązania granicami skargi.

Biorąc powyższe pod rozwagę Sąd Najwyższy orzekł jak w sentencji.

=====