



III.7051.6.2015.KP/LN

Pan
Konstanty Radziwiłł
Minister Zdrowia

Uprzejmie informuję Pana Ministra, że z kierowanych do mnie skarg wynika problem przewlekłości postępowania w zakresie rozpoznania i stwierdzenia choroby zawodowej.

Zgodnie z § 5 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 30 czerwca 2002 r. w sprawie chorób zawodowych (Dz. U. 2013 r. poz. 1367) właściwym do orzekania w zakresie chorób zawodowych jest lekarz zatrudniony w uprawnionej do orzekania placówce medycznej, określonej w przepisach rozporządzenia jako jednostka orzecznicza I stopnia. W przypadku, kiedy pracownik lub były pracownik nie zgadza się z treścią orzeczenia lekarskiego może złożyć wniosek o przeprowadzenie ponownego badania lekarskiego w jednostce orzeczniczej II stopnia.

Należy podkreślić, że w postępowaniu o stwierdzenie choroby zawodowej organy inspekcji sanitarnej są związane rozpoznaniem choroby podanym w orzeczeniu lekarskim i nie są uprawnione do samodzielnej oceny dokumentacji medycznej. W orzecznictwie wielokrotnie podkreślano, że wydane w sprawie orzeczenie lekarskie jednostki właściwej do rozpoznania chorób zawodowych ma charakter opinii biegłego, w rozumieniu art. 84 § 1 K.p.a., a organ prowadzący postępowanie jest nim związany. Organ nie ma prawa samodzielnej oceny dokumentacji lekarskiej, prowadzącej do odmiennego rozpoznania schorzenia. Powyższe oznacza że w sytuacji, gdy specjalistyczna jednostka medyczna właściwa do rozpoznawania chorób zawodowych orzeka o braku podstaw do stwierdzenia choroby zawodowej, organy administracji sanitarnej są zobowiązane do wydania decyzji

w oparciu o wydane orzeczenie lekarskie, stosownie do treści § 8 ust. 1 rozporządzenia z dnia 30 czerwca 2009 r.

Wskazać należy jednak, że związanie organu sanitarnego orzeczeniem kompetentnej placówki medycznej na ogół nie spotyka się z bezkrytyczną akceptacją zawartych w nim informacji. Organy sanitarne, traktując orzeczenie jako dowód w postępowaniu, poddają je ocenie pod kątem zachowania kryteriów wyznaczonych treścią art. 7, art. 77 § 1 i art. 107 § 3 K.p.a. W sytuacji stwierdzenia braków szczegółowego uzasadnienia zawartego w nim rozstrzygnięcia, a także potrzeby uzupełnienia orzeczenia medycznego, organy te zwracają się do jednostek orzeczniczych o uzupełnienie orzeczenia.

Przepisy regulujące procedurę wydawania orzeczeń nie określają terminów, w jakich jednostki orzecznicze powinny wydawać orzeczenia. Terminów tych z oczywistych względów organ sanitarny nie może także narzucić jednostce orzeczniczej. W rezultacie proces orzeczniczy może ulec znacznemu wydłużeniu, nawet do kilkunastu miesięcy, zwłaszcza w sytuacjach skomplikowanej oceny narażenia zawodowego lub braków stosownej dokumentacji.

Przewlekłość procedury rozpoznania choroby zawodowej przekłada się następnie na przewlekłość procedury stwierdzenia choroby zawodowej. Decyzja o stwierdzeniu choroby zawodowej bądź braku podstaw do jej stwierdzenia wydana przez właściwego państwowego inspektora sanitarnego może być następnie przedmiotem odwołania do organu wyższego stopnia, którym jest najczęściej Państwowy Wojewódzki Inspektor Sanitarny. Dopiero na decyzję wydaną przez organ drugiej instancji strony postępowania mogą wnieść skargę do właściwego Sądu Administracyjnego.

W postępowaniu odwoławczym decyzje organów Inspekcji Sanitarnej są rozpatrywane przez sądy administracyjne nie pod względem merytorycznym, ale pod kątem zgodności z prawem wydanych decyzji. W takim postępowaniu nie jest więc możliwa merytoryczna ocena prawidłowości orzeczeń lekarskich o rozpoznaniu choroby zawodowej lub o braku podstaw do jej rozpoznania. Przypomnieć trzeba, że orzeczenia te w myśl § 8 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 30 czerwca 2009 r. stanowią główną podstawę do wydania decyzji przez organy Inspekcji Sanitarnej.

Ponadto sądy, nie zgadzając się z zasadnością decyzji organów Inspekcji Sanitarnej dotyczących chorób zawodowych, wydają wyroki uchylające te decyzje i w uzasadnieniach wyroków wskazują na konieczność uzupełnienia materiału dowodowego i ponownego rozważenia sprawy. W wyniku ponownego postępowania, mimo zaleceń sądu, nie jest uzupełniany materiał dowodowy zgodnie z zaleceniami sądu i dochodzi do wydania decyzji obarczonych tymi samymi lub podobnymi wadami. Niestety zdarza się, że taka sytuacja powtarza się wielokrotnie, w wyniku czego postępowanie trwa wiele lat.

Nowelizacją z dnia 9 kwietnia 2015 r. ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi – dalej: p.p.s.a., zostały rozszerzone kompetencje sądów administracyjnych do wydawania rozstrzygnięć merytorycznych, jednakże (jak podkreśla się w doktrynie) zostały one ograniczone do dość wąsko zakreślonych przypadków przewidzianych w art. 145a p.p.s.a. – a więc mogą być podejmowane w sytuacjach wyjątkowych.

W mojej ocenie kontrola sądowno-administracyjna decyzji wydanych w przedmiocie stwierdzenia choroby zawodowej nadal jest niewystarczająca. Nie daje bowiem sądowi możliwości weryfikacji dotychczasowych ustaleń np. w postępowaniu dowodowym w zakresie prawidłowości orzeczenia lekarskiego. W zasadniczy sposób sytuację zmieniłoby wprowadzenie zasady, że decyzje organów Inspekcji Sanitarnej o stwierdzeniu choroby zawodowej lub o braku podstaw do jej stwierdzenia, zostają poddane kontroli sądów powszechnych, tak jak ma to miejsce w stosunku do decyzji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych przyznających lub odmawiających świadczenia rentowe z tytułu niezdolności do pracy. Warto rekomendacji jest ponadto przyjęcie takich rozwiązań, które będą dawały możliwość kontroli /nadzoru/ nad jednostkami orzecznictwami prowadzącymi postępowanie w sprawie rozpoznania choroby zawodowej, podobnie jak uczyniono to w przypadku nadzoru ZUS nad orzecznictwem w sprawach dotyczących niezdolności do pracy.

Działając na podstawie art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz.U. z 2014, poz. 1648 ze zm.) będę zobowiązany za przedstawienie przez Pana Ministra oceny obowiązującej regulacji prawnej dotyczącej chorób zawodowych oraz stanowiska w sprawie możliwości modyfikacji obowiązującego stanu prawnego w celu wyeliminowania przewlekłości postępowania w tych sprawach.

Podpis na oryginale