

U.2017.1H

Ankestyrelsen var berettiget til at ændre sin afgørelse, således at man ikke længere anerkendte, at der forelå en arbejdsskade.

Forvaltningsret 13.3 og 26.1.

- ◆ Ankestyrelsen, A, havde truffet afgørelse i en klagesag i 2010 og anerkendt, at E havde pådraget sig en arbejdsskade på sin arbejdsplads i 2008. I marts 2011 traf Arbejdsskadestyrelsen, S, afgørelse om, at E's varige mén udgjorde 5 %, og at E ikke havde ret til erstatning for tab af erhvervsevne. A stadfæstede i december samme år S' afgørelse om, at betingelserne for erstatning for erhvervsevnetab ikke var opfyldt. E indbragte A's afgørelse for domstolene, hvilket gav A anledning til at genoptage sagen. A traf herefter i oktober 2013 afgørelse om, at ulykken i 2008 ikke var en arbejdsskade, og at spørgsmålet om varigt mén og tab af erhvervsevne derfor bortfaldt. Under sagen for domstolene nedlagde E påstand om, at A's afgørelse fra oktober 2013 skulle hjemvises til fornyet behandling hos A, og at A skulle anerkende, at A's afgørelse fra 2010 ikke kunne tilbagekaldes. Landsretten gav E medhold. Højesteret fandt, at det måtte lægges til grund, at arbejdsskadesikringslovens betingelse om årsagsforbindelse ikke var opfyldt, jf. lovens § 5 og § 6, og at A's oprindelige afgørelse fra 2010 om anerkendelse af arbejdsskaden derfor var uhjemlet. Det betød, at den oprindelige afgørelse som udgangspunkt måtte anses for ugyldig efter forvaltningsrettens almindelige regler. Der forelå ikke sådanne særlige omstændigheder, som gjorde en fravigelse af dette udgangspunkt påkrævet, og A havde derfor i oktober 2013 med rette annulleret sin afgørelse fra 2010. A blev herefter frifundet.(1)

H.D. 1. september 2016 i sag 270/2015 (1. afd.)

Ankestyrelsen (Km.adv. v/adv. Jacob Pinborg, Kbh.)
mod
E (adv. Lars Sandager, Lyngby, besk.).

Vestre Landsrets dom 19. november 2015 (11. afd.), B-1181-14 [U 2016.964 V]

(Vogter, Henrik Estrup, Lisbeth Kjærgaard (kst.)).

Påstande

Denne sag, der er anlagt ved Retten i Herning den 3. september 2013, er ved kendelse af 28. maj 2014 henvist til behandling ved Vestre Landsret i medfør af retsplejelovens § 226, stk. 1.

Sagen drejer sig om, hvorvidt sagsøgte, Ankestyrelsen, har været berettiget til den 4. oktober 2013 på ulovbestemt grundlag at tilbagekalde sin afgørelse af 6. juli 2010 (som rettet den 18. oktober 2010) om anerkendelse af, at sagsøgeren, E, havde været udsat for en arbejdsskade den 25. juni 2008.

E har nedlagt følgende påstande:

1. Ankestyrelsens afgørelse af 4. oktober 2013 hjemvises til fornyet behandling i Ankestyrelsen.
2. Ankestyrelsen skal anerkende, at afgørelsen af 6. juli 2010 ikke kan tilbagekaldes.

Ankestyrelsen har påstået frifindelse.

E har fri proces.

Sagsfremstilling

E, der var ansat som ledende sælger hos X Holding ApS, hjalp den 25. juni 2008 med at sende pakker. Da hun skulle løfte en

pakke med en vægt på 6,6 kg over på en palle, fik hun en dyb smerte i ryggen. Hun kunne ikke stå, få luft eller andet på grund af smerter. E oplyste endvidere i sin besvarelse af Arbejdsskadestyrelsens spørgsmål i tilknytning til anmeldelsen om arbejdsskaden, at det var en helt almindelig pakke, som hun skulle sætte på en palle med stykgods til forsendelse. Der var ikke en akavet arbejdsstilling eller andet.

En MR-skanning den 31. oktober 2008 viste, at E havde degenerative forandringer (slidgigt) mellem 5. lændehvirvel og korsbenet og en generel protusion af discus med påvirkning af nerverødderne på begge sider, mest udtalt på højre side.

Den 3. juli 2009 afslog Arbejdsskadestyrelsen at anerkende hændelsen som en arbejdsskade, da løftet og de forhold, det skete under, ikke kunne medføre en rygs-kade. E klagede over afgørelsen og oplyste, at hun havde foretaget et vrid i ryggen, da hun bukkede sig fremover for at sætte pakken på pallens fjerneste hjørne.

Arbejdsskadestyrelsen traf den 22. februar 2010 en ny afgørelse, hvorved hændelsen blev anerkendt som en arbejdsskade. Samtidig blev E tilkendt 35.720 kr. i godtgørelse for varigt mén svarende til en méngrad på 5 %. Af afgørelsen fremgår det, at Arbejdsskadestyrelsen på baggrund af de nye oplysninger om en akavet måde at håndtere pakken på vurderede, at der var årsagssammenhæng mellem hændelsen og skaden. Afgørelsen

2

byggede blandt andet på en speciallægeerklæring fra speciallæge i neuromedicin, overlæge Jesper Tørring, og en speciallægeerklæring fra speciallæge i ortopædkirurgi, overlæge Søren Fruensgaard, ligesom der havde medvirket lægekonsulent ved behandlingen af spørgsmålet om anerkendelse. Ankestyrelsen stadfæstede den 6. juli 2010 Arbejdsskadestyrelsens afgørelse, idet den beskrevne håndtering af kassen blev anset for egnet til at forårsage smerter i lænderyggen. Ankestyrelsen henvist tillige til nogle principafgørelser, hvor Ankestyrelsens praksis i relation til anerkendelse af lændesmerter var nærmere beskrevet.

Det blev ved Ankestyrelsens afgørelse af 18. oktober 2010 præciseret, at ulykken den 25. juni 2008, hvor E fik smerter i lænderyggen, var en arbejdsskade, men at hendes smerter som følge af slidgigt og den konstaterede diskusprolaps ikke var en arbejdsskade.

Arbejdsskadestyrelsen genoptog herefter sagen og traf den 16. marts 2011 afgørelse om, at E's varige mén fortsat blev vurderet til 5 %, og at hun ikke havde ret til erstatning for tab af erhvervsevne, idet styrelsen fandt, at kun en meget lille del af hendes gener skyldtes arbejdsskaden, således som Ankestyrelsen havde fastlagt omfanget af denne. Ankestyrelsen stadfæstede den 21. december 2011 afgørelsen om erstatning for tab af arbejdsevne.

På baggrund af E's stævning af 2. september 2013 med påstand om ophævelse af Ankestyrelsens afgørelse af 21. december 2011 og hjemvisning besluttede Ankestyrelsen at genoptage sagen. Ankestyrelsen traf herefter den 4. oktober 2013 afgørelse om, at ulykken den 25. juni 2008 ikke var en arbejdsskade, og at spørgsmålet om varigt mén og tab af erhvervsevne derfor bortfaldt. Endvidere blev det bestemt, at Arbejdsskadestyrelsen skulle tage stilling til eventuel tilbagebetaling af den mén godtgørelse, E havde fået udbetalt. Af afgørelsen fremgår:

»...

Begrundelsen for at genoptage vores tidligere afgørelser på ulovbestemt grundlag

...

Vi er i forbindelse med modtagelsen af stævningen blevet opmærksomme på, at vi i forbindelse med vores afgørelse af 18. oktober 2010 ... har begået en væsentlig sagsbehandlingsfejl.

Sagsbehandlingsfejlen består i, at din anmeldte arbejdsskade indtruffet den 25. juni 2008 er anerkendt som en arbejdsskade i strid med vores praksis.

Da stillingtagen til spørgsmålet om erstatning for tab af erhvervsevne forudsætter, at der er anerkendt en arbejdsskade, er der tillige begået en væsentlig sagsbehandlingsfejl i forbindelse med vores afgørelse af 21. december 2011 ..., hvor vi tog stilling til, hvorvidt den anerkendt arbejdsskade berettigede til erstatning for tab af erhvervsevne.

Vi har på den baggrund genoptaget vores tidligere afgørelser.

Begrundelsen for afgørelsen om afslag på anerkendelse af den anmeldte ulykke

Vi vurderer, at hændelsen den 25. juni 2008, hvor du løftede en kasse på 6,6 kilo ikke er egnet til at medføre den anmeldte skade i form af rygsmærter og diskusprolaps i lænderyggen.

Ved en ulykke forstås efter arbejdsskadeloven en personskade, som er forårsaget af en hændelse eller en påvirkning, som sker pludseligt eller inden for 5 dage. Det er en betingelse for at anerkende skaden, at hændelsen eller påvirkningen er egnet til at forårsage skaden. Det er ikke tilstrækkeligt, at der er tidsmæssig sammenhæng mellem hændelsen og skaden.

Vi har lagt vægt på, at du i svar på Arbejdsskadestyrelsens spørgsmål ... har oplyst, at du skulle løfte en pakke på 6,6 kilo. Du oplyste endvidere, at løftet ikke foregik i en akavet stilling, og at løftet forløb helt normalt.

Vi har lagt vægt på, at byrden, som du håndterede var meget beskedent.

Vi vurderer, at hændelsen repræsenterer en belastning så sædvanlig og hyppigt forekommende og så moderat i grad af belastning, at der ikke er tale om en hændelse, der er egnet til at overvinde kroppens naturlige modstandskraft.

Vi bemærker, at du har fået påvist svære degenerative forandringer i lænderyggen samt en diskusprolaps i lænderyggen, som ikke har sammenhæng med hændelsen den 25. juni 2008, og som kan forklare dine gener i ryggen.

Da hændelsen ikke kan anerkendes som en arbejdsskade, bortfalder spørgsmålet om varigt mén og tab af erhvervsevne.

...«

Retslægerådet har den 30. marts 2015 besvaret en række spørgsmål, herunder om hændelsen den 25. juni 2008 har været egnet til at kunne udløse generne fra lænderyggen, og parterne er herefter enige om, at overvejende sandsynlighed taler for, at den hændelse, E var udsat for den 25. juni 2008, ikke har medført hendes varige helbredsmæssige gener fra ryggen.

Procedure

E har anført, at Ankestyrelsen har været ubeføjet til at ændre afgørelsen om anerkendelse af arbejdsskaden og fastsættelsen af varigt mén på samme faktuelle og retlige grundlag, hvorfor afgørelsen står ved magt. Der foreligger ikke en annullation af en ugyldig afgørelse, men alene en tilbagekaldelse begrundet i, at afgørelsen anses for at være i strid med Ankestyrelsens egen interne praksis. Ankestyrelsen havde alle fornødne oplysninger i sagen, og E har hverken tilbageholdt oplysninger eller givet urigtige oplysninger. Tilbagekaldelsen af

3

afgørelsen af 6. juli 2010 beror alene på en omvurdering af et medicinsk skøn over hændelsens egnethed, uden at dette er påkrævet i forhold til et legalitetsprincip. Afgørelsen strider således ikke mod loven og er ikke ugyldig. Da der er tale om en begunstigende forvaltningsakt, som hun kan støtte ret på, kan Ankestyrelsen ikke af egen drift mere end 3 år efter omgøre afgørelsen til skade for hende. I et partslignende forhold kan Ankestyrelsen ikke af egen drift ændre sin egen afgørelse, da afgørelsen også binder forvaltningsmyn-

digheden - og ikke kun adressaterne, idet afgørelsen skal bringe en endelig afklaring på parternes forhold. En tilbagekaldelse vil udgøre et forholdsvist dybt og intensivt indgreb over for hende, der i god tro har indrettet sig efter afgørelsen, og der foreligger ikke en stærk tilbagekaldelsesgrund i form af hensyn til liv og sundhed. Der er således ikke grundlag for at tilbagekalde afgørelsen efter almindelige forvaltningsretlige principper. E har endvidere under proceduren protesteret imod Ankestyrelsens anbringende om, at afgørelsen af 6. juli 2010 er ugyldig, idet hun har anført, at der er tale om et nyt anbringende.

Ankestyrelsen har anført, at anerkendelse af en ulykke som en arbejdsskade forudsætter, at hændelsen eller påvirkningen er egnet til at forårsage skaden, jf. arbejdsskadesikringslovens § 5, jf. § 6, stk. 1. Det er ubestridt, at den hændelse, E var udsat for den 25. juni 2008, ikke kan anerkendes som en arbejdsskade. Afgørelsen af 6. juli 2010, som er uddybet ved afgørelsen af 18. oktober 2010, er derfor materielt forkert og i strid med Ankestyrelsens praksis, jf. bl.a. principafgørelserne U-18-04 og 265-09. Der foreligger dermed en væsentlig retlig mangel, som medfører ugyldighed, og afgørelsen er med rette tilbagekaldt efter almindelige forvaltningsretlige regler. Ankestyrelsen skal nå et materielt rigtigt resultat og er ikke bundet af parternes påstande i klagesager, jf. retssikkerhedslovens § 68, stk. 1 og 2, sammenholdt med arbejdsskadesikringslovens § 44. Ankestyrelsen kan derfor tage stilling til ethvert spørgsmål, som en klagesag giver anledning til, uanset om det fører til et resultat, der er til skade for skadelidte, jf. hertil navnlig Højesterets dom af 29. september 2006 (UfR 2006.3370) og Højesterets dom af 10. juni 2015 [U 2015 3233 H]. Det vil være i strid med den forvaltningsretlige lighedsgrundsætning at opretholde en materielt forkert afgørelse. En begunstigende forvaltningsakt skal tilbagekalde, hvis den øverste rekursmyndighed har afgjort, at forvaltningsakten er i strid med gældende praksis og dermed ukorrekt. Dertil kommer, at sager om arbejdsskader angår retsstillingen mellem to parter. Der foreligger ikke sådanne tungtvejende grunde, at afgørelsen kan opretholdes, på trods af at den manglede hjemmel og var i strid med gældende praksis. Da E ikke ved afgørelsen er pålagt at tilbagebetale godtgørelsen for varigt mén, kan hendes indrettelses synspunkter ikke føre til et andet resultat. Hvis afgørelsen om anerkendelsen af arbejdsskaden ikke anses for ugyldig, er der efter det anførte grundlag for at tilbagekalde afgørelsen.

Landsrettens begrundelse og resultat

Ankestyrelsens afgørelse af 6. juli 2010, hvorved det er anerkendt, at E den 25. juni 2008 var udsat for en arbejdsskade, er truffet inden for rammerne af arbejdsskadesikringslovens § 5 og § 6. Ved afgørelsen er det under hensyn til de foreliggende lægefaglige oplysninger og sagens øvrige faktiske oplysninger vurderet, at der forelå en arbejdsskade. Der er ikke tilkommet nye faktiske oplysninger, som kan begrunde, at afgørelsen var uhjemlet, ligesom den omstændighed, at Ankestyrelsen nu finder, at afgørelsen er i strid med en anden praksis end den oprindeligt anførte og dermed materielt forkert, ikke indebærer et sådant brud på en lighedsgrundsætning, at der er grundlag for at tilsidesætte den begunstigende afgørelse som ugyldig, selv om der er tale om en partstvist.

Det er ubestridt, at E ikke har afgivet urigtige eller vildledende oplysninger, og at Ankestyrelsen har haft alle relevante oplysninger til brug for behandling af den anmeldte arbejdsskade. Ankestyrelsens tilbagekaldelse af afgørelsen er således alene baseret på en ændret vurdering af de faktiske oplysninger, som forelå, da den oprindelige afgørelse blev truffet. Der er derfor, og da der ikke foreligger omstændigheder, der kan føre til et andet resultat, heller

ikke grundlag for at tilbagekalde afgørelsen efter almindelige regler om tilbagekaldelse af gyldige, begunstigende forvaltningsakter.

Landsretten tager derfor E's påstande til følge.

Efter sagens udfald sammenholdt med parternes påstande skal Ankestyrelsen betale delvise sagsomkostninger til statskassen med i alt 34.000 kr., jf. retsplejelovens § 332, jf. § 313, stk. 1. Beløbet omfatter 4.000 kr. til retsafgift, og 30.000 kr. til udgifter til advokatbistand inkl. moms. Landsretten har ved fastsættelsen af beløbet lagt vægt på det oplyste om sagens økonomiske værdi og dens karakter, omfang og forløb. Der er herunder lagt vægt på, at sagens forberedelse har omfattet forelæggelse for Retslægerådet, og at denne del af sagen må anses for tabt af E.

Højesterets dom

I tidligere instans er afsagt dom af Vestre Landsrets 11. afdeling den 19. november 2015.

I pådommelsen har deltaget fem dommere: Jytte Scharling, Thomas Rørdam, Jens Peter Christensen, Lars Hjortnæs og Lars Apostoli.

Påstande

Appellanten, Ankestyrelsen, har påstået frifindelse.

4

Indstævnte, E, har påstået stadfæstelse.

Supplerende sagsfremstilling

Arbejdsskadestyrelsen har i medfør af arbejdsskadesikringslovens § 40 a truffet afgørelse om, at E ikke skal tilbagebetale den godtgørelse for varigt mén (35.720 kr.), som hun har fået udbetalt.

Højesterets begrundelse og resultat

Sagens hovedspørgsmål er, om Ankestyrelsen var berettiget til at ændre sin afgørelse af 6. juli 2010 (som rettet den 18. oktober 2010) til skade for E, således at man ikke længere anerkendte, at hun havde pådraget sig en arbejdsskade ved hændelsen på arbejdspladsen den 25. juni 2008.

Efter arbejdsskadesikringslovens § 5 forstås ved arbejdsskade i denne lov ulykke, jf. § 6, og erhvervssygdom, jf. § 7, der er en følge af arbejdet eller de forhold, det er foregået under. Det fremgår af § 6, at der ved ulykke efter loven forstås en personskade forårsaget af en hændelse eller en påvirkning, der sker pludseligt eller inden for 5 dage.

E har efter Retslægerådets udtalelse af 30. marts 2015 anerkendt, at der ikke er medicinsk årsagsforbindelse mellem hændelsen den 25. juni 2008 og hendes varige rygggener.

Højesteret finder, at det må lægges til grund, at arbejdsskadesikringslovens betingelse om årsagsforbindelse ikke er opfyldt, og at Ankestyrelsens afgørelse fra 2010 om anerkendelse af arbejdsskade derfor er uhjemlet.

Udgangspunktet er herefter, at Ankestyrelsens tidligere afgørelse om anerkendelse af hændelsen som en arbejdsskade er ugyldig efter forvaltningsrettens almindelige regler. Udgangspunktet kan fraviges, når særlige omstændigheder gør det påkrævet. Højesteret finder, at der ikke foreligger sådanne særlige omstændigheder i det foreliggende tilfælde. Det bemærkes herved, at det ikke er en nødvendig konsekvens af afgørelsens ugyldighed, at der skal ske tilbagebetaling af den mén godtgørelse, som er udbetalt til E, men alene at hun er afskåret fra fremover at modtage yderligere erstatning eller godtgørelse efter arbejdsskadesikringsloven som følge af hændelsen den 25. juni 2008.

Da Ankestyrelsen herefter med rette har annulleret sin afgørelse fra 2010, tager Højesteret styrelsens frifindelse påstand til følge.

I sagsomkostninger for landsret og Højesteret skal statskassen betale 101.500 kr. til Ankestyrelsen, heraf 100.000 kr. til dækning af udgifter til advokatbistand og 1.500 kr. til dækning af retsafgift.

Thi kendes for ret

Ankestyrelsen frifindes.

I sagsomkostninger for landsret og Højesteret skal statskassen betale 101.500 kr. til Ankestyrelsen.

Sagsomkostningsbeløbet skal betales inden 14 dage efter denne højesteretsdoms afsigelse og forrentes efter rentelovens § 8 a.

- 1 U 1995.495/2 H, U 2005.641 H, U 2015.3233 H, U 2016 3276 H, Hans Gammeltoft-Hansen m.fl.: Forvaltningsret, 2. udg. (2002), s. 851 og 929, og Karsten Revsbech m.fl.: Forvaltningsret - Almindelige emner, 6. udg. (2016), s. 386 f., 446, 450-53 og 517 f.