

Status prawny wojewódzkich komisji do spraw orzekania o zdarzeniach medycznych

Justyna Sadowska

Wprowadzenie

W rozdziale 13a (art. 67a-67o) ustawy z dnia 6.11.2008 r. o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta¹ zostało uregulowane postępowanie przed wojewódzkimi komisjami do spraw orzekania o zdarzeniach medycznych². Komisje te zostały „powołane do życia” przez art. 67e ust. 1 zd. 1 u.p.p., zgodnie z którym tworzy się wojewódzkie komisje do spraw orzekania o zdarzeniach medycznych, zwane dalej „wojewódzkimi komisjami”.

Status prawny wojewódzkich komisji nie został wyczerpująco opracowany przez naukę do chwili obecnej. Nietypowa procedura postępowania przed tymi komisjami oraz odbiegający od klasycznych standardów sposób ukształtowania organu rozstrzygającego sprawy powodują zaś, że w kwestiach tych pojawia cały wachlarz wątpliwości, co skłania do aprobaty stwierdzenia A. Przybycień i P. Szewczyka, iż nowy model kompensacji szkód medycznych stanowi swoistą *terra incognita*³.

Charakter prawny spraw rozpoznawanych przez wojewódzkie komisje

Rozważania należy rozpocząć od oceny charakteru prawnego postępowania przed wojewódzkimi komisjami, który determinuje w pewnym stopniu status prawny tych komisji. Charakter prawny postępowania zależy zaś przede wszystkim od charakteru załatwianych w nim spraw, w szczególności istotne jest ustalenie, czy sprawy załatwiane przez wojewódzkie komisje są sprawami cywilnymi.

Celem postępowania prowadzonego przez wojewódzką komisję jest ustalenie, czy zdarzenie, którego następstwem była szkoda majątkowa lub niemajątkowa, stanowiło zdarzenie medyczne w rozumieniu art. 67a ust. 1 i 2 u.p.p. (por. art. 67i ust. 1 u.p.p.). Uogólniając treść art. 67a ust. 1 i 2 u.p.p., zdarzenie medyczne można zdefiniować najkrócej jako wywołanie zakażenia, spowodowanie uszkodzenia ciała, rozstroju zdrowia albo śmierci pacjenta w następstwie udzielenia świadczenia

¹ Tekst jedn. Dz. U. z 2012 r., poz. 159 ze zm. (dalej jako: u.p.p.).

² Postępowanie to zostało wprowadzone do polskiego porządku prawnego przez ustawę z dnia 28.4.2011 r. o zmianie ustawy o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta oraz ustawy o ubezpieczeniach obowiązkowych, Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym i Polskim Biurze Ubezpieczycieli Komunikacyjnych, Dz. U., nr 113, poz. 660.

³ A. Przybycień, P. Szewczyk, *Terra incognita, czyli o alternatywnym sposobie kompensacji szkód medycznych*, dodatek specjalny do „Edukacji Prawniczej”, nr 1, Warszawa 2012, s. VIII i n.

zdrowotnego w szpitalu przez niezgodne z aktualną wiedzą medyczną, diagnozę, leczenie albo zastosowanie produktu leczniczego lub wyrobu medycznego. Ustalenie przez komisję, że doszło do zdarzenia medycznego umożliwia przejście do drugiego etapu postępowania, tj. postępowania w przedmiocie ustalenia wysokości odszkodowania lub zadośćuczynienia za dane zdarzenie medyczne (por. art. 67k u.p.p.).

Zdarzenie medyczne stanowi jednak tylko fragment sprawy podlegającej badaniu w razie dochodzenia odszkodowania lub zadośćuczynienia w postępowaniu sądowym na tle tego samego stanu faktycznego. W szczególności zaś wojewódzka komisja w przeciwieństwie do sądu, nie bada rozmiarów szkody majątkowej ani krzywdy wyrządzonej pacjentowi albo jego spadkobiercom⁴. Jest to konsekwencją pozbawienia komisji możliwości władczego określania wysokości (zasądzania) odszkodowania lub zadośćuczynienia, w następstwie czego badanie rozmiarów szkody jest zbędne. Wysokość odszkodowania i zadośćuczynienia ustalana jest na zasadzie pełnego konsensusu stron i nie musi odpowiadać wysokości poniesionej szkody (por. art. 67k ust. 4 i 5 u.p.p.). Wojewódzka komisja ustala jedynie, czy miało miejsce zdarzenie medyczne określone we wniosku wszczynającym postępowanie. Sytuacja nie jest więc typowa dla postępowania cywilnego. Istotne jest jednak, że komisja rozstrzyga pewne sporne zagadnienia z zakresu odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną czynem niedozwolonym, a zatem zagadnienia z zakresu stosunków cywilnoprawnych.

W nauce postępowania cywilnego rozróżnia się sprawy cywilne w znaczeniu materialnym i formalnym⁵. Sprawa cywilna w znaczeniu materialnym to sprawa wynikająca ze stosunków z zakresu prawa cywilnego, rodzinnego i opiekuńczego oraz prawa pracy. Natomiast sprawa cywilna w znaczeniu formalnym to sprawa załatwiana według przepisów Kodeksu postępowania cywilnego

⁴ Por. M. Nesterowicz, M. Wałachowska, *Odpowiedzialność za szkody wyrządzone przy leczeniu w związku z nowym pozasądowym systemem kompensacji szkód medycznych*, [w:] E. Kowalewski (red.), *Kompensacja szkód medycznych wynikłych ze zdarzeń medycznych. Problematyka cywilnoprawna i ubezpieczeniowa*, Toruń 2011, s. 30-31; E. Bagińska, *Działalność wojewódzkich komisji do spraw orzekania o zdarzeniach medycznych a wykonywanie władzy publicznej*, [w:] E. Kowalewski (red.), *Kompensacja szkód medycznych wynikłych ze zdarzeń medycznych. Problematyka cywilnoprawna i ubezpieczeniowa*, Toruń 2011, s. 154; A. Przybycień, P. Szewczyk, *Terra...*, dz. cyt., s. X. Natomiast K. Frąckowiak, H. Frąckowiak przyjmują, że komisja w ogóle nie rozstrzyga kwestii szkody (*Organizacja i funkcjonowanie wojewódzkich komisji do spraw orzekania o zdarzeniach medycznych – rozważania na tle nowelizacji ustawy o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta*, „Palestra”, nr 9-10, Warszawa 2013, s. 135).

⁵ Szerzej na temat pojęcia „sprawa cywilna” W. Siedlecki, [w:] W. Siedlecki, Z. Świeboda, *Postępowanie cywilne. Zarys wykładu*, Warszawa 2004, s. 21-22; W. Broniewicz, *Postępowanie cywilne w zarysie*, Warszawa 2008, s. 35-36; J. Lapierre, [w:] J. Jodłowski i in., *Postępowanie cywilne*, Warszawa 2009, s. 24-26; J. Gudowski, [w:] T. Ereciński (red.), *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz, t. I*, Warszawa 2012, s. 21-26; A. Zieliński, *Postępowanie cywilne. Kompendium*, Warszawa 2012, s. 2-3; tenże, [w:] A. Zieliński (red.), *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 5-15; J. Bodio, [w:] A. Jakubecki (red.), *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 34-35; H. Pietrzkowski, *Metodyka pracy sędziego w sprawach cywilnych*, Warszawa 2012, s. 75-77; K. Gajda-Roszczyńska, [w:] A. Góra-Błaszczkowska (red.), *Kodeks postępowania cywilnego. Tom I. Komentarz. Art. 1-729*, Warszawa 2013, s. 13-21; M. Manowska, [w:] M. Manowska (red.), *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 30-36; T. Zembruski, [w:] H. Dolecki (red.), T. Wiśniewski (red.), *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz, t. I. Art. 1-366*, Warszawa 2013, s. 21-30.

z mocy przepisów zawartych w tym kodeksie, bądź też w innych ustawach⁶. Przedstawione wyżej uwagi na temat spraw podlegających rozstrzygnięciu przez wojewódzkie komisje pozwalają przyjąć, że **sprawy te są sprawami cywilnymi w znaczeniu materialnym**⁷. Dotyczą one bowiem odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną czynem niedozwolonym, a zatem stosunku prawnego regulowanego przez prawo cywilne⁸. Istotne dla dokonania kwalifikacji pozostaje również to, że strony postępowania przed komisją są równorzędne. Nie można dostrzec podległości pacjenta wobec zakładu leczniczego lub ubezpieczyciela, ani podległości w kierunku odwrotnym.

Charakter prawny postępowania prowadzonego przez wojewódzkie komisje

Powyższe ustalenia wywołują pytanie, czy postępowanie prowadzone przez wojewódzkie komisje w celu załatwienia omówionych wyżej spraw jest postępowaniem cywilnym. Postępowanie cywilne jest bowiem prawnie zorganizowanym działaniem ludzkim służącym załatwianiu spraw cywilnych⁹. Zależność ta nie jest jednak bezwzględna, gdyż zdarza się, że ustawodawca wyłącza pewne sprawy cywilne w znaczeniu materialnym z zakresu postępowania cywilnego (z drogi sądowej) i przekazuje je do załatwienia w innym postępowaniu¹⁰.

Należy uznać, że postępowanie prowadzone przez wojewódzkie komisje nie tylko służy załatwianiu spraw cywilnych, lecz także spełnia wiele innych kryteriów, jakim powinno odpowiadać postępowanie cywilne. Po pierwsze bowiem, równorzędne sobie pozostają strony stosunku prawnego, którego dotyczy postępowanie¹¹. Po drugie w samym postępowaniu przed wojewódzką komisją nie można dostrzec istotnego zachwiania równowagi uprawnień i obowiązków, możliwości i powinności proceduralnych pomiędzy stronami tego postępowania. Po trzecie, sprawę rozstrzyga organ niezależny od stron. Niezależność komisji mają zagwarantować w szczególności przepisy dotyczące wyłączenia jej członków (art. 67g ust. 1-4 u.p.p.)¹². Po czwarte, organ prowadzący postępowanie posiada przymioty czyniące go zdolnym do rozpoznawania spraw cywilnych tj. komisja nie występuje

⁶ W. Broniewicz, *Postępowanie...*, dz. cyt., s. 35-36; H. Pietrkowski, *Metodyka...*, dz. cyt., s. 75; T. Wiśniewski, *Przebieg procesu cywilnego*, Warszawa 2013, s. 133. Podobnie H. Dolecki, *Postępowanie cywilne. Zarys wykładu*, Warszawa 2013, s. 40.

⁷ Tak też J. Mucha, *Charakter prawny postępowania przed wojewódzką komisją do spraw orzekania o zdarzeniach medycznych*, [w:] M. Gwoździcka-Piotrowska (red.), J. Wiśniewski (red.), P. Ziobrowski (red.), *Obszary akademickiej wiedzy naukowej*, Poznań 2012, s. 42, 58.

⁸ W istocie, jak zaznaczono, jest to fragment tego, co w postępowaniu sądowym stanowi sprawę cywilną.

⁹ W. Broniewicz, *Postępowanie...*, dz. cyt., s. 23; A. Jarocho, *Postępowanie przed wojewódzką komisją do spraw orzekania o zdarzeniach medycznych*, „Studia Prawa Publicznego”, nr 1, Poznań 2013, s. 43. Por. także W. Siedlecki, *Postępowanie...*, dz. cyt., s. 22-23; J. Lapierre, *Postępowanie...*, dz. cyt., s. 23-24; P. Cioch, [w:] P. Cioch, J. Studzińska, *Postępowanie cywilne*, Warszawa 2012, s. 1-2; H. Dolecki, *Postępowanie...*, dz. cyt., s. 19.

¹⁰ Por. W. Siedlecki, *Postępowanie...*, dz. cyt., s. 22; W. Broniewicz, *Postępowanie...*, dz. cyt., s. 36-38, 41-42 i 45; K. Weitz, [w:] J. Jodłowski i in., *Postępowanie cywilne*, Warszawa 2009, s. 89-96; P. Cioch, *Postępowanie...*, dz. cyt., s. 22-23; A. Zieliński, *Postępowanie...*, dz. cyt., s. 17-20.

¹¹ Była o tym mowa w części II niniejszego artykułu.

¹² J. Mucha, *Charakter...*, dz. cyt., s. 48.

jako sędzia we własnej sprawie oraz nie jest powołana do innych zadań niż rozstrzyganie spraw cywilnych¹³. Po piąte, postępowanie prowadzone przez wojewódzkie komisje ma charakter kontradiktoryjny i dwustronny, realizuje ono zatem naczelne zasady postępowania cywilnego, a w szczególności zasadę kontradiktoryjności, równości i dyspozycyjności¹⁴. Po szóste, cel postępowania przed wojewódzką komisją jest zbieżny z celem postępowania cywilnego w ogólności, którym jest rozpoznawanie i rozstrzyganie sporów o prawo¹⁵. Po siódme, funkcje tego postępowania odpowiadają podstawowej funkcji postępowania cywilnego tj. ochronie indywidualnego interesu podmiotu legitymowanego¹⁶. Ponadto art. 67o u.p.p. zawiera odesłanie do stosowania wielu enumeratywnie wyliczonych przepisów Kodeksu postępowania cywilnego.

Za przyjęciem tezy o cywilnym charakterze postępowania przed wojewódzką komisją przemawia także okoliczność, że komisja nie wydaje rozstrzygnięcia w formie decyzji administracyjnej¹⁷. Przepis art. 67j ust. 1 u.p.p. przewiduje bowiem rozstrzyganie spraw przez komisję w formie orzeczeń. We wszystkich zaś przypadkach, w których prawodawca przewiduje formę decyzji dla załatwienia spraw określonych kategorii wskazuje, że sprawę należy załatwić przez władcze, jednostronne rozstrzygnięcie o prawach lub obowiązkach konkretnie oznaczonego podmiotu w indywidualnej sprawie posługując się określeniami: zezwala, stwierdza, nakazuje¹⁸.

W literaturze przedmiotu można także spotkać pogląd wyrażony bez szerszego uzasadnienia, że postępowanie prowadzone przez wojewódzkie komisje jest postępowaniem *suigeneris*¹⁹ albo „swoistym modelem hybrydowym”²⁰. Zapatrywania te zostały poddane trafnej krytyce z powołaniem się na to, że takie określenia nie wyjaśniają charakteru postępowania i uniemożliwiają w zasadzie odwołanie się do regulacji i zasad określonego postępowania w razie stwierdzenia luk w prawie w postępowaniu przed wojewódzkimi komisjami²¹.

¹³ Ibidem, s. 46-48.

¹⁴ Por. E. Bagińska, *Działalność...*, dz. cyt., s. 152-154; J. Mucha, *Charakter...*, dz. cyt., s. 49-50. Por. także A. Przybycień, P. Szewczyk, którzy wskazują na specyficzne uregulowanie zasady kontradiktoryjności (*Terra...*, dz. cyt., s. XII).

¹⁵ Por. J. Mucha, *Charakter...*, dz. cyt., s. 42-45.

¹⁶ Por. ibidem, s. 45-46.

¹⁷ Por. A. Jarocho, *Postępowanie...*, dz. cyt., s. 48. Natomiast M. Paszkowska przyjmuje bez jakiegokolwiek uzasadnienia, że postępowanie przed wojewódzkimi komisjami toczy się w trybie administracyjnym (*Rozstrzyganie roszczeń pacjenta w trybie administracyjnym*, „Przegląd Prawa Publicznego”, nr 7-8, Kielce 2013, s. 50, 59, 65 i 66). W szczególności M. Paszkowska nie zwraca uwagi na treść art. 67j ust. 1 u.p.p., który przewiduje wydanie orzeczenia, nie zaś decyzji. Wydaje się, że błąd wskazanej autorki wynika z utożsamienia pozasądowego trybu dochodzenia roszczeń z trybem administracyjnym (M. Paszkowska, *Rozstrzyganie...*, dz. cyt., s. 65).

¹⁸ E. Olejniczak-Szałowska, [w:] M. Stahl (red.), *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2013, s. 465.

¹⁹ Por. uzasadnienie projektu ustawy z dnia 15.10.2010 r. o zmianie ustawy o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta oraz niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 3488, VI kadencji Sejmu RP, strona internetowa Sejmu: <http://www.sejm.gov.pl/>) oraz K. Frąckowiak, H. Frąckowiak, *Organizacja...*, dz. cyt., s. 135.

²⁰ E. Kowalewski, M. Śliwka, M. Wałachowska, *Kompensacja szkód wynikłych z błędów medycznych. Ocena projektowanych rozwiązań prawnych*, „Prawo i Medycyna”, nr 4, Warszawa 2010, s. 23.

²¹ Por. A. Jarocho, *Postępowanie...*, dz. cyt., s. 50-51.

W podsumowaniu powyższych uwag należy przyjąć, że **postępowanie prowadzone przez wojewódzkie komisje jest postępowaniem cywilnym**²², a w konsekwencji komisje te są organami postępowania cywilnego.

Charakterystyka organów sądowych

Okoliczność, że wojewódzkie komisje są organami postępowania cywilnego nie przesądza o ich statusie prawnym. Kompetencja do prowadzenia postępowania cywilnego należy co do zasady do sądów powszechnych (por. art. 177 Konstytucji RP i art. 2 § 1 k.p.c.). W ostatnich latach jednak coraz liczniejsze są wypadki wyłączania kolejnych spraw cywilnych spod kompetencji sądów powszechnych i przekazywania ich na mocy przepisów ustawy do kompetencji innych podmiotów²³. Postępowanie cywilne obejmuje zatem działalność (ogół czynności) nie tylko sądów, lecz także innych organów, które są powołane do rozpoznawania i rozstrzygania spraw cywilnych²⁴.

O tym, czy dany organ postępowania może być uznany za sąd decydują jego cechy charakterystyczne, a w szczególności odrębność i niezależność od innych władz, uprawnienie do wydawania orzeczeń w imieniu Rzeczypospolitej Polskiej przy zachowaniu szczególnej formy procesowej, a więc w sposób jawny i w specjalnej procedurze gwarantującej stronom możliwość obrony ich praw, a także niezawisłość organu oraz jego specjalne zorganizowanie do sprawowania wymiaru sprawiedliwości²⁵.

Podobieństwo wojewódzkich komisji do organów sądowych wynika przede wszystkim z przyznanego im uprawnienia do władczego rozstrzygania spraw, a więc wydawania orzeczeń w przedmiocie zdarzenia medycznego. Wojewódzkie komisje zostały jednak wyposażone także w inne kompetencje, które zbliżają ich status prawny do statusu sądów np. wydawanie zaświadczeń stanowiących tytuły wykonawcze (art. 67k ust. 4 u.p.p.)²⁶. Ponadto, komisji przysługują w zakresie postępowania dowodowego kompetencje, które stanowią w istocie sprawowanie wymiaru sprawiedliwości. Komisja może np. żądać przedstawienia dokumentu znajdującego się w posiadaniu osoby trzeciej, a także odpisu dokumentu znajdującego się w aktach organu władzy publicznej lub

²² Tak też J. Mucha, *Charakter...*, dz. cyt., s. 42, 58 oraz A. Jarocho, *Postępowanie...*, dz. cyt., s. 52.

²³ Por. np. art. 95a-95p ustawy z 14.2.1991 r. Prawo o notariacie, tekst jedn. Dz. U. z 2014 r., poz. 164; art. 110¹-110¹⁹ ustawy z 4.2.1994 r. Prawo autorskie, tekst jedn. Dz. U. z 2006 r., nr 90, poz. 631 ze zm.; art. 172-198 ustawy z 29.1.2004 r. Prawo zamówień publicznych, tekst jedn. Dz. U. z 2013 r., poz. 907 ze zm.

²⁴ Por. J. Lapiere, *Postępowanie...*, dz. cyt., s. 24; A. Jarocho, *Postępowanie...*, dz. cyt., s. 43.

²⁵ Por. J. Waszczyński, *Ustrój organów ochrony prawnej (W zarysie)*, Łódź 1971, s. 38; B. Szmulik, [w:] S. Serafin, B. Szmulik, *Organy ochrony prawnej RP*, Warszawa 2010, s. 7; J. Bodio, [w:] J. Bodio, G. Borkowski, T. Demendecki, *Ustrój organów ochrony prawnej. Część szczegółowa*, Warszawa 2013, s. 23, 24. Podobnie J. Mucha, *Charakter...*, dz. cyt., s. 47.

²⁶ M.P. Ziemniak, *Postępowanie przed wojewódzkimi komisjami do spraw orzekania o zdarzeniach medycznych. Wybrane aspekty*, [w:] E. Kowalewski (red.), *Kompensacja szkód medycznych wynikłych ze zdarzeń medycznych. Problematyka cywilnoprawna i ubezpieczeniowa*, Toruń 2011, s. 166, 167.

innego organu państwowego. Wynika to z odpowiedniego stosowania art. 248 i 250 k.p.c. do postępowania przed komisją (art. 67o u.p.p.). Poza tym komisja może, choć w ograniczonym zakresie, stosować środki przymusu. Przyznano jej mianowicie uprawnienie do skazania na grzywnę²⁷ w przypadku nieusprawiedliwionego niestawiennictwa, nieuzasadnionej odmowy złożenia przyrzeczenia lub opinii albo nieusprawiedliwionego opóźnienia w złożeniu opinii przez biegłych, o których mowa w art. 67i ust. 7 u.p.p. (art. 287 k.p.c. w zw. z art. 67o u.p.p.)²⁸. Także organizacja komisji, tj. podział na składy orzekające, możliwość złożenia wniosku o wyłączenie członka składu orzekającego i stosowanie przepisów k.p.c. w tym zakresie, upodabniają komisje do sądów powszechnych²⁹.

Powyższe cechy nie przesądzają jednak o zakwalifikowaniu wojewódzkich komisji do grona organów sądowych, nie mają one bowiem znaczenia delimitacyjnego. By ocenić czy komisje stanowią organy sądowe, należy się im przyjrzeć przez pryzmat konstytutywnych cech sądów (organów sądowych) i poczynić następujące uwagi.

Sposób powoływania członków komisji (por. art. 67e ust. 3, 5 i 6 u.p.p.) prowadzi do wniosku, że komisja nie jest organem niezawisłym. Część członków komisji jest powoływana spośród kandydatów zgłoszonych przez podmioty reprezentujące interesy stron postępowania, tj. 4 członków spośród kandydatów zgłoszonych przez samorządy zawodowe lekarzy, lekarzy dentystów, pielęgniarek i położnych oraz diagnostów laboratoryjnych, mających siedzibę na terenie województwa; 6 członków spośród kandydatów zgłoszonych przez organizacje społeczne działające na terenie województwa na rzecz praw pacjenta (por. art. 67e ust. 5 u.p.p.). W konsekwencji ich status zawodowy bądź społeczny może wpływać na decyzje w zakresie orzekania. Członkowie komisji mogą mianowicie kierować się przy orzekaniu interesem reprezentowanych grup zawodowych bądź społecznych, co w szczególności dotyczy tzw. solidarności środowiska lekarskiego w przypadku zaistnienia szeroko rozumianego błędu medycznego. Niezawisłość sędziowska (por. art. 178 ust. 1 Konstytucji RP) oznacza zaś brak możliwości jakiegokolwiek wpływania na decyzję sędziego w zakresie orzekania³⁰. Ponieważ niezawisłość członków organu orzekającego jest rozumiana jako niezależność m.in. od stron postępowania, przyjęta w przepisach u.p.p. konstrukcja sposobu powoływania członków komisji oznacza zgodę na potencjalne częściowe ograniczenie niezawisłości³¹.

²⁷ Dopuszczalność nakładania grzywny przez wojewódzkie komisje budzi pewne zastrzeżenia w literaturze przedmiotu. Podnosi się mianowicie, że zagadnienie to powinno być uregulowane analogicznie do regulacji w postępowaniu przed sądem polubownym zawartej w art. 1191 k.p.c., tj. stosowanie środków przymusu bezpośrednio przez komisje powinno być niedopuszczalne (zob. ibidem, s. 210-211).

²⁸ Jest to zjawisko nietypowe, co do zasady bowiem działalność organów *quasi*-sądowych nie posiada cech charakterystycznych dla wymiaru sprawiedliwości. Podobieństwo tych organów do sądów wynika natomiast z ich powołania do orzekania (zob. B. Szmulik, *Organy...*, dz. cyt., s. 7, 8).

²⁹ M.P. Ziemiak, *Postępowanie...*, dz. cyt., s. 167.

³⁰ J. Waszczyński, *Ustrój...*, dz. cyt., s. 38. Por. także B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 883-895; L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2012, s. 349-352; W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 235-237.

³¹ Por. J. Mucha, *Charakter...*, dz. cyt., s. 58, 59.

Na uwagę zasługuje także dopuszczalność odwołania członka wojewódzkiej komisji przed upływem kadencji przez organ, który go powołał. Przyczyny odwołania członka komisji przed upływem kadencji zostały enumeratywnie wymienione w art. 67e ust. 9 u.p.p. Należy jednak zauważyć, że ustawa nie określa, kto ma oceniać pracę członka komisji, co jest niezmiernie istotne w przypadku wskazanym w art. 67e ust. 9 pkt 6 u.p.p. (tj. uchylania się od wykonywania obowiązków członka wojewódzkiej komisji albo ich nieprawidłowego wykonywania)³². Należy przyjąć, że jakość pracy danego członka komisji będzie oceniał organ, który go powołał. W tym przypadku uwidacznia się dominująca pozycja wojewody, powołuje on bowiem 14 spośród 16 członków komisji (por. art. 67e ust. 5 u.p.p.). Przedstawiciele nauki wskazują ponadto, że kryteria, którymi posłużył się ustawodawca określając przyczyny odwołania członka komisji przed upływem kadencji są zbyt ogólnikowe i ocenne, co może prowadzić do naruszenia niezawisłości członka komisji³³ i niezależności organu.

Wojewódzka komisja nie jest także organem odrębnym i niezależnym od innych władz. Już *prima facie* można dostrzec pewną jej zależność od organu administracji rządowej, jakim jest wojewoda. Wskazuje na to sposób powoływania członków wojewódzkiej komisji. Jak zaznaczono, wojewoda powołuje 14 spośród 16 członków wchodzących w skład komisji, a zatem może także ich odwołać³⁴. Zachodzi przy tym niebezpieczeństwo, że działania wojewody w zakresie kształtowania składu komisji będą motywowane względami politycznymi³⁵. Również sposób finansowania działalności komisji wskazuje na pewną jej zależność od wojewody. Działalność wojewódzkiej komisji jest bowiem finansowana z budżetu państwa, z części pozostającej w dyspozycji właściwego wojewody (por. art. 67h ust. 3 u.p.p.).

Powyższe uwagi pozwalają przyjąć, że **komisja nie jest organem sądowym**³⁶. W szczególności bowiem jej struktura, organizacja oraz funkcjonowanie nie odpowiadają konstytucyjnym cechom sądów.

Wojewódzkie komisje jako organy *quasi-sądowe*

Komisja wykazuje natomiast cechy organu *quasi-sądowego*. Zgodnie z definicją przyjętą w nauce organ *quasi-sądowy* to organ specjalnie powołany do rozstrzygania spraw (na zasadzie swych

³² D. Karkowska, *Ustawo prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 495.

³³ Por. A. Przybycień, P. Szewczyk, *Terra...*, dz. cyt., s. X.

³⁴ Warto zauważyć, że kolejnego członka wojewódzkiej komisji powołuje minister właściwy do spraw zdrowia (art. 67e ust. 5 pkt 2 u.p.p.).

³⁵ Por. A. Jarocho, *Postępowanie...*, dz. cyt., s. 33.

³⁶ Tak też ibidem, s. 45.

własnych, wyłącznych kompetencji) i specjalnie pod tym kątem zorganizowany³⁷, ale niewykazujący którejs z pozostałych cech sądu, np. nie jest obdarzony niezawisłością³⁸. Dla postępowań prowadzonych przez takie organy, a zatem postępowań pozasądowych charakterystyczny jest brak wymogu zapewnienia przez ustawę niezawisłości organu³⁹. Wprawdzie niezawisłość organu załatwiającego sprawę najlepiej zabezpiecza równość stron i bezstronność orzekania, wystarcza jednak, że organ rozstrzygający jest specjalnie powołany do załatwiania określonych kategorii spraw i specjalnie pod tym kątem zorganizowany oraz działa na zasadzie swych własnych, niedelegowanych kompetencji. Te cechy organu zabezpieczają w dostatecznym stopniu równość stron i bezstronność orzekania⁴⁰.

Podstawowe podobieństwo organów *quasi*-sądowych do sądów wynika z powołania ich do orzekania, natomiast podstawowa odmienność – z braku upoważnienia do orzekania w imieniu państwa lub niektórych gwarancji prawidłowego orzekania. Poza tym działalność organów *quasi*-sądowych wykazuje często brak niektórych cech wymiaru sprawiedliwości np. brak upoważnienia do stosowania środków przymusu⁴¹.

Na rzecz stanowiska, że wojewódzka komisja jest organem *quasi*-sądowym przemawia kilka jej charakterystycznych cech. Po pierwsze jest to organ specjalnie powołany do rozstrzygania w przedmiocie ściśle określonego problemu prawnego – ustalenia, czy zdarzenie, którego następstwem była szkoda majątkowa lub niemajątkowa, stanowiło zdarzenie medyczne w rozumieniu art. 67a ust. 1 i 2 u.p.p. (por. art. 67i ust. 1 u.p.p.). Po drugie jest to organ specjalnie pod tym kątem zorganizowany, co przejawia się w szczególności w kwalifikacjach stawianych członkom komisji (por. art. 67e ust. 3 u.p.p.). Ponadto, w każdym składzie orzekającym komisji powinien zostać zachowany parytet równościowy ekspertów w dziedzinie medycyny i nauk prawnych (art. 67f ust. 2 u.p.p.)⁴². Po trzecie, jak zostało wykazane, komisja nie posiada pewnych zasadniczych cech sądu, m.in. nie jest organem w pełni niezawisłym i niezależnym. Po czwarte, działalność komisji nie wykazuje także innych cech

³⁷ Posiadanie tych cech odróżnia organy *quasi*-sądowe od organów pozasądowych. Organy pozasądowe bowiem pełnią funkcję orzekania jedynie w charakterze działalności ubocznej, powierzanej im najczęściej ze względów celowościowych; w konsekwencji tego ich ustroj i zasady postępowania nie są ukształtowane pod kątem widzenia potrzeb orzekania, lecz działalności stanowiącej główne ich zadanie, w związku z czym brak jest w ich ustroju i działalności gwarancji prawidłowego rozstrzygania (S. Włodyka, *Ustrój organów ochrony prawnej*, Warszawa 1975, s. 31-32). Podobnie J. Mucha, *Charakter...*, dz. cyt., s. 47.

³⁸ S. Włodyka, *Ustrój...*, dz. cyt., s. 26; B. Szmulik, *Organy...*, dz. cyt., s. 183. Podobnie J. Mucha, *Charakter...*, dz. cyt., s. 47.

³⁹ Por. S. Włodyka, *Pojęcie postępowania cywilnego i jego rodzaje*, [w:] J. Jodłowski (red.), *Wstęp do systemu prawa procesowego cywilnego*, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1974, s. 291, 292; J. Mucha, *Charakter...*, dz. cyt., przyp. 33 na s. 58-59.

⁴⁰ S. Włodyka, *Pojęcie...*, dz. cyt., s. 291.

⁴¹ Por. T. Demendecki, [w:] J. Bodio, G. Borkowski, T. Demendecki, *Ustrój organów ochrony prawnej. Część szczegółowa*, Warszawa 2013, s. 142. Zasadą jest jednak, że organy *quasi*-sądowe są uprawnione do stosowania środków przymusu (S. Włodyka, *Ustrój...*, dz. cyt., s. 31).

⁴² Por. A. Przybycień, P. Szewczyk, *Terra...*, dz. cyt., s. IX.

wymiaru sprawiedliwości, np. komisja nie została upoważniona do wyrokowania w imieniu Rzeczypospolitej Polskiej. Jak zaznaczono, komisja może wprowadzić stosować środki przymusu, jednakże w bardzo ograniczonym zakresie.

W nauce przyjmuje się także, że organ *quasi-sądowy*, aby mógł załatwiać sprawy cywilne, powinien posiadać następujące przymioty: nie może występować jako sędzia we własnej sprawie oraz nie może być powołany do innych zadań niż rozstrzyganie spraw cywilnych⁴³. Wskazane przymioty są konsekwencją równorzędności stron stosunku cywilnoprawnego. Jak wykazano w doktrynie komisja spełnia oba te warunki⁴⁴.

Powyższe uwagi pozwalają przyjąć tezę, że **wojewódzka komisja jest organem *quasi-sądowym*⁴⁵ powołanym do rozstrzygania spraw cywilnych, prowadzącym pozasądowe postępowanie cywilne.**

⁴³ S. Włodyka, *Pojęcie...*, dz. cyt., s. 289, 290.

⁴⁴ J. Mucha, *Charakter...*, dz. cyt., s. 46-49.

⁴⁵ Podobnie, lecz bez szerszego uzasadnienia, przyjmują: D. Karkowska, *Ustawa...*, dz. cyt., s. 496; A. Przybycień, P. Szewczyk, *Terra...*, dz. cyt., s. IX i XII.

Tytuł angielski

Legal status of Committee for Adjudication of Medical Events

Streszczenie

Artykuł omawia problematykę statusu prawnego wojewódzkich komisji do spraw orzekania o zdarzeniach medycznych. W pierwszej kolejności zostały omówione zagadnienia mające decydujący wpływ na określenie statusu prawnego wojewódzkich komisji, a zatem charakter spraw podlegających rozpoznaniu w postępowaniu przed tymi komisjami oraz charakter prawny postępowania prowadzonego przez te komisje. Dalsze rozważania dotyczą problemu, czy wojewódzkie komisje są organami sądowymi. Ostatecznie zaś autorka dochodzi do wniosku, że wojewódzkie komisje spełniają przesłanki uznania za organy *quasi-sądowe*.

Summary

This article is about problematic aspects of legal status of the special commission – Committee for Adjudication of Medical Events. First of all very important issues which are to broach in article is character of matters which are subject of proceedings conducted by these committees and legal nature of these proceedings. The author analyses that this special committees are or not judicial authorities. In the end the author conclude, that Committees for Adjudication of Medical Events are quasi-judicial authority.

O autorze

Justyna Sadowska – Magister prawa na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Łódzkiego. Zainteresowania naukowe koncentrują się wokół postępowania cywilnego oraz prawa medycznego.