

Przegląd polskich opracowań naukowych

Hanna M. Frąckowiak, *Postępowanie przed Wojewódzką Komisją do spraw orzekania o zdarzeniach medycznych*, seria *Monografie Prawnicze*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2016, ss. 460, ISBN 978-83-255-8375-0.

Postulaty dotyczące zapewnienia pacjentom należytej ochrony w zakresie szeroko pojętej kompensacji szkód powstałych w wyniku udzielanych świadczeń zdrowotnych pojawiają się w różnych krajach już od połowy XX w. W Polsce zaś na konieczność wprowadzenia zmian w kontekście dochodzenia przez pacjentów roszczeń związanych ze szkodą wyrządzoną w procesie leczenia spowodowaną błędem medycznym (lekarskim) wskazywał w 2003 r. VII Krajowy Nadzwyczajny Zjazd Lekarzy. Niekorzystnie oceniane przez doktrynę tradycyjne postępowanie cywilne obejmujące sprawy tego typu, ze względu na problemy dowodowe, długo-trwałość i wysokie koszty procesu doczekało się innego wariantu. Wzorem Szwecji czy Francji, począwszy od 1 stycznia 2012 r., w Polsce poszkodowani pacjenci, ich przedstawiciele ustawowi bądź spadkobiercy mają możliwość skierowania wniosku do wojewódzkiej komisji do spraw orzekania o zdarzeniach medycznych (dalej „województwa komisja”). Perspektywę taką zagwarantowała ustawa zmieniająca¹ ustawę z dnia 6 listopada 2008 r. o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta², której przepisy rozdziału 13a pt. „Zasady i tryb ustalania odszkodowania i zadośćuczynienia w przypadku zdarzeń medycznych” kreują nową procedurę dochodzenia roszczeń, w założeniu wolną od obowiązku wykazania winy sprawcy szkody i związku przyczynowego pomiędzy zdarzeniem a jego negatywnymi następstwami. System, którego istota uniezależniona jest od obowiązku wykazania winy sprawcy, oparty na ubezpieczeniowej kompensacji szkody, nazywany jest w doktrynie zachodnioeuropejskiej systemem *no fault compensation* i w założeniu takim miał się stać wprowadzony model kompensacji szkód w polskim prawodawstwie.

¹ Ustawa z dnia 28 IV 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. 2011 Nr 113, poz. 660).

² Tekst jedn. Dz.U. 2012, poz. 159 ze zm., dalej „u.p.p.”.

Monografia jest pierwszą w polskiej literaturze prawniczej tak kompleksową próbą omówienia istotnych kwestii i problemów związanych z procedurą dochodzenia roszczeń. Dotychczasowe opracowania związane z kompensacją szkód medycznych analizują tradycyjny model odpowiedzialności cywilnej i postępowania przed sądem powszechnym regulowane przepisami Kodeksu postępowania cywilnego³. Znowelizowana u.p.p. powołała do życia organy – wojewódzkie komisje, których zadaniem jest ocena, czy przedstawione przez wnioskodawcę zdarzenie wywołujące szkodę jest zdarzeniem medycznym w rozumieniu u.p.p., czy też nim nie jest. Ustawodawca wprowadził również pojęcie samego „zdarzenia medycznego”, które z założenia jest odmienne od znanych prawu cywilnemu błędów medycznych (lekarskich), i w zasadzie zdecydowanie się od nich różni. Zasadniczym zaś celem pracy jest zaprezentowanie, analiza i ocena rozwiązań prawnych przyjętych w rodzimym systemie normatywnym, umożliwiających poszkodowanym pacjentom dochodzenie i zaspokojenie ich roszczeń na drodze alternatywnych metod rozwiązywania sporów w stosunku do sądowego wymiaru sprawiedliwości. Jest także próbą odpowiedzi na pytanie, czy polskie postępowanie w sprawie ustalenia zdarzenia medycznego uznać można za model *no fault compensation*. Rozważania autorki prowadzą jednak do wniosku, że znowelizowana ustawa niestety nie realizuje w pełni założeń ustawodawcy.

Istotą badań podjętych w monografii jest fakt, że ustawodawca, wprowadzając postępowanie przed wojewódzkimi komisjami, w dużej mierze zobligował te organy i uczestników postępowania przed nimi do korzystania z przepisów k.p.c. regulującego postępowanie przed sądami powszechnymi. Tak przyjęta konstrukcja legislacyjna wywołała falę krytyki ze względu na problemy i kontrowersje natury prawnomedycznej, cywilnej oraz ubezpieczeniowej. Jednocześnie nieprzemysłany do końca sposób procedowania powoduje, że postępowanie przed wojewódzkimi komisjami, które z założenia miało na celu uproszczenie i przyspieszenie uzyskiwania przez poszkodowanych należnej im kompensacji oraz stworzenie realnej gwarancji, że szkody te zostaną efektywnie i w miarę szybko skompensowane z funduszu ubezpieczeniowego, stało się zasadniczo niedalekie od tradycyjnego postępowania cywilnego w wszelkimi jego konsekwencjami i trudnościami.

Autorka wskazuje i szczegółowo omawia poszczególne przepisy k.p.c., które w odpowiedni sposób, a niekiedy nawet wprost należy stosować do postępowania przed wojewódzkimi komisjami. Pozostawienie składom orzekającym komisji zupełnej dowolności w interpretowaniu owej odpowiedzialności stosowania ze względu na brak jakiegokolwiek organu nadrzędnego, wytyczającego standardy indywidualnych postępowań, prowadzi do wielu problemów natury praktycznej, z jakimi borykają się poszczególne wojewódzkie komisje. Problemy i niejednorodność orzeczeń wojewódzkich komisji potęguje nałożony na te komisje przez ustawodawcę obowiązek skonstruowania regulaminów ich funkcjonowania, które obecnie są różne dla każdej z szesnastu komisji. W książce podjęto także ocenę niejasnych i budzących wątpliwości przepisów prawa związanych z omawianą tematyką i wskazano na często niełatwe do sformułowania rozwiązania mogące służyć pomocą w przyszłej

³ Ustawa z dnia 17 XI 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego (tekst jedn. Dz.U. 2014, poz. 101 ze zm.), dalej „k.p.c.”

nowelizacji u.p.p. W szczególności podkreślono potrzebę wyeliminowania odwołań do k.p.c. w celu skonstruowania procedury autonomicznej, uproszczonej i wolnej od wad procesu cywilnego, tym samym podważając sens obecnych regulacji składających się na nowy model kompensacji szkód medycznych.

Publikacja składa się z ośmiu rozdziałów. Pierwszy z nich prezentuje przyczyny wyodrębnienia, źródła i istotę dochodzenia roszczeń odszkodowawczych za zdarzenia medyczne. Autorka, wskazując na genezę i cel utworzenia wojewódzkich komisji, ukazuje rys historyczny kształtowania się odpowiedzialności za niepowodzenie w leczeniu, sygnalizuje koncepcje przyjęte w innych krajach i wreszcie przyczyny oraz potrzeby, jakie wpłynęły na konieczność uregulowania alternatywnego sposobu dochodzenia roszczeń i kompensacji szkód za zdarzenia medyczne w Polsce. Rozdział zawiera ponadto omówienie szwedzkiego i francuskiego systemu *no fault compensation* jako pierwowzorów przepisów dla polskich rozwiązań. Kolejne odniesienie dotyczy krajowego modelu dochodzenia roszczeń z tytułu zdarzeń medycznych, gdzie omówiono cel i przedmiot postępowania przed wojewódzkimi komisjami, poddano szczegółowej analizie pojęcie zdarzenia medycznego i błędu medycznego, z uwzględnieniem podobieństw i znaczących różnic między tymi terminami. Czytelnika zainteresuje sposób omówienia istoty dochodzenia roszczeń odszkodowawczych charakterystycznych dla zdarzenia medycznego obejmujących: przesłanki odpowiedzialności, zakres i postać naprawienia szkody oraz przebieg postępowania w przedmiocie kompensacji szkody. Rozdział drugi dotyczy podmiotów postępowania przed wojewódzkimi komisjami. Autorka skrupulatnie bada status prawny, właściwość i organy wojewódzkiej komisji oraz charakter prawny postępowania kompensacyjnego z tytułu zdarzeń medycznych. Kolejno podejmuje problematykę uczestników postępowania, ze wskazaniem ich praw i obowiązków, określając konieczne przymioty strony z uwzględnieniem zdolności prawnej i zdolności do czynności prawnych oraz legitymacji do bycia stroną w postępowaniu przed wojewódzką komisją. Dokonując wnikliwej analizy uczestników postępowania, jednocześnie podnosi, że u.p.p., co prawda, nie posługuje się pojęciem strony, jednak w odniesieniu do: pacjenta, jego przedstawiciela ustawowego bądź spadkobiercy, a także podmiotu leczniczego prowadzącego szpital, ubezpieczyciela i pełnomocnika, należy przyjąć, że ze względu na model postępowania przed wojewódzkimi komisjami podmioty te występują *de facto* w charakterze stron postępowania. Rozdział trzeci obejmuje postępowanie przed wojewódzką komisją – analizie poddano poszczególne jego elementy i etapy, począwszy od wszczęcia postępowania przed wojewódzką komisją, dalej rozpatrzono przedmiotowe postępowanie z omówieniem: regulujących je źródeł prawa, warunkujących je zasad, by zakończyć na zagadnieniu zawieszenia i umorzenia. Rozdział czwarty dotyczy czynności postępowania przed wojewódzką komisją. Zawiera odniesienie do poglądów doktryny w kwestii samego pojęcia „czynność procesowa” (czynność postępowania). Czytelnika zainteresuje wnikliwa analiza wniosku i jego zwrotu, podobnie jak innych pism składanych w toku postępowania przed wojewódzką komisją z uwzględnieniem wymogów formalnych, także możliwe stanowiska podmiotu prowadzącego szpital oraz ubezpieczyciela, procedury doręczeń i terminy, czy wreszcie problematyka zasad i trybu posiedzenia wojewódzkiej komisji. Dowody i postępowanie dowodowe stanowią przedmiot rozważań

rozdziału piątego. Autorka szczegółowo omawia tu warunki prawidłowego wydania orzeczenia wojewódzkiej komisji, podkreślając, że u.p.p. wskazuje pewne zasady rządzące postępowaniem dowodowym, jednak w dużej części odwołując się do przepisów k.p.c. Rozdział obejmuje: przedmiot dowodu, zasady postępowania dowodowego przed wojewódzką komisją oraz środki dowodowe unormowane w k.p.c. w związku z u.p.p. (np. dokumenty, zeznania świadków, opinie biegłych, przesłuchanie stron), jak i te charakterystyczne dla postępowania przed wojewódzką komisją uregulowane w u.p.p. (np. żądanie dokumentacji, w tym dokumentacji medycznej, wizytacja pomieszczeń i urządzeń szpitala, przeprowadzenie postępowania wyjaśniającego w szpitalu). Porusza także zagadnienie uprawdopodobnienia i udowodnienia zdarzenia medycznego. Kolejny, szósty rozdział obejmuje zagadnienie orzeczeń i innych czynności decyzyjnych wojewódzkiej komisji. Wydanie orzeczenia o zdarzeniu medycznym bądź jego braku jest sfinalizowaniem całego zespołu wcześniej omówionych w monografii czynności podejmowanych przez skład orzekający w toku postępowania przed wojewódzką komisją w celu ustosunkowania się do rozpatrywanego w danej sprawie wniosku. Dlatego autorka, czyniąc liczne odwołania do k.p.c. w związku z u.p.p., szczegółowo analizuje poddane ocenie orzeczenie, procedurę wystawiania zaświadczeń, jak i innych orzeczeń wydawanych przez wojewódzką komisję. Rozdział siódmy dotyczy postępowania odwoławczego, określa sposoby i procedurę dostępnych środków zaskarżenia na wydane orzeczenia. W tym zakresie szczegółowo omówiono wnioski o ponowne rozpatrzenie sprawy oraz skargę o stwierdzenie niezgodności z prawem orzeczenia wojewódzkiej komisji. Ostatni, ósmy rozdział zawiera omówienie kosztów postępowania przed wojewódzką komisją z uwzględnieniem wchodzących w ich skład: opłaty od wniosku i jej wysokości, podróży i noclegu, utraconych zarobków lub dochodów i zasad zwrotu tych kosztów. Dotyczy także wynagrodzenia biegłego za sporządzenie opinii oraz stosowanej zasady słuszności w postępowaniu przed wojewódzką komisją.

Monografia, obejmując pogłębioną analizę przepisów, propozycje zmian i poglądów judykatury, ze wskazaniem wniosków *de lege lata* nielicznych opracowań doktryny, kończy się wnioskami *de lege ferenda* ujętymi w podsumowaniu, których istotą jest konieczność podjęcia dalszych prac nad polskim systemem dochodzenia odszkodowań powstałych w wyniku zdarzeń medycznych. Zawiera także wykazy skrótów i bogatej literatury oraz indeks rzeczowy, zaś przystępny i jasny język użyty w opracowaniu zapewne ułatwia czytelnikowi poruszanie się w skomplikowanej materii stanowiącej przedmiot omawianej pracy.

Przeprowadzona analiza pozwala na sformułowanie wniosków sprowadzających się do stwierdzenia, że postępowanie przed wojewódzką komisją, ze względu na nieliczne przepisy proceduralne w samej u.p.p., przypomina tradycyjny proces cywilny, co z kolei nie czyni tego postępowania uproszczonym, odformalizowanym i stanowiącym ułatwienie dla poszkodowanych pacjentów. Krytyczne uwagi dotyczą także braku organu odwoławczego na szczeblu krajowym, którego zadaniem byłoby ujednoczenie orzecznictwa czy obowiązek publikowania orzeczeń wojewódzkich komisji. Autorka zwraca ponadto uwagę, że ustalenia poczynione w toku postępowania nie stanowią prejudykatu i nie wiążą sądu powszechnego orzekającego w procesie cywilnym przeciwko podmiotowi leczniczemu prowadzącemu

szpital. Dostrzega również brak merytorycznych argumentów przemawiających za umieszczeniem systemu kompensacji szkód medycznych akurat w u.p.p., wskazując jednocześnie, że trafne wydaje się uregulowanie tej problematyki w odrębnym akcie prawnym rangi ustawowej, w miejsce sztucznego rozbudowywania u.p.p. Niemniej jednak, pomimo tych i wielu innych mankamentów zaprezentowanych w opracowaniu, rozważania przeprowadzane w monografii wiodą do ogólnego wniosku, że wprowadzony w oczekiwany kierunku, jednakże postępowanie przed wojewódzką komisją wymaga dogłębnego przemyślenia, zlikwidowania błędów i niejasności interpretacyjnych oraz wprowadzenia pilnych zmian, które w rzeczywistości uczynią je przystępnym dla poszkodowanych pacjentów, umożliwiając tym samym realizację słusznych z założenia postulatów, a jednocześnie prawidłowym pod względem prawa procesowego i niesprzecznym z postanowieniami Konstytucji RP.

Publikacja adresowana jest do profesjonalnych pełnomocników, w tym, jak się wydaje, do mediatorów, w szczególności świadczących usługi na rzecz podmiotów leczniczych, oraz do wszystkich osób udzielających porad i pomocy prawnej indywidualnym klientom poszkodowanym w procesie realizacji świadczeń opieki zdrowotnej przez szpitale. Książka będzie pomocna także dla: członków przedmiotowych wojewódzkich komisji ze względu na skomplikowaną, niejasną i często niejednorodną wykładnię u.p.p., ponadto lekarzy, którzy coraz częściej uczestniczą w postępowaniach przed wojewódzkimi komisjami jako świadkowie bądź jako biegli, nie znając swoich uprawnień ani obowiązków wynikających z roli, jaka im przypada w postępowaniu, a także dla pacjentów wykazujących zainteresowanie alternatywnym sposobem rozwiązywania sporów medycznych w stosunku do tradycyjnego sądowego postępowania, w ramach którego mogą otrzymać należne im odszkodowanie bądź zadośćuczynienie z tytułu zdarzenia medycznego.