

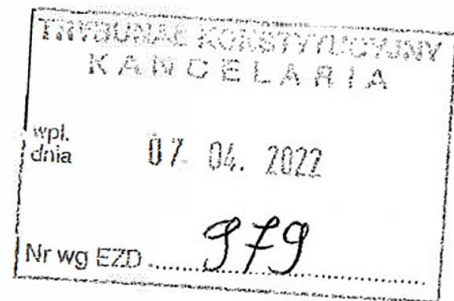


SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Sygn. akt SK 73/20

BAS-WAK-1628/20

Warszawa, 7 kwietnia 2022 r.



Trybunał Konstytucyjny

Na podstawie art. 69 w związku z art. 42 pkt 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 2393), w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, przedkładam wyjaśnienia w sprawie skargi konstytucyjnej M spółki z ograniczoną odpowiedzialnością spółki komandytowej z siedzibą w Ł z 21 stycznia 2020 r. (sygn. akt SK 73/20), jednocześnie wnosząc o **umorzenie** postępowania na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Uzasadnienie

I. Przedmiot kontroli

M spółka z ograniczoną odpowiedzialnością spółka komandytowa z siedzibą w Ł (dalej: skarżąca) w skardze konstytucyjnej z 21 stycznia 2020 r. (dalej: skarga) zakwestionowała konstytucyjność dwóch przepisów ustawy z dnia 6 listopada 2008 r. o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 849, ze zm.; dalej: u.p.p.), obowiązujących w brzmieniu:

a) „W terminie 14 dni od dnia doręczenia orzeczenia wraz z uzasadnieniem podmiotowi składającemu wniosek, kierownikowi podmiotu leczniczego prowadzącego szpital oraz ubezpieczycielowi, o których mowa w art. 67i ust. 2, przysługuje prawo złożenia do wojewódzkiej komisji umotywowanego wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy” (art. 67j ust. 7 u.p.p.);

b) „W przypadku, o którym mowa w ust. 3, wojewódzka komisja wystawia zaświadczenie, w którym stwierdza złożenie wniosku o ustalenie zdarzenia medycznego, wysokość odszkodowania lub zadośćuczynienia oraz fakt nieprzedstawienia propozycji, o której mowa w ust. 3. Zaświadczenie stanowi tytuł wykonawczy. Przepisy działu II tytułu I części trzeciej Kodeksu postępowania cywilnego stosuje się” (art. 67k ust. 4 u.p.p.).

Jakkolwiek skarżąca kwestionuje przywołane przepisy „w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 28 kwietnia 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. z 2011 r. Nr 113, poz. 660) [dalej: ustawa nowelizująca – uwaga własna]”, to należy zauważyć, że to doprecyzowanie nie jest relewantne z perspektywy ustalenia przedmiotu zaskarżenia, bowiem to na podstawie ustawy nowelizującej wprowadzono do u.p.p. przepisy, których konstytucyjność podano w wątpliwość w skardze. Od czasu ich przyjęcia nie były one zmieniane i w pierwotnym brzmieniu stały się podstawą sformułowania zarzutów skargi.

II. Stan faktyczny i zarzuty skarżące

1. Wniesienie skargi było poprzedzone następującymi okolicznościami faktycznymi. Wnioskiem pacjentki z kwietnia 2017 r. Wojewódzka Komisja do Spraw Orzekania o Zdarzeniach Medycznych w Ł. (dalej: WKOZM) wszczęła postępowanie w przedmiocie ustalenia zdarzenia medycznego dotyczącego przebiegu leczenia w podmiocie leczniczym prowadzonym przez skarżącą oraz wypłacenia przez skarżącą – tytułem zadośćuczynienia i odszkodowania – kwoty zł.

W odpowiedzi na wezwanie – w trybie art. 67d ust. 6 u.p.p.– do przedstawienia przez skarżącą stanowiska wraz z dowodami na jego poparcie, pismem z lipca 2017 r. skarżąca wskazała, iż nie uznaje zgłoszonego roszczenia o odszkodowanie w związku z zaistniałym zdarzeniem medycznym i odmawia zapłaty żądanej kwoty.

Po rozpoznaniu sprawy WKOZM wydała lutego 2019 r. orzeczenie, w którym stwierdziła zaistnienie zdarzenia medycznego (przebieg leczenia pacjentki był niezgodny z aktualną wiedzą medyczną) oraz ustaliła koszty postępowania w kwocie zł, którymi obciążyła skarżącą.

Skarżąca, nie zgadzając się z taką oceną przebiegu leczenia pacjentki inicjującej postępowanie przez WKOZM, wniosła o ponowne rozpatrzenie sprawy w trybie art. 67j ust. 7 u.p.p. W dniu kwietnia 2019 r., po ponownym rozpatrzeniu sprawy, WKOZM wydała orzeczenie o treści odpowiadającej rozstrzygnięciu z lutego 2019 r.

W dniu października 2019 r. organ ten oddalił również skargę skarżącej o stwierdzenie niezgodności z prawem przywołanego orzeczenia. W konsekwencji WKOZM wydała pacjentce zaświadczenie o ustaleniu zaistnienia zdarzenia medycznego, które zgodnie z art. 67k ust. 4 u.p.p. stanowi tytuł wykonawczy.

2. Analiza treści uzasadnienia pisma inicjującego niniejsze postępowanie oraz pisma usuwającego braki formalne skargi konstytucyjnej z 20 lutego 2020 r. (dalej: pismo uzupełniające), przedłożonego w wyniku wykonania zarządzenia sędziego Trybunału Konstytucyjnego z 11 lutego 2020 r., prowadzi do wniosku, że skarżąca wyodrębnia kilka problemów konstytucyjnych.

Po pierwsze, w opinii skarżącej, przyjęta w art. 67j ust. 7 u.p.p. konstrukcja wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy jako instrumentu uruchamiającego weryfikację orzeczenia WKOZM godzi w konstytucyjnie gwarantowane prawo do sądu. Inicjatorka niniejszego postępowania wskazuje, że niekonstytucyjność art. 67j ust. 7 u.p.p. wynika z tego, że WKOZM – ze względu na nieodpowiednio ukształtowany ustrój oraz pozycję – nie może zostać zakwalifikowana jako organ sądowy i stąd możliwość wniesienia przez skarżącą jedynie wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy narusza jej prawo do sądu gwarantowane w art. 45 ust. 1 Konstytucji. Brak zapewnienia sądowej kontroli rozstrzygnięć WKOZM uzasadnia także wystąpienie przez skarżącą z zarzutem naruszenia zakazu zamykania drogi sądowej (art. 77 ust. 2 Konstytucji).

Po drugie, skarżąca podnosi, iż „sprawa jest [...] rozpoznawana w postępowaniu odwoławczym przez ten sam organ, który wydał kwestionowane rozstrzygnięcie z wyłączeniem jedynie członków składu orzekającego, którzy brali udział w wydaniu zaskarżonego orzeczenia” (skarga, s. 8). W konsekwencji, „takie sformułowanie możliwości odwołania wskazuje na brak dewolutywności postępowania będącej jedną z konstytucyjnych praw określonych w art. 78 Konstytucji oraz będącą jedną z gwarancji sprawiedliwego procesu” (skarga, s. 10). Zdaniem skarżącej, brak dewolutywności trybu rozpoznawania wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy przemawia za zasadnością postawienia kwestionowanej regulacji zarzutu naruszenia sprawiedliwości proceduralnej, który skarżąca lokuje również w perspektywie wzorca kontroli wynikającego z zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji).

Po trzecie, pod adresem art. 67k ust. 4 u.p.p. skarżąca formułuje zarzut naruszenia art. 45 ust. 1 w związku z art. 32 ust. 1 i art. 2 Konstytucji. Skarżąca podaje, iż zgodnie z zaskarżonym przepisem, zaświadczenie WKOZM stanowi tytuł wykonawczy bez konieczności nadawania mu klauzuli wykonalności, co oznacza brak sądowej kontroli jego poprawności pod względem merytorycznym i formalnym. Jak wywodzi się w skardze, „[i]stota zaistniałego na gruncie zaskarżonych przepisów problemu konstytucyjnego polega na naruszeniu przysługującego podmiotowi leczniczemu prawa do sądu i zamknięciu drogi sądowej w zakresie weryfikacji orzeczenia wojewódzkiej komisji do spraw zdarzeń lekarskich zarówno na etapie postępowania sądowego jak i na etapie postępowania egzekucyjnego” (pismo uzupełniające, s. 6).

Wobec powyższego uzasadniony jest – według skarżącej – zarzut złamania prawa do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji). Jednocześnie zakwestionowany przepis – w świetle twierdzeń skargi – powoduje naruszenie zasady równości wobec prawa, bowiem pacjent i podmiot leczniczy w postępowaniu przed WKOZM powinni być traktowani jako równoprawne strony sporu prawnego (por. pismo uzupełniające, s. 8), tymczasem na tle zaskarżonego przepisu podmiot leczniczy nie może wzruszyć przed sądem tytułu wykonawczego, który uprawnia pacjenta do zainicjowania egzekucji. W efekcie taki stan prowadzi także do naruszenia zasady sprawiedliwości społecznej oraz zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa (art. 2 Konstytucji).

III. Analiza formalnoprawna

1. Stosownie do art. 79 ust. 1 Konstytucji, każdy, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone, ma prawo, na zasadach określonych w ustawie, wnieść skargę do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zgodności z Konstytucją ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o jego wolnościach lub prawach albo o jego obowiązkach określonych w Konstytucji.

W sprawach inicjowanych skargą konstytucyjną Trybunał Konstytucyjny na każdym etapie postępowania bada, czy nie zachodzi któraś z ujemnych przesłanek procesowych, skutkująca umorzeniem postępowania (por. m.in. wyroki TK z: 30 września 2014 r., sygn. akt SK 22/13; 28 czerwca 2016 r., sygn. akt SK 31/14 i 21 czerwca 2017 r., sygn. akt SK 35/15 i powołane tam orzecznictwo sądu konstytucyjnego oraz postanowienia TK z: 14 stycznia 2014 r., sygn. akt SK 54/12; 26 maja 2015 r., sygn. akt SK 6/13; 13 grudnia 2016 r., sygn. akt SK 16/15; 14 listopada 2017 r., sygn. akt SK 4/16; 18 kwietnia 2019 r., sygn. akt SK 21/17; 9 grudnia 2019 r., sygn. akt SK 19/18, 3 czerwca 2020 r., sygn. akt SK 36/19; 10 września 2020 r., sygn. akt SK 44/19 i 13 kwietnia 2021 r., sygn. akt SK 93/19).

W wypadku stwierdzenia przeszkody formalnej na etapie służącym merytorycznemu rozpoznaniu skargi, Trybunał umarza postępowanie, albowiem pozytywny wynik wstępnej kontroli skargi – przewidzianej art. 61 ustawy o TK – nie przesądza definitywnie o dopuszczalności późniejszego jej rozpoznania co do *meritum* (zob. postanowienie pełnego składu TK z 15 listopada 2018 r., sygn. akt

SK 5/14; pogląd ten prezentowany jest konsekwentnie w najnowszym orzecznictwie trybunalskim, zob. np. postanowienie TK z 15 lutego 2022 r., sygn. akt SK 45/21). Dopiero bowiem szczegółowa analiza okoliczności sprawy prowadzona na etapie jej merytorycznego rozpoznania pozwala ostatecznie ustalić, czy skarga spełnia wymogi Konstytucji i ustawy o TK.

2. Skarga konstytucyjna jest nadzwyczajnym środkiem ochrony konstytucyjnych praw i wolności, a jej skuteczne wniesienie – z woli ustrojodawcy – determinowane jest spełnieniem zasad „określonych w ustawie”, przy czym chodzi o ustawę, która określa „organizację Trybunału Konstytucyjnego oraz tryb postępowania przed Trybunałem” (art. 197 Konstytucji), *de lege lata* – ustawę o TK. Jak podkreśla Trybunał, wynikające z art. 79 ust. 1 Konstytucji uprawnienie do złożenia skargi konstytucyjnej może być realizowane jedynie w zakresie przewidzianym w ustawie o TK i po spełnieniu określonych w niej wymagań formalnych (postanowienie pełnego składu TK z 10 marca 2015 r., sygn. akt SK 65/13).

3. Analiza skargi konstytucyjnej z perspektywy warunków dopuszczalności jej merytorycznego rozpoznania przez Trybunał Konstytucyjny skłania Sejm do wyrażenia wątpliwości co do spełnienia przez skarżącą brzegowego warunku skutecznego zainicjowania postępowania, wyrażającego się w powinności zachowania terminu do wniesienia skargi konstytucyjnej.

Zgodnie z art. 77 ust. 1 ustawy o TK, skarga konstytucyjna może być wniesiona po wyczerpaniu drogi prawnej, o ile droga ta jest przewidziana, w ciągu 3 miesięcy od dnia doręczenia skarżącemu prawomocnego wyroku, ostatecznej decyzji lub innego ostatecznego rozstrzygnięcia. Dla porządku należy dodać, że tożsamy warunek był sformułowany również w art. 46 ust. 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.) oraz w art. 47 ust. 1 ustawy z dnia 22 lipca 2016 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U., poz. 1157), co pozwala uznać, że poglądy sądu konstytucyjnego w odniesieniu do zasad liczenia terminu do wniesienia skargi konstytucyjnej, ujawnione w orzeczeniach wydanych na kanwie przywołanych ustaw, zachowują swoją aktualność.

W świetle ustabilizowanych poglądów sądu konstytucyjnego, „[p]oczątek biegu terminu do wniesienia skargi konstytucyjnej wyznaczają zatem, w myśl art. 77 ust. 1

u.o.t.p.TK [ustawy o TK – uwaga własna], dwa elementy: wyczerpanie przez skarżącego drogi prawnej oraz doręczenie skarżącemu prawomocnego wyroku, ostatecznej decyzji lub innego ostatecznego rozstrzygnięcia. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału obie te przesłanki powinny być odczytywane łącznie w tym sensie, że skarżący przed wniesieniem skargi konstytucyjnej zobowiązany jest skorzystać ze zwykłych środków zaskarżenia przysługujących mu w ramach drogi prawnej, które zapobiegają uzyskaniu przez orzeczenie waloru prawomocności [...]. Podstawy wniesienia skargi konstytucyjnej aktualizują się już wówczas, gdy orzeczenie stanie się prawomocne, a skarżący nie jest zobowiązany do poszukiwania ochrony swoich praw przy użyciu innych środków [...]. Data doręczenia prawomocnego orzeczenia wyznacza w konsekwencji początek biegu terminu do wniesienia skargi konstytucyjnej” (postanowienie TK z 2 listopada 2018 r., sygn. akt Ts 34/18 wraz z powołanym tam orzecznictwem).

Zgodnie z utrwalonym stanowiskiem Trybunału Konstytucyjnego, „walor prawomocności, o którym mowa w art. 47 ust. 1 ustawy o TK z 2016 r. (obecnie: art. 77 ust. 1 ustawy o TK), odnosił się do wydanego na podstawie zaskarżonej normy orzeczenia, z którym skarżący wiąże naruszenie swoich praw. Jeżeli to orzeczenie stało się prawomocne, nie jest konieczne uruchamianie procedur o charakterze nadzwyczajnym, nawet jeżeli mogą one doprowadzić do uchylecia lub zmiany prawomocnego rozstrzygnięcia, a ich ewentualne wszczęcie nie ma wpływu na bieg terminu do wniesienia skargi konstytucyjnej, nie powoduje ani jego zawieszenia, ani przerwy. Możliwość wniesienia nadzwyczajnych środków prawnych jest zazwyczaj związana z zaistnieniem szczególnych okoliczności; uzależnienie dopuszczalności skargi konstytucyjnej od podjęcia przez skarżącego próby wzruszenia orzeczenia także w taki sposób mogłoby nadmiernie utrudnić korzystanie ze skargi konstytucyjnej jako instrumentu ochrony konstytucyjnych praw i wolności. Wniesienie nadzwyczajnego środka zaskarżenia nie stoi tym samym na przeszkodzie równoległemu wniesieniu skargi konstytucyjnej; w takiej sytuacji Trybunał zawiesza postępowanie w sprawie rozpoznania skargi konstytucyjnej do czasu zakończenia postępowania przed sądem” (postanowienie TK z 14 lutego 2017 r., sygn. akt Ts 234/16 wraz z cytowanym orzecznictwem).

Jednocześnie należy przypomnieć, że zgodnie z ugruntowaną linią orzecniczą Trybunału Konstytucyjnego (zob. np. postanowienia TK z: 9 kwietnia 2008 r., sygn. akt Ts 284/06; 5 listopada 2009 r., sygn. akt Ts 245/08; 17 grudnia

2009 r., sygn. akt Ts 145/08 oraz 13 grudnia 2011 r., sygn. akt Ts 125/10) istnieje konieczność dokonywania wykładni terminów „prawomocny wyrok” i „wyczerpanie drogi prawnej” przy uwzględnieniu kontekstu normatywnego, w jakim one funkcjonują.

4. Z tego względu wymaga podkreślenia, że postępowanie przed WKOZM toczy się wedle autonomicznej procedury uregulowanej w u.p.p., natomiast w zakresie nieuregulowanym przepisami art. 67a-67m u.p.p. do postępowania przed WKOZM stosuje się odpowiednio przepisy ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego, t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 1805, ze zm.; dalej: k.p.c., przywołane w art. 67o u.p.p.

Dla jasności trzeba wskazać, że postępowanie przed WKOZM zostało pomyślane jako pozasądowy mechanizm kompensacji szkód medycznych, który chroniłby pacjenta i zapewniałby mu skuteczne dochodzenie odszkodowania i zadośćuczynienia. Kognicja WKOZM – w świetle art. 67a ust. 2 u.p.p. – została ograniczona do zdarzeń zaistniałych w szpitalu, tj. w podmiocie leczniczym, udzielającym świadczeń o charakterze szpitalnym (zob. art. 2 ust. 1 pkt 11 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej; t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 711, ze zm.: dalej: u.d.l.).

Analiza przepisów u.p.p. pozwala na uznanie, że w zakresie uprawnień merytorycznych rola WKOZM ogranicza się do wydania orzeczenia w przedmiocie: uznania zdarzenia za zdarzenie medyczne (art. 67j ust. 1 u.p.p.), a ewentualnie także żądania ponownego rozpatrzenia sprawy (art. 67j ust. 8 u.p.p.) oraz skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem wydanego uprzednio orzeczenia (art. 67m ust. 2 u.p.p.). Natomiast poza granicami kompetencji ustawodawca pozostawił udział WKOZM w określaniu wysokości świadczeń z tytułu szkody lub krzywdy spowodowanej następstwami zdarzenia uznanego za zdarzenie medyczne.

Po wydaniu przez WKOZM orzeczenia uznającego zdarzenie opisane we wniosku za zdarzenie medyczne dochodzi do drugiego etapu postępowania wyróżnionego przez ustawodawcę w u.p.p., mającego na celu wyjście ze stanu sporu pomiędzy stronami, w odniesieniu do kompensaty następstw zdarzenia w postaci szkody i/lub krzywdy. Biorą w nim udział jedynie wnioskodawca oraz ubezpieczyciel podmiotu leczniczego prowadzącego szpital albo też (jak w sprawie skarżącej) sam szpital. Zważywszy, iż dla dalszego prowadzenia analizy z perspektywy aktualizacji

przesłanek formalnych skutecznego wniesienia skargi konstytucyjnej relewantna jest ocena prawnego charakteru rozstrzygnięcia, Sejm uznaje za zbędną rekonstrukcję całego postępowania przed WKOZM i poprzestaje tylko na wskazaniu merytorycznych jej orzeczeń.

Uwzględniając nadzwyczajny, pozasądowy tryb dochodzenia roszczeń wynikających z następstw zdarzenia medycznego – również niezależnie od tego, że WKOZM nie jest organem administracji publicznej, ani tym bardziej organem wykazującym cechy sądu – należy podnieść, że ustawodawca przewidział dwuinstancyjne postępowanie w sprawie uznania zdarzenia za zdarzenie medyczne objęte indemnizacją.

Zgodnie z art. 67j ust. 1 u.p.p., WKOZM po naradzie wydaje, w formie pisemnej, orzeczenie o zdarzeniu medycznym albo jego braku, wraz z uzasadnieniem. W sprawie skarżącej było to orzeczenie z lutego 2019 r.

Środkiem odwoławczym od orzeczenia WKOZM o zdarzeniu medycznym albo o jego braku jest wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy, określony w art. 67j ust. 7 u.p.p. (tak zakwalifikował go TK w wyroku z 11 marca 2014 r., sygn. akt K 6/13 oraz Sąd Najwyższy w uchwale z 19 maja 2016 r., sygn. akt III CZP 13/16).

Skarżąca skorzystała z przysługującego jej uprawnienia procesowego i wniosła o ponowne rozpatrzenie sprawy, uzyskując w dniu kwietnia 2019 r., rozstrzygnięcie o treści odpowiadającej rozstrzygnięciu zapadłemu w pierwszej instancji.

Wobec powyższego, inicjatorka niniejszego postępowania uruchomiła instytucję skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem orzeczenia WKOZM, przewidzianą w art. 67m ust. 1 u.p.p. W jej wyniku zapadło orzeczenie WKOZM o oddaleniu skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem wcześniejszego orzeczenia tego organu ustalającego zaistnienie zdarzenia medycznego. Orzeczenie to – będące wedle skarżącej ostatecznym orzeczeniem w jej sprawie, na co wyraźnie wskazuje w piśmie uzupełniającym – zostało jej doręczone października 2019 r. i z tego względu wniesienie 21 stycznia 2020 r. (data nadania) analizowanej skargi konstytucyjnej do Trybunału Konstytucyjnego nastąpiło – wedle jej zapatrywania – z zachowaniem trzymiesięcznego terminu, zastrzeżonego w art. 77 ust. 1 ustawy o TK.

Dla porządku należy zauważyć, że Trybunał Konstytucyjny, weryfikując spełnienie przesłanek aktualizujących skuteczność uruchomienia trybu kontroli

konstytucyjności w niniejszej sprawie uznał, że „Dochowany został również trzymiesięczny termin wniesienia skargi konstytucyjnej [...]. Skarżąca udokumentowała datę doręczenia wydanego w sprawie orzeczenia [...], od którego – jak oświadczyła – nie wniosła nadzwyczajnego środka zaskarżenia [...]” (postanowienie TK z 6 maja 2020 r., sygn. akt Ts 17/20). W opinii Sejmu, nie można podzielić takiego zapatrywania, bo jakkolwiek pełna zgoda jest co do tego, że skarżąca nie wniosła nadzwyczajnego środka zaskarżenia od orzeczenia, które uznaje za ostateczne w swojej sprawie, to trzeba podkreślić, że już to orzeczenie, zostało wydane w rezultacie uruchomienia nadzwyczajnego środka zaskarżenia. Za poglądem tym przemawiają następujące argumenty.

5. Skargę o stwierdzenie niezgodności z prawem orzeczenia WKOZM można wnieść w terminie 30 dni od dnia: 1) bezskutecznego upływu terminu, o którym mowa w art. 67j ust. 7 u.p.p., 2) otrzymania orzeczenia wydanego w wyniku wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy, o którym mowa w art. 67j ust. 8 u.p.p., a zatem od prawomocnego orzeczenia WKOZM, zarówno wydanego na skutek wniosku o ustalenie zdarzenia medycznego, jak i w wyniku ponownego rozpatrzenia sprawy. Skargę można przy tym oprzeć wyłącznie na naruszeniu przepisów dotyczących postępowania przed WKOZM (art. 67m ust. 1 zd. 2 u.p.p.).

Za kwalifikacją skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem orzeczenia WKOZM jako nadzwyczajnego środka przemawia również to, że do instytucji tej, w zakresie nieuregulowanym przepisami art. 67a-67m u.p.p., stosuje się odpowiednio przepisy art. 424⁵ i 424⁸-424¹² k.p.c. dotyczące skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia (art. 67o u.p.p.). W szczególności, wniesienie skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem orzeczenia wojewódzkiej komisji nie może spowodować uchylecia lub zmiany kwestionowanego orzeczenia o zdarzeniu medycznym albo o jego braku. Uwzględnienie skargi pozwala jedynie na stwierdzenie, że zaskarżone orzeczenie jest niezgodne z prawem (art. 67o u.p.p. w zw. z art. 424¹¹ § 2 k.p.c.).

Trybunał Konstytucyjny – odnosząc się do skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia, przewidzianej w art. 424¹ i następnych przepisach Działu VIII w Tytule VI Księgi Pierwszej Części Pierwszej k.p.c., a będącej pierwowzorem (wniosek z art. 67o u.p.p.) dla skargi z art. 67m u.p.p. – wywiódł, iż skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego

orzeczenia „nie stanowi kontynuacji postępowania zakończonego kwestionowanym wyrokiem i nie może być postrzegana jako kolejna instancja sądowa. Skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia jest swoistym środkiem kontroli, ale przede wszystkim instrumentem prawnym warunkującym możliwość dochodzenia odszkodowania od Skarbu Państwa za wydanie orzeczenia niezgodnego z prawem. Postępowanie inicjowane wniesieniem tej skargi, sytuje się pomiędzy prawomocnie zakończonym postępowaniem, a nowym postępowaniem, które będzie się ewentualnie toczyć między jedną ze stron pierwotnego postępowania a Skarbem Państwa o odszkodowanie. Postępowanie to nie dotyczy zatem zasadności roszczeń dochodzonych w postępowaniu sądowym zakończonym kwestionowanym orzeczeniem” (postanowienie TK z 8 września 2017 r., sygn. akt Ts 225/16; zob. także wyroki TK z: 1 kwietnia 2008 r., sygn. akt SK 77/06; 12 lipca 2011 r., sygn. akt SK 49/08; 27 września 2012 r., sygn. akt SK 4/11; 17 marca 2014 r., sygn. akt SK 22/11, a także postanowienia TK z: 16 maja 2007 r., sygn. akt Ts 144/06; 8 maja 2012 r., sygn. akt Ts 206/11; 19 maja 2015 r., sygn. akt Ts 317/13; 29 marca 2016 r., sygn. akt Ts 323/15; 19 czerwca 2018 r., sygn. akt Ts 195/17; 20 lutego 2020 r., sygn. akt Ts 191/19).

W zgodnej opinii doktryny skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem orzeczenia WKOZM „stanowi nadzwyczajny tryb zaskarżania orzeczeń. Przysługuje ona tylko od orzeczeń prawomocnych. Nie stanowi ona kolejnej instancji właściwej do uchylecia zaskarżonego orzeczenia i wydania decyzji reformacyjnej. Nawet gdyby skarga została uwzględniona, to wojewódzka komisja wydałaby orzeczenie o niezgodności z prawem zaskarżonego orzeczenia. Natomiast w obiegu prawnym nadal funkcjonowałoby ostatnie orzeczenie merytoryczne” (D. Karkowska [w:] *Prawa pacjenta i Rzecznik Praw Pacjenta. Komentarz*, red. D. Karkowska, Warszawa 2021, s. 1223; tak również – K. Bączyk-Rozwadowska, *Analiza wybranych rozwiązań ustawowych w kontekście podstawowych założeń koncepcji no fault compensation*, [w:] *Współczesne problemy prawa zobowiązań*, red. J. Haberko, A. Olejniczak, A. Pyrzyńska, D. Sokołowska, Warszawa 2015, s. 84; Z. Cnota, G. Gura, T. Grabowski, E. Kurowska, *Zasady i tryb ustalania 13 świadczeń (odszkodowania i zadośćuczynienia) w przypadku zdarzeń medycznych. Komentarz*, Legalis 2016, uwagi do art. 67m, Nb 1; M. Gąska, *Ustawa o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta. Komentarz*, red. L. Bosek, Legalis 2020, uwagi do art. 67m, Nb 5;

H. Frąckowiak, *Postępowanie przed Wojewódzką Komisją do spraw orzekania o zdarzeniach medycznych*, Legalis 2016).

W następstwie stwierdzenia przez WKOZM niezgodności z prawem orzeczenia w przedmiocie zdarzenia medycznego nie jest eliminowane rozstrzygnięcie zapadłe co do istoty sprawy (ustalenie istnienia bądź nieistnienia zdarzenia medycznego), ale w obiegu prawnym pojawia się prejudykat umożliwiający dochodzenie w odrębnym procesie odszkodowania za szkodę wyrządzoną wydaniem orzeczenia niezgodnego z prawem (por. art. 417¹ § 2 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny; t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 1740, ze zm.; dalej: k.c.).

6. Z art. 77 ust. 1 ustawy o TK wynika obowiązek wniesienia skargi w terminie trzech miesięcy od dnia doręczenia skarżącemu rozstrzygnięcia przesądzającego o wyczerpaniu drogi prawnej. Przy czym w orzecznictwie Trybunału przyjmuje się powszechnie, że do wyczerpania drogi prawnej dochodzi w momencie uzyskania przez skarżącego prawomocnego orzeczenia w konsekwencji skorzystania z przysługujących mu zwyczajnych środków odwoławczych. Wniesienie innych środków zaskarżenia, tzw. nadzwyczajnych środków (np. kasacja w sprawach karnych, skarga o wznowienie postępowania, skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego rozstrzygnięcia, skarga kasacyjna w sprawach cywilnych, czy też wnioski o stwierdzenie nieważności decyzji) wykracza poza ramy „drogi prawnej”, o której mowa w art. 77 ust. 1 ustawy o TK (zob. np. postanowienia TK z: 25 października 1999 r., sygn. akt Ts 81/99; 28 czerwca 2000 r., sygn. akt Ts 82/00; 6 listopada 2002 r., sygn. akt SK 4/01; 7 lutego 2006 r., sygn. akt Ts 63/05; 14 stycznia 2009 r., sygn. akt Ts 260/08 czy 21 grudnia 2010 r., sygn. akt Ts 11/10).

W świetle poczynionych ustaleń należy stwierdzić, że rozstrzygnięciem przesądzającym o wyczerpaniu drogi prawnej jest w analizowanej sprawie orzeczenie WKOZM z kwietnia 2019 r., wydane w wyniku ponownego rozpatrzenia sprawy, rozstrzygające co do istoty o istnieniu zdarzenia medycznego. Orzeczenie o oddaleniu skargi na niezgodność z prawem, jakkolwiek wyraźnie wskazane przez skarżącą w piśmie uzupełniającym jako rozstrzygnięcie ostateczne w jej sprawie, stanowi rezultat uruchomienia środka zaskarżenia o charakterze nadzwyczajnym, którego wniesienie jest irrelewantne dla oceny formalnej poprawności wystąpienia ze skargą konstytucyjną.

W ślad za poglądem doktryny „[t]rzeba bowiem podkreślić, że nie wystarczy, by sąd lub organ administracji publicznej ostatecznie orzekły o prawach lub wolnościach skarżącego albo o jego obowiązkach określonych w Konstytucji, lecz by orzekły o tych wolnościach lub prawach, których ochrony skarżący domaga się za pomocą skargi konstytucyjnej” (M. Kućka, *Termin wniesienia skargi konstytucyjnej*, „Zagadnienia Sądownictwa Konstytucyjnego” 2014, nr 1-2(7-8), s. 90). Orzeczenie WKOZM z października 2019 r. nie dotyczyło prawa do zaskarżania orzeczeń w rozumieniu 78 Konstytucji i prawa do sądu. Skarżąca postąpiła więc w sposób spotykany, jednak niewłaściwy, bowiem jak wskazuje się w literaturze „Skarżący często traktują swoją sprawę kompleksowo, domagają się więc przed Trybunałem ochrony różnych konstytucyjnych wolności lub praw. Tym samym błędnie wskazują początek biegu terminu wniesienia skargi, wiążą go bowiem np. z ostatnim wydanym wobec nich orzeczeniem, a nie z orzeczeniem, w którym sąd lub organ administracji publicznej ostatecznie orzekł o ich wolnościach lub prawach albo o ich obowiązkach określonych w Konstytucji” (*ibidem*, s. 89).

W konsekwencji, zważywszy, że odpis prawomocnego orzeczenia WKOZM z dnia kwietnia 2019 r., wydanego w wyniku ponownego rozpatrzenia sprawy i ustalającego istnienie zdarzenia medycznego podlegającego indemnizacji, został skarżącej doręczony 26 września 2019 r., a wniesienie skargi konstytucyjnej nastąpiło 21 stycznia 2020 r. (data nadania), należy uznać, że w niniejszej sprawie skarżąca nie zachowała trzymiesięcznego terminu, zastrzeżonego w art. 77 ust. 1 ustawy o TK. Jednocześnie wymaga zaznaczenia, że z treści skargi nie wynika, aby zachodziły przesłanki determinujące wstrzymanie biegu tego terminu (art. 44 ust. 3 ustawy o TK). Z tego względu, z uwagi aktualizację autonomicznej przesłanki niedopuszczalności orzekania przez sąd konstytucyjny w przedmiocie analizowanej skargi, Sejm wnosi o **umorzenie** postępowania, na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK.

7. Niezależnie od sformułowanego powyżej wniosku procesowego, Sejm uznaje za stosowne odnieść się do argumentów skarżącej, przedstawionych przez nią w piśmie procesowym z 14 sierpnia 2021 r. (dalej: pismo), będącym polemiką ze stanowiskiem Prokuratora Generalnego z 25 maja 2021 r. zgłoszonym w niniejszym postępowaniu, opowiadającym się za umorzeniem postępowania z uwagi na przekroczenie terminu na wniesienie skargi.

Przede wszystkim należy zgodzić się z poglądem skarżącej, niepodważanym dotąd w literaturze i orzecznictwie, iż WKOZM „nie są organami administracyjnymi, ani również sądem, nie wydają rozstrzygnięć, którymi są decyzje administracyjne lub rozstrzygnięcia o charakterze sądowym” (pismo, s. 2). Jednocześnie jednak trzeba podkreślić, że Prokurator Generalny – na co wskazuje skarżąca – nie twierdzi, iż „rozstrzygnięcia tego gremium mają charakter rozstrzygnięć nadawanych orzeczeniom sądowym czy administracyjnym” (*ibidem*). Wobec powyższego zasadne jest przypomnienie *ratio* postępowania przed WKOZM, jakim jest stworzenie konkurencyjnych wobec ścieżki sądowej ram dochodzenia odszkodowań za zdarzenia medyczne. Ustawodawca, decydując się na kreację takiego modelu kompensacji w wybranym zakresie spraw, musiał zapewnić rozstrzygnięciom WKOZM status wiążących – ubezpieczycieli, podmioty lecznicze oraz pacjentów (ewentualnie ich spadkobierców) – orzeczeń. Wobec powyższego należy przychylić się do poglądu, który uTORował sobie drogę w doktrynie, że „wbrew więc literalnemu brzmieniu przepisu art. 67e ust. 2 PrPacjU [u.p.p. – uwaga własna] wojewódzkie komisje działają w sferze związanej z wykonywaniem władzy publicznej. Przejawem czynności władczych jest wydawanie orzeczeń o stwierdzeniu istnienia lub braku zdarzenia medycznego oraz wydawanie zaświadczeń, mających moc tytułów wykonawczych, a ponadto dokonywanie niektórych czynności procesowych” (H. Frąckowiak, *op. cit.*). Nie jest to opinia odosobniona, bowiem na realizację zadań władzy publicznej przez WKOZM, „które zostały jej powierzone w oparciu o konkretne i wyraźne unormowania ustawowe przepisów rozdziału 13a [u.p.p. – uwaga własna]” wskazuje także D. Karkowska (*op. cit.*, s. 1136).

Nie ma również racji skarżąca, wywodząc, iż Prokurator Generalny wyraził pogląd o analogicznym zastosowaniu art. 417¹ k.c. do instytucji skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem rozstrzygnięcia WKOZM (art. 67m ust. 1 u.p.p.). Trzeba podkreślić, że ustawodawca przesądził w art. 67o u.p.p. o odpowiednim zastosowaniu w postępowaniu przed WKOZM art. 424⁵ k.p.c. oraz art. 424⁸-art. 424¹² k.p.c. dotyczących skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia. Co warto podkreślić, art. 67o u.p.p. nie odsyła do art. 424⁶ k.p.c. (regulującego termin na wniesienie tego środka nadzwyczajnego), ponieważ w przypadku skargi na niezgodność z prawem orzeczenia WKOZM zakres ten jest autonomicznie uregulowany w art. 67m ust. 1 u.p.p. Ustawodawca nie przesądza przy tym wyraźnie, czy w wyniku uzyskania orzeczenia o niezgodności z prawem

rozstrzygnięcia WKOZM o zaistnieniu bądź braku zdarzenia medycznego uczestnikowi postępowania, który taką skargę wniósł przysługuje odszkodowanie na zasadach 417¹ k.c.

Sejm nie może także podzielić argumentu skarżącej za przyjęciem, iż ostatecznym orzeczeniem w jej sprawie było rozstrzygnięcie oddalające jej skargę o stwierdzenie niezgodności z prawem orzeczenia WKOZM o zaistnieniu zdarzenia medycznego, jest to, że skarga ta była jedynym dostępnym skarżącej środkiem wzruszenia orzeczenia o zdarzeniu medycznym. Na poparcie tego twierdzenia skarżąca wskazuje, że zgodnie z dyspozycją art. 67j ust. 7 u.p.p. wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy może złożyć do WKOZM kierownik podmiotu leczniczego prowadzącego szpital, natomiast w świetle art. 67m ust. 1 u.p.p. skargę na niezgodność z prawem może złożyć podmiot leczniczy prowadzący szpital. W opinii Sejmu nie sposób zasadnie wywodzić, iż przywołane instrumenty zaskarżenia orzeczenia o zdarzeniu medycznym: zwyczajny (wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy, wnoszony na podstawie art. 67j ust. 7 u.p.p.) oraz nadzwyczajny (skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem orzeczenia o zdarzeniu medycznym, składana na podstawie art. 67m ust. 1 u.p.p.) przysługują w istocie dwóm różnym podmiotom. Po pierwsze, obowiązek kompensacyjny w związku ze zdarzeniem medycznym obciąża podmiot leczniczy prowadzący szpital (nie sam szpital czy kierownika podmiotu leczniczego prowadzącego szpital). W konsekwencji, po drugie, uczestnikiem postępowania przed WKOZM jest podmiot leczniczy prowadzący szpital, w którego imieniu działa jego kierownik. Po trzecie, zgodnie z art. 2 ust. 2 pkt 1 u.d.l., kierownikiem podmiotu wykonującego działalność leczniczą jest zarząd spółki kapitałowej, a w przypadku innych podmiotów - osoby uprawnione do kierowania tymi podmiotami i ich reprezentowania na zewnątrz. Po czwarte wreszcie, o roli kierownika podmiotu leczniczego wobec tego podmiotu rozstrzyga art. 4 ust. 2 u.d.l., zgodnie z którym określone ustawą prawa i obowiązki podmiotu leczniczego są wykonywane przez kierownika tego podmiotu, jeżeli ustawa w sposób wyraźny nie stanowi inaczej. Nie można więc zgodzić się ze skarżącą, że będąc podmiotem leczniczym, mogła interweniować w postępowaniu przed WKOZM dopiero w fazie skargi na zgodność z prawem orzeczenia o zdarzeniu medycznym, bowiem wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy przez WKOZM złożył kierownik podmiotu leczniczego, w jego imieniu i na jego rzecz. Postępowanie kompensacyjne nie dotyczy bowiem działania kierownika podmiotu leczniczego, ale szpitala

prowadzonego przez podmiot leczniczy. Wobec czego nieprzekonujący jest wywód skarżącej zawarty w piśmie z 14 sierpnia 2021 r. w zakresie, w jakim argumentuje ona na rzecz uznania, że ostatecznym orzeczeniem rozstrzygającym o jej prawach i obowiązkach było oddalenie skargi na niezgodność z prawem orzeczenia WKOZM o zdarzeniu medycznym z października 2019 r.

MARSZAŁEK SEJMU

E