

ROK LXVII
Zeszyt 9
wrzesień
2023

Polska Akademia Nauk
Instytut Nauk Prawnych

ISSN 0867-1850 Nr indeksu 367796

ORZECZNICTWO SĄDÓW POLSKICH

Zawiera wybrane orzeczenia
Sądu Najwyższego i sądów apelacyjnych
oraz sądów administracyjnych
z glosami

ROK LXVII
Zeszyt 9
wrzesień
2023

Polska Akademia Nauk
Instytut Nauk Prawnych

ORZECZNICTWO

SĄDÓW

POLSKICH

Zawiera wybrane orzeczenia
Sądu Najwyższego i sądów apelacyjnych
oraz sądów administracyjnych
z glosami

KOMITET REDAKCYJNY
Przewodniczący: prof. dr hab. MAREK SAFJAN

Członkowie: prof. dr hab. TADEUSZ ERECIŃSKI, prof. dr hab. LECH GARDOCKI,
prof. dr hab. EWA ŁĘTOWSKA, prof. dr hab. WALERIAN SANETRA, prof. dr hab. JAN SKUPIŃSKI,
prof. dr hab. JANUSZ TRZCIŃSKI, prof. dr hab. STANISŁAW WALTOŚ

REDAKCJA

Redaktor Naczelny: prof. dr hab. MAKSYMILIAN PAZDAN

Sekretarz Redakcji: dr hab. MATEUSZ BŁACHUCKI

Członkowie: dr hab. ANDRZEJ KABAT, dr hab., prof. KUL MAŁGORZATA WĄSEK-WIADEREK,
dr hab. PIOTR PRUSINOWSKI, prof. dr hab. TADEUSZ WIŚNIEWSKI

Redaktor prowadzący: KATARZYNA BOJARSKA

Redaktor języka angielskiego: Roman Wojtasz

Wersją pierwotną (referencyjną) czasopisma jest wersja papierowa.

Za publikację na łamach „Orzecznictwa Sądów Polskich” Autor otrzymuje 70 pkt (zgodnie z załącznikiem do komunikatu Ministra Edukacji i Nauki z 17.07.2023 r. w sprawie wykazu czasopism naukowych i recenzowanych materiałów z konferencji międzynarodowych, wydanego na podstawie art. 267 ust. 3 ustawy z 20.07.2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce, Dz.U. z 2023 r. poz. 742 ze zm.).

Miesięcznik „Orzecznictwo Sądów Polskich” jest ujęty w międzynarodowej bazie European Reference Index for the Humanities and Social Sciences (ERIH+).

Copyright © by Polska Akademia Nauk
Instytut Nauk Prawnych
Warszawa 1957
Warszawa 2008

Adres Redakcji „Orzecznictwo Sądów Polskich”
00-330 Warszawa, Nowy Świat 72, pokój 218, tel. 22-657-27-82
katarzyna.bojarska@wolterskluwer.com
mateusz.blachucki@inp.pan.pl

Wszelkie prawa zastrzeżone

Złożenie przez Autora tekstu opracowania, uzgodnionego z Redakcją, oznacza przeniesienie na Wolters Kluwer Sp. z o.o. wyłącznego prawa publikacji tego opracowania na wszystkich polach eksploatacji wymienionych w art. 50 pkt 1–3 Prawa autorskiego.

Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o.
01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33

Dyrektor Działu Publikacji Periodycznych: Klaudia Szawłowska

klaudia.szawłowska@wolterskluwer.com

Sekretariat: czasopisma@wolterskluwer.pl,

<http://www.czasopisma.wolterskluwer.pl/orzecznictwo-sadow-polskich>

Sprzedaż i prenumerata: Księgarnia internetowa Wolters Kluwer Polska www.Profinfor.pl – tel. +48 732 122 863
lub infolinia 801 044 545, e-mail: PL-prenumerata@wolterskluwer.com

Ruch – tel. 22 693 70 00 lub 801 800 803, **Kolporter** – tel. 801 404 044, **GLM** – tel. +48 504 914 773,

Garmond – tel. 22 837 30 08

65

Uchwała Sądu Najwyższego – Izba Cywilna z dnia 26 stycznia 2023 r., III CZP 117/22 Glosa – Justyna Sadowska

Słowa kluczowe: wojewódzka komisja do spraw orzekania o zdarzeniach medycznych, koszty postępowania, egzekucja administracyjna, egzekucja sądowa, orzeczenie wojewódzkiej komisji do spraw orzekania o zdarzeniach medycznych

Teza

Orzeczenie wojewódzkiej komisji do spraw orzekania o zdarzeniach medycznych ustalające wysokość kosztów postępowania stanowi tytuł egzekucyjny i może zostać zaopatrzone w klauzulę wykonalności (art. 671 ust. 4 ustawy z 6.11.2008 r. o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta, Dz.U. z 2022 r. poz. 1876, w związku z art. 777 § 1 pkt 3 k.p.c.).

Sąd Najwyższy (SN) w sprawie z wniosku Skarbu Państwa – Wojewody Łódzkiego przeciwko M. spółce z ograniczoną odpowiedzialnością spółce komandytowej w Ł. o nadanie klauzuli wykonalności orzeczeniu Wojewódzkiej Komisji do Spraw Orzekania o Zdarzeniach Medycznych w Łodzi, na posiedzeniu niejawnym 26.01.2023 r. w Izbie Cywilnej w Warszawie, na skutek przedstawienia przez Sąd Rejonowy dla Łodzi – Śródmieścia w Łodzi postanowieniem z 22.04.2022 r., II 1 Cz 66/22, zagadnienia prawnego:

„Czy orzeczenie wojewódzkiej komisji do spraw orzekania o zdarzeniach medycznych ustalające wysokość kosztów postępowania zgodnie z art. 671 ust. 4 ustawy z dnia 6 listopada 2008 r. o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 849) stanowi tytuł egzekucyjny w rozumieniu art. 777 § 1 pkt 3 k.p.c. i może zostać zaopatrzone w klauzulę wykonalności?”, podjął uchwałę, jak wyżej.

Uzasadnienie

Zagadnienie prawne przedstawione SN wyłoniło się w sprawie z wniosku wierzyciela Skarbu Państwa – Wojewody Łódzkiego o nadanie klauzuli wykonalności pra-

womocnemu orzeczeniu Wojewódzkiej Komisji do spraw Orzekania o Zdarzeniach Medycznych w Łodzi (dalej: „Komisja”) z 30.04.2019 r., w zakresie rozstrzygającym o kosztach postępowania i zobowiązującym dłużnika M. spółkę z ograniczoną odpowiedzialnością spółkę komandytową w Ł. (dalej: „M.”) do zapłaty na rachunek wierzyciela kwoty 450 zł tytułem zwrotu kosztów opinii biegłego.

Z poczynionych w sprawie ustaleń wynika, że w orzeczeniu z 30.04.2019 r. Komisja po ponownym rozpoznaniu sprawy z wniosku M.K. o ustalenie zdarzenia medycznego z udziałem M. orzekła, że przebieg leczenia wnioskodawczyni w tym podmiocie leczniczym w okresie od 7 do 21.04.2016 r. był niezgodny z aktualną wiedzą medyczną i stanowi zdarzenie medyczne w rozumieniu art. 67a ust. 1 pkt 1 ustawy z 6.11.2008 r. o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta (Dz.U. z 2022 r. poz. 1876 – dalej: „ustawa o prawach pacjenta” lub „u.p.p.”). Orzekła także, że kosztami postępowania przed Komisją w kwocie 650 zł obciążona zostaje M. w ten sposób, że spółka ta została zobowiązana do zwrotu kwoty 200 zł na rzecz wnioskodawczyni oraz zapłaty kwoty 450 zł na rzecz Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego tytułem kosztów opinii biegłego.

Sąd Rejonowy dla Łodzi Śródmieścia w Łodzi postanowieniem z 28.03.2022 r. oddalił wniosek. Stanął na stanowisku, że orzeczenie Komisji dotyczące rozliczenia kosztów postępowania nie stanowi tytułu egzekucyjnego w rozumieniu art. 777 § 1 pkt 3 k.p.c., nie jest bowiem zaświadczeniem, o którym mowa w art. 67k ust. 4 u.p.p., ani zaakceptowaną propozycją świadczenia przedłożoną przez ubezpieczyciela zgodnie z art. 67k ust. 8 u.p.p.

Od powyższego rozstrzygnięcia zażalenie wniósł wierzyciel, zarzucając naruszenie art. 777 § 1 pkt 3 k.p.c. w związku z art. 67l ust. 4 u.p.p. przez niewłaściwe zastosowanie i odmowę nadania klauzuli.

Podczas rozpoznawania zażalenia Sąd Rejonowy dla Łodzi Śródmieścia w Łodzi powziął poważne wątpliwości, którym dał wyraz w zagadnieniu prawnym, przedstawionym Sądowi Najwyższemu do rozstrzygnięcia.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje.

Postępowanie przed wojewódzkimi komisjami do spraw orzekania o zdarzeniach medycznych (dalej: „komisja”) – stanowiące pozasądową drogę dochodzenia odszkodowania lub zadośćuczynienia za szkodę poniesioną przez pacjenta w wyniku zdarzenia medycznego (art. 67a–67 u.p.p.) – zostało wprowadzone ustawą z 28.04.2011 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 – dalej: „ustawa z dnia 28 kwietnia 2011 r.”).

Zostało ono skonstruowane w ten sposób, że w jego pierwszej fazie komisja orzeka, czy zdarzenie, którego następstwem była szkoda majątkowa lub niemajątkowa, stanowiło zdarzenie medyczne (art. 67j ust. 1 u.p.p.).

W drugiej fazie zmierza natomiast do ustalenia wysokości odszkodowania lub zadośćuczynienia należnego podmiotowi składającemu wniosek, które mogą prowadzić do wydania zaświadczenia stanowiącego tytuł wykonawczy (art. 67k ust. 4 i 8 u.p.p.). Komisja w przeciwieństwie do sądu, nie bada jednak rozmiarów szkody majątkowej

ani krzywdy wyrządzonej pacjentowi albo jego spadkobiercom. Jest ona określana na zasadach wynikających z ustawy o prawach pacjenta i nie musi odpowiadać wysokości poniesionej szkody (art. 67k ust. 4 i 5 u.p.p.). Zgodnie z art. 67o u.p.p. w zakresie nieuregulowanym przepisami art. 67a–67m u.p.p. do postępowania przed komisją stosuje się odpowiednio szczegółowo wymienione przepisy Kodeksu postępowania cywilnego.

Wniosek o ustalenie zdarzenia medycznego podlega opłacie w kwocie 200 zł uiszczanej na rachunek właściwego urzędu wojewódzkiego, która jest zaliczana na poczet kosztów postępowania przed komisją (art. 67d ust. 3 i 4 u.p.p.). Zgodnie z art. 67l ust. 3 u.p.p. koszty postępowania przed komisją ponosi: podmiot składający wniosek – w przypadku orzeczenia o braku zdarzenia medycznego; szpital – w przypadku orzeczenia o zdarzeniu medycznym; ubezpieczyciel – w przypadku, gdy nie przedstawi w terminie, o którym mowa w art. 67k ust. 2 u.p.p., propozycji odszkodowania i zadośćuczynienia i jest obowiązany do ich wypłaty na zasadach wynikających z art. 67k ust. 3 u.p.p.

Wysokość kosztów postępowania komisja ustala w orzeczeniu. Kwotę stanowiącą równowartość kosztów uiszcza się na rachunek właściwego urzędu wojewódzkiego (art. 67l ust. 4 u.p.p.). Koszty postępowania przed komisją stanowią: opłata, o której mowa w art. 67d ust. 3 u.p.p., zwrot kosztów podróży i noclegu oraz utraconych zarobków lub dochodów osób wezwanych (art. 67l ust. 5 pkt 2 u.p.p.) oraz wynagrodzenie za sporządzenie opinii (art. 67l ust. 5 pkt 3 u.p.p.).

Na tle tej regulacji powstała wątpliwość przedstawiona przez Sąd Rejonowy, czy orzeczenie komisji ustalające wysokość kosztów postępowania zgodnie z art. 67l ust. 4 u.p.p. stanowi tytuł egzekucyjny w rozumieniu art. 777 § 1 pkt 3 k.p.c. i może zostać zaopatrzone w klauzulę wykonalności.

Zagadnienie to nie było przedmiotem wypowiedzi SN, jest ono natomiast przedmiotem rozbieżnych orzeczeń w praktyce sądów powszechnych. Część sądów przyjmuje, że orzeczenie komisji o kosztach stanowi tytuł egzekucyjny, któremu może być nadana klauzula wykonalności, a część uznaje, że orzeczenie to nie spełnia wymogów art. 777 § 1 pkt 3 k.p.c. i nie podlega zaopatrzeniu w klauzulę wykonalności.

W doktrynie również prezentowane są w tym przedmiocie rozbieżne stanowiska. Wskazuje się, że egzekucja kosztów określonych w orzeczeniu komisji jest dopuszczalna, jednak bez określenia trybu tej egzekucji. Drugi pogląd zakłada natomiast, że wobec braku regulacji ustawowej przyjąć należy, że orzeczenie to nie podlega wykonaniu ani w drodze egzekucji sądowej, ani administracyjnej, a ustawodawca skonstruował roszczenie, w którym uniemożliwił podmiotom uprawnionym jego prawną egzekucję. Prezentowane jest także stanowisko, że orzeczenie komisji o kosztach stanowi tytuł egzekucyjny, któremu może być nadana sądowa klauzula wykonalności, ewentualnie, że podlega ono wykonaniu w drodze egzekucji administracyjnej.

Opowiedzieć należy się za przyjęciem, że orzeczenie komisji stanowi tytuł egzekucyjny, o którym mowa w art. 777 § 1 pkt 3 k.p.c. i może być mu nadana klauzula wykonalności.

Tytułem egzekucyjnym jest dokument urzędowy stwierdzający istnienie i zakres naderżającego się do egzekucji roszczenia wierzyciela, a jednocześnie istnienie i zakres obo-

wiązku prawnego dłużnika. Wyjątkowo tytułem egzekucyjnym może być dokument, który nie jest dokumentem urzędowym. Rodzaje tytułów egzekucyjnych określa art. 777 k.p.c. Należą do nich między innymi: orzeczenia sądu prawomocne lub podlegające natychmiastowemu wykonaniu, jak również ugoda zawarta przed sądem (art. 777 § 1 pkt 1 k.p.c.), orzeczenia referendarza sądowego prawomocne lub podlegające natychmiastowemu wykonaniu (art. 777 § 1 pkt 1¹ k.p.c.), a także inne orzeczenia, ugody i akty, które z mocy ustawy podlegają egzekucji sądowej (art. 777 § 1 pkt 3 k.p.c.).

Podstawą egzekucji jest tytuł wykonawczy, który może powstać w sądowym postępowaniu cywilnym lub karnym, a także w trybie pozasądowym. Tytułem wykonawczym jest tytuł egzekucyjny zaopatrzony w klauzulę wykonalności, chyba że ustawa stanowi inaczej i przewiduje, że klauzula wykonalności nie jest warunkiem wszczęcia postępowania egzekucyjnego (art. 776 k.p.c.). Przez nadanie klauzuli wykonalności sąd stwierdza, że tytuł egzekucyjny odpowiada wszelkim wymaganiom przez prawo warunkom, od których uzależniona jest możliwość wszczęcia postępowania egzekucyjnego.

Świadczenie przyznane uprawnionemu pacjentowi i stwierdzone w tytułach wykonawczych, o których mowa w art. 67k ust. 4 i art. 67k ust. 2 w związku z art. 67 ust. 8 i 10 u.p.p. [nie ma takich jednostek redakcyjnych – przyp. red.], ma charakter cywilnoprawny i jest egzekwowane w drodze egzekucji sądowej. Tytuły wykonawcze stanowi: zaświadczenie wystawione przez komisję, w którym stwierdza ona złożenie wniosku o ustalenie zdarzenia medycznego, wysokość odszkodowania lub zadośćuczynienia oraz fakt nieprzedstawienia propozycji należnych świadczeń (art. 67k ust. 4 u.p.p.), a także propozycja odszkodowania i zadośćuczynienia przedstawiona przez ubezpieczyciela albo podmiot leczniczy prowadzący szpital (art. 67k ust. 8 w związku z art. 67k ust. 10 u.p.p.). Do tytułów tych znajdują odpowiednie zastosowanie przepisy działu II tytułu I części III Kodeksu postępowania cywilnego (art. 67k ust. 4 i 8 u.p.p.).

Ustawodawca jednoznacznie przy tym przesądził, że dokumenty te stanowią szczególny tytuł wykonawczy powstały w trybie pozasądowym. W konsekwencji podlegają wykonaniu bez nadawania im klauzuli wykonalności, a dłużnik może podjąć merytoryczną obronę przed egzekucją, żądając pozbawienia tytułu wykonawczego, niebędącego orzeczeniem sądu, wykonalności w całości lub w części za pomocą powództwa opozycyjnego. Zgodnie z art. 840² k.p.c. jeżeli egzekucja prowadzona jest na podstawie tytułu egzekucyjnego lub innego dokumentu, któremu nie nadaje się klauzuli wykonalności, do ochrony praw dłużnika stosuje się odpowiednio przepisy art. 840 i 843 k.p.c. Brak odesłania w art. 67o u.p.p. do przepisów kodeksu postępowania cywilnego o powództwach przeciwegzekucyjnych oceny tej nie zmienia, skoro dotyczy ono postępowania przed komisją, a nie sądem uprawnionym do rozpoznania powództwa opozycyjnego.

Zaświadczenie wystawione przez komisję nie zawiera jednak rozstrzygnięcia o kosztach postępowania, znajduje się ono bowiem w orzeczeniu o zdarzeniu medycznym. Z kolei orzeczenie komisji o stwierdzeniu, czy zdarzenie, którego następstwem była szkoda majątkowa lub niemajątkowa, stanowiło zdarzenie medyczne, ma charakter orzeczenia ustalającego, zbędne było zatem rozstrzyganie przez ustawodawcę o jego wykonalności. Ustawodawca pominął jednak, że częścią orzeczenia ustalającego komisji jest rozstrzygnięcie o kosztach, które ze swej istoty nadaje się do wykonania.

Brak regulacji w tym przedmiocie nie stanowił świadomej decyzji ustawodawcy, by wyłączyć możliwość wyegzekwowania kosztów postępowania przed komisją. Nie wskazuje na to ani treść przepisów rozdziału 13a ustawy o prawach pacjenta, ani proces legislacyjny towarzyszący wejściu w życie ustawy z 28.04.2011 r.

Ustawodawca wyraźnie bowiem określił, kto ponosi koszty postępowania przed wojewódzką komisją (art. 67l ust. 3–6 u.p.p.) i nałożył na komisję obowiązek ich ustalenia w orzeczeniu rozstrzygającym sprawę co do istoty, zgodnie z zasadą odpowiedzialności za wynik postępowania (art. 67l ust. 4 u.p.p.). W przypadku wydania orzeczenia o zdarzeniu medycznym koszty postępowania ponosi podmiot leczniczy prowadzący szpital. W sytuacji, gdy ubezpieczyciel nie przedstawi w określonym w ustawie terminie propozycji odszkodowania i zadośćuczynienia, to on ponosi koszty postępowania. W przypadku wydania orzeczenia o braku zdarzenia medycznego do pokrycia tych kosztów zobowiązany jest natomiast wnioskodawca, chyba że komisja – stosując art. 102 k.p.c. – nie obciąży go tymi kosztami (art. 67l ust. 3 i 4 u.p.p.).

Z regulacji tej wynika, że Skarb Państwa i wnioskodawca mają, w razie wydania przez komisję orzeczenia stwierdzającego wystąpienie zdarzenia medycznego, roszczenie do podmiotu leczniczego prowadzącego szpital o zwrot kosztów. Staje się ono wymagalne w dacie uprawomocnienia się orzeczenia komisji, a więc bezskutecznego upływu terminu na złożenie wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy albo wydania orzeczenia w wyniku postępowania toczącego się z wniosku o ponowne rozpatrzenie. Wierzyicielem kosztów należnych Skarbowi Państwa jest Skarb Państwa reprezentowany przez właściwego wojewodę, podobnie jak na gruncie postępowań sądowych wierzyicielem w zakresie kosztów sądowych może być Skarb Państwa reprezentowany przez prezesa właściwego sądu. Nie do zaakceptowania jest zatem stanowisko, że zgodnie z wolą ustawodawcy koszty te przy braku dobrowolnej zapłaty nie podlegają egzekucji i jako takie są pokrywane przez wnioskodawcę mimo stwierdzenia zaistnienia zdarzenia medycznego lub Skarb Państwa – właściwego wojewodę.

Nie przekonuje pogląd, że orzeczenie komisji o kosztach podlega wykonaniu w drodze egzekucji administracyjnej na podstawie ustawy z 17.06.1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz.U. z 2022 r. poz. 479 ze zm. – dalej: „u.p.e.a.”). Komisja nie jest organem administracji publicznej, a orzeczenia przez nią wydane nie mają przymiotu aktu podjętego z obszaru administracji publicznej. Możliwość wszczęcia postępowania w drodze egzekucji administracyjnej na podstawie innych orzeczeń jest natomiast możliwa tylko wtedy, gdy odrębne ustawy tak stanowią (art. 4 u.p.e.a.), a regulacji takiej brak.

Ponadto sprawa na gruncie, której komisja wydaje orzeczenie o kosztach, ma charakter cywilnoprawny. O tym, czy sprawa ma charakter cywilny, w pierwszej mierze decyduje charakter stosunku prawnego, z którego sprawa ta wynika. Wprawdzie wpływy z kosztów postępowania stanowią dochód budżetu państwa (art. 67l ust. 5 u.p.p.), to jednak komisje rozstrzygają sprawy cywilne z zakresu odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną czynem niedozwolonym, prowadząc pozasądowe postępowanie cywilne. Nie ma wątpliwości, że dochodzenie ustalenia, że zdarzenie objęte wnioskiem ma charakter zdarzenia medycznego zdefiniowanego w art. 67a u.p.p. i do-

maganie się w następstwie jego zaistnienia odszkodowania lub zadośćuczynienia jest sprawą cywilną (art. 1 k.p.c.).

Oceny tej nie zmienia okoliczność, że sprawa ta jest rozpoznawana w postępowaniu pozasądowym, sprawy cywilne w rozumieniu materialnym mogą być bowiem przez ustawodawcę przekazane do właściwości innych organów (art. 2 § 3 k.p.c.). Na cywilny charakter postępowania przed komisją wskazuje także fakt, że nie wydaje ona rozstrzygnięcia w formie decyzji administracyjnej, art. 67o u.p.p. zawiera odesłanie do wielu enumeratywnie wymienionych przepisów Kodeksu postępowania cywilnego, a nie Kodeksu postępowania administracyjnego, sprawę rozstrzyga organ niezależny od stron, które są równorzędne wobec siebie, a postępowanie ma charakter kontradyktoryjny i dwustronny.

W orzecznictwie sądów administracyjnych przyjmuje się przy tym, że orzeczenia komisji nie podlegają kontroli sądowoadministracyjnej, ponieważ nie rozstrzygają sprawy administracyjnej, nie zostały wydane przez organ administracji publicznej albo wykonujący zadania z zakresu administracji publicznej i nie można im przypisać walu decyzyj administracyjnej ani aktu z zakresu administracji publicznej dotyczącego uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa (zob. m.in. postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z 24.03.2015 r., II OSK 554/15, niepubl.).

Skoro orzeczenie o kosztach, będące integralną częścią orzeczenia stwierdzającego zaistnienie zdarzenia medycznego lub jego brak, jest wydawane w tym samym postępowaniu, względy systemowe przemawiają za przyjęciem, że podlega ono wykonaniu w drodze egzekucji sądowej analogicznie jak przyznane poszkodowanemu świadczenie.

Przemawia za tym akcesoryjny charakter rozstrzygnięcia o kosztach w stosunku do orzeczenia o przedmiocie żądania wniosku, który ma charakter cywilnoprawny, jak i brak uzasadnienia do wprowadzania odmiennych trybów egzekucji w stosunku do świadczeń przyznawanych w ramach jednego postępowania. Ponadto wierzytelność z tytułu kosztów może przysługiwać nie tylko Skarbowi Państwa, ale także wnioskodawcy. Osoba, która nie ma cech wierzyciela w rozumieniu art. 1a pkt 13 i art. 5 u.p.e.a., nie może natomiast doprowadzić do wszczęcia administracyjnego postępowania egzekucyjnego. Nieuzasadnione byłoby zatem wprowadzenie różnych trybów egzekucji w stosunku do roszczeń o koszty powstałych w ramach tego samego postępowania, w zależności od podmiotu, który to roszczenie zgłasza.

De lege lata brak jest przepisu przewidującego, że rozstrzygnięcie o kosztach postępowania przed komisją zawarte w orzeczeniu tej komisji o ustaleniu zdarzenia medycznego stanowi tytuł wykonawczy, a okoliczność, że orzeczenie stanowi tytuł wykonawczy, musi być – zgodnie z art. 776 k.p.c. – stwierdzona przepisem ustawy. Przesłanki wystawienia tytułu wykonawczego muszą być interpretowane ściśle, a reguła ta nabiera szczególnego znaczenia w przypadku tytułów wykonawczych nie pochodzących od sądu.

Przyjąć zatem należy, że stanowi ono tytuł egzekucyjny w rozumieniu art. 777 § 1 pkt 3 k.p.c., a brak odesłania przez ustawodawcę przy rozstrzygnięciu o kosztach do odpowiedniego stosowania przepisów tytułu I części III Kodeksu postępowania cywil-

nego, tak jak to zostało uczynione w art. 67k ust. 4 i 8 u.p.p., jest wynikiem niedopatrzenia ustawodawcy, co przemawia za istnieniem luki w prawie.

Analogia w postępowaniu cywilnym pełni funkcje naprawcze, wypełniając luki konstrukcyjne prowadzące do dysfunkcjonalności mechanizmu postępowania cywilnego, wynikające między innymi – tak, jak w rozpoznawanym przypadku – z niedopatrzeń ze strony ustawodawcy. W orzecznictwie Sądu Najwyższego wskazuje się, że w przypadku luk konstrukcyjnych stosowanie analogii staje się koniecznością (zob. m.in. uchwała SN z 22.01.1998 r., III CZP 69/97, OSNCP 1998/7–8, poz. 111 i postanowienie SN z 20.05.2011 r., III CO 5/11, OSNC 2012/2, poz. 21). W rozpoznawanym przypadku z uwagi na cywilny charakter postępowania powinna być ona wypełniona przez odpowiednie stosowanie Kodeksu postępowania cywilnego.

Zgodnie z art. 777 § 1 pkt 3 k.p.c., który zawiera niewyczerpujący katalog tytułów egzekucyjnych, są nimi orzeczenia, ugody i akty, które z mocy ustawy podlegają wykonaniu w drodze egzekucji sądowej. Orzeczenie komisji może być takim tytułem, a oceny tej nie zmienia brak jednoznacznej regulacji ustawowej w tym przedmiocie w ustawie o prawach pacjenta oraz brak odesłania w art. 67o u.p.p. do art. 777 § 1 pkt 3 k.p.c.

Dla bytu tytułu egzekucyjnego nie ma bowiem znaczenia, czy ustawodawca posłużył się takim określeniem, także w przypadku tytułów pozasądowych. Istotne jest to, czy spełnia on warunki ogólne przewidziane w przepisach prawa dla tytułów egzekucyjnych (określenie świadczenia, dłużnika i wierzyciela) oraz dla danego tytułu egzekucyjnego w przepisach szczególnych, a także, czy został przekazany do wykonania w drodze egzekucji sądowej. Do tytułów egzekucyjnych będą zaliczone te akty, które spełniają warunki ustalone dla tych tytułów, niezależnie od tego, jakim pojęciem posłużył się ustawodawca.

Za analogicznym stosowaniem art. 777 § 1 pkt 3 k.p.c. przemawia również badanie procesu legislacyjnego poprzedzającego wprowadzenie do systemu prawnego postępowania przed komisjami (zob. uzasadnienie do rządowego projektu ustawy z 15.10.2010 r. o zmianie ustawy o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta oraz niektórych innych ustaw, druk sejmowy nr 3488).

Wprawdzie intencje czy wola ustawodawcy nie mogą przesądzać o treści wyinterpretowanej z uchwalonego przepisu normy prawnej, ale nie powinno się od tych motywów abstrahować (zob. m.in. uchwała składu siedmiu sędziów SN z 11.04.2008 r., III CZP 130/07, OSNC 2008/10, poz. 108 oraz wyrok SN z 16.01.2007 r., IV CSK 290/07, niepubl.).

W uzasadnieniu projektu ustawy wyraźnie wskazano, że postępowanie przed komisją dotyczy spraw cywilnych. Ustawodawca zmierzał do odciążenia powszechnego systemu sądownictwa cywilnego przez stworzenie uproszczonego, szybkiego, skutecznego, alternatywnego do drogi sądowej systemu rozstrzygania sporów w związku z ujemnymi następstwami związanymi z niewłaściwym procesem diagnozowania i leczenia pacjentów. Abstrahując tu od oceny, czy przyjęte rozwiązania mogą taki rezultat zapewnić, sprzeczne z tym zamierzeniem byłoby tworzenie regulacji, które nie mogą być egzekwowane. Z analizowanych materiałów przygotowawczych nie wynika, by

zamiarem ustawodawcy było pozbawienie wnioskodawcy i Skarbu Państwa prawa do przymusowego wyegzekwowania należnych im kosztów.

Za przyjętym stanowiskiem przemawia również okoliczność, że funkcja postępowania egzekucyjnego stanowi część funkcji całego postępowania cywilnego, które polega na przymusowym urzeczywistnieniu skonkretyzowanych w tytule egzekucyjnym norm prawnych. Uprawniony musi mieć zatem możliwość zrealizowania prawa do sądu, które nie wyczerpuje się na etapie samego wydania rozstrzygnięcia, lecz wymaga stworzenia warunków do jego wykonania. Wykluczyć zatem należy zamierzone tworzenie przez racjonalnego ustawodawcę norm prawnych, które nie pozwalałyby na realizację tej funkcji. Do takich wniosków musiałoby prowadzić przyjęcie, że ustawodawca skonstruował roszczenie, które w części dotyczącej kosztów może być wykonane, ale nie może to nastąpić ani w trybie egzekucji administracyjnej, ani sądowej, skoro brak jest w tym zakresie regulacji ustawowej. Ocenę tę wspiera konieczność wykładni norm prawnych tak, by nie doprowadzić do irracjonalnych konsekwencji wprowadzonych przez ustawodawcę rozwiązań.

Odrzucić należy rozwiązanie, że wydane przez komisję orzeczenie o kosztach nie jest sądowym tytułem egzekucyjnym w rozumieniu art. 777 § 1 pkt 3 k.p.c., a jedynie orzeczeniem przyznającym uprawnienie, które jeżeli nie zostanie dobrowolnie zaspokojone, to w celu stworzenia warunków do jego przymusowej realizacji musi być dochodzone przed sądem powszechnym po to, by sąd mógł wydać co do niego orzeczenie mogące stać się następnie tytułem egzekucyjnym w rozumieniu art. 777 § 1 pkt 1 k.p.c. Uznać należy, że angażowanie sądów powszechnych w orzekanie o powinności spełnienia tego samego świadczenia wyłącznie w celu stworzenia uprawnionemu warunków do jego wyegzekwowania nie może być ocenione jako racjonalne korzystanie z instrumentów systemowych w celu udzielenia ochrony prawnej poszukującym takiej ochrony podmiotom (zob. uchwała SN z 7.02.1997 r., III CZP 1/97, OSNC 1997/8, poz. 98).

Brak również jakichkolwiek racji funkcjonalnych i aksjologicznych mających przemawiać za niedopuszczalnością egzekucji kosztów, a przyjęte rozwiązanie jest zgodne z kierunkiem działania ustawodawcy, choć wprost niewyrażonym w ustawie o prawach pacjenta.

W konsekwencji Sąd Najwyższy podjął uchwałę, jak na wstępie.

Justyna Sadowska – Sposób egzekwowania kosztów postępowania przed wojewódzką komisją do spraw orzekania o zdarzeniach medycznych. Glosa do uchwały Sądu Najwyższego – Izba Cywilna z dnia 26 stycznia 2023 r., III CZP 117/22

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6302-995X>

1. W głosowanej uchwale Sąd Najwyższy (SN) stwierdził, że orzeczenie wojewódzkiej komisji do spraw orzekania o zdarzeniach medycznych¹ ustalające wysokość

¹ Dalej również jako: „wojewódzka komisja” albo „komisja”.

kosztów postępowania stanowi tytuł egzekucyjny i może zostać zaopatrzone w klauzulę wykonalności (art. 67l ust. 4 ustawy o prawach pacjenta i Rzeczniku Prawa Pacjenta² w zw. z art. 777 § 1 pkt 3 Kodeksu postępowania cywilnego³).

Uchwała ta zapadła na tle następującego stanu faktycznego. Wierzyciel Skarb Państwa – Wojewoda Łódzki wystąpił o nadanie klauzuli wykonalności prawomocnemu orzeczeniu Wojewódzkiej Komisji do spraw Orzekania o Zdarzeniach Medycznych w Łodzi w zakresie dotyczącym kosztów postępowania i zobowiązującym dłużnika do zapłaty na rzecz wierzyciela kwoty wskazanej w orzeczeniu. Sąd Rejonowy dla Łodzi-Śródmieścia w Łodzi postanowieniem z 28.03.2022 r. oddalił ten wniosek, wskazując, że orzeczenie wojewódzkiej komisji dotyczące rozliczenia kosztów postępowania nie stanowi tytułu egzekucyjnego w rozumieniu art. 777 § 1 pkt 3 k.p.c. Sąd ten podkreślił bowiem, że orzeczenie to nie jest ani zaświadczeniem wskazanym w art. 67k ust. 4 u.p.p., ani propozycją odszkodowania i zadośćuczynienia przedstawioną przez ubezpieczyciela, o której mowa w art. 67k ust. 8 u.p.p. Wierzyciel wniósł zażalenie na to postanowienie, zarzucając naruszenie art. 777 § 1 pkt 3 k.p.c. w zw. z art. 67l ust. 4 u.p.p. poprzez jego niewłaściwe zastosowanie. Sąd Rejonowy dla Łodzi-Śródmieścia w Łodzi powziął poważne wątpliwości przy rozpoznawaniu zażalenia wierzyciela i skierował pytanie prawne do SN – „Czy orzeczenie wojewódzkiej komisji do spraw orzekania o zdarzeniach medycznych ustalające wysokość kosztów postępowania zgodnie z art. 67l ust. 4 u.p.p. stanowi tytuł egzekucyjny w rozumieniu art. 777 § 1 pkt 3 k.p.c. i może zostać zaopatrzone w klauzulę wykonalności?”.

2. Na wstępie należy zauważyć, że charakter prawny orzeczenia wojewódzkiej komisji w zakresie kosztów postępowania przed tą komisją jest sporny. Co prawda problem podjęty w przedmiotowej uchwale nie jest przedmiotem licznych i szerzej uzasadnianych wypowiedzi przedstawicieli doktryny, można jednak dostrzec kilka poglądów w tym zakresie. Zgodnie z pierwszym z nich, z uwagi na cywilnoprawny charakter należności zasądzonych przez wojewódzką komisję tytułem zwrotu kosztów postępowania, w przypadku ich nieuiszczenia, urząd wojewódzki może dochodzić zapłaty w postępowaniu sądowym⁴. Jakkolwiek nie zostało to wprost wskazane, należy przyjąć, że pogląd ten zakłada, iż orzeczenie wojewódzkiej komisji w zakresie kosztów postępowania jest tytułem egzekucyjnym, a w konsekwencji może być mu nadana klauzula wykonalności. Drugi pogląd głosi, że orzeczenie komisji w części dotyczącej kosztów może być wykonane, jednakże ustawodawca nie umożliwił pod-

² Ustawa z 6.11.2008 r. o prawach pacjenta i Rzeczniku Prawa Pacjenta (Dz.U. z 2022 r. poz. 1876 ze zm.) – dalej u.p.p.

³ Ustawa z 17.11.1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. z 2021 r. poz. 1805 ze zm.) – dalej k.p.c.

⁴ Por. D. Karkowska, J. Chojnacki, *Postępowanie przed wojewódzką komisją do spraw orzekania o zdarzeniach medycznych*, Warszawa 2014, s. 314. Należy podkreślić, że Autorzy błędnie zakładają, iż należności z tytułu kosztów postępowania przed komisją mają charakter cywilnoprawny, o czym szerzej w dalszej części glosy.

miotom uprawnionym ich prawnej egzekucji. Powyższy pogląd zakłada, że orzeczenie to nie podlega wykonaniu ani w drodze egzekucji sądowej, ani w drodze egzekucji administracyjnej⁵. Zgodnie zaś z trzecim poglądem koszty postępowania przed wojewódzką komisją jako należności budżetowe powinny być ściągnięte w drodze egzekucji administracyjnej (art. 2 § 1 pkt 1a ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji)⁶.

3. Przechodząc do analizy przedmiotowego problemu, należy podkreślić, że zgodnie z art. 67l ust. 4 zd. 1 u.p.p. wysokość kosztów postępowania wojewódzka komisja ustala w orzeczeniu. Kwotę stanowiącą równowartość kosztów uiszcza się na rachunek właściwego urzędu wojewódzkiego (art. 67l ust. 4 zd. 2 u.p.p.). Koszty postępowania przed wojewódzką komisją zostały wyczerpująco wymienione w art. 67l ust. 5 zd. 1 u.p.p.⁸ Wpływy z kosztów stanowią dochód budżetu państwa (art. 67l ust. 5 zd. 2 u.p.p.).

W przepisach ustawy o prawach pacjenta i Rzeczniku Prawa Pacjenta nie określono wprost drogi egzekucji dla wyegzekwowania należności z tytułu wskazanych kosztów postępowania przed wojewódzkimi komisjami. Na wstępie należy jednak odrzucić pogląd, że należności te nie mogą być w ogóle egzekwowane⁹. Gdyby należności te nie mogły być wyegzekwowane, pozbawione znaczenia byłoby orzekanie przez wojewódzką komisję o kosztach postępowania i wszelkie regulacje ustawowe dotyczące tych kosztów (np. art. 67d ust. 3 zd. 2, art. 67l ust. 3–5 i 7 u.p.p.). Brak określenia drogi egzekucji oznacza, że w pierwszej kolejności należy sięgnąć do art. 177 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej¹⁰, zgodnie z którym sądy powszechne sprawują wymiar sprawiedliwości we wszystkich sprawach, z wyjątkiem spraw ustawowo zastrzeżonych dla właściwości innych sądów. Z przepisu tego wynika wprost domniemanie kompetencji sądów powszechnych w postępowaniu rozpoznawczym

⁵ Por. H. Frąckowiak, *Postępowanie przed Wojewódzką Komisją do spraw orzekania o zdarzeniach medycznych*, Warszawa 2016, s. 331–333. H. Frąckowiak rozważa możliwość dochodzenia kosztów postępowania przed wojewódzką komisją w drodze egzekucji administracyjnej albo egzekucji sądowej, przedstawiając w tym zakresie stosowne argumenty. W konkluzjach Autorka nie widzi jednak możliwości dochodzenia tych kosztów na żadnej z tych dróg egzekucji. Należy jednak zaznaczyć, że Autorka błędnie rozważa jako ewentualną podstawę egzekucji administracyjnej art. 2 § 1 pkt 3 ustawy z 17.06.1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz.U. z 2022 r. poz. 479 ze zm.).

⁶ Ustawa z 17.06.1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz.U. z 2022 r. poz. 479 ze zm.) – dalej u.p.e.a.

⁷ I. Kunicki, J. Sadowska, *Postępowanie przed wojewódzką komisją do spraw orzekania o zdarzeniach medycznych. Komentarz do art. 67a–67o ustawy o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta*, red. I. Kunicki, Warszawa 2016, s. 133.

⁸ Por. uwagi dotyczące składu kosztów postępowania i sposobu ich rozliczenia: J. Sadowska, *Postępowanie przed wojewódzką komisją do spraw orzekania o zdarzeniach medycznych*, Sopot 2015, s. 217–221.

⁹ Podobnie Sąd Najwyższy w uzasadnieniu głosowanej uchwały.

¹⁰ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze sprost. i zm.) – dalej Konstytucja RP.

(domniemanie drogi sądowej w postępowaniu rozpoznawczym)¹¹, jednakże należy wywieść z niego także domniemanie drogi egzekucji sądowej w postępowaniu wykonawczym. Jeżeli zatem dany akt stosowania prawa nadaje się do wykonania w drodze egzekucji (zasądza świadczenie), a nie określono *expressis verbis* drogi jego wykonania, to podlega wykonaniu w drodze egzekucji sądowej. Jeżeli jednak istnieje przepis, który przekazuje egzekwowanie danych należności na drogę egzekucji administracyjnej, nie jest dopuszczalne egzekwowanie tych należności na drodze egzekucji sądowej.

4. W konsekwencji przytoczonych uwag należy rozważyć, czy egzekwowanie kosztów postępowania przed wojewódzkimi komisjami nie zostało przekazane na drogę egzekucji administracyjnej. Jak już wskazano, art. 671 ust. 5 zd. 2 u.p.p. wprost stanowi, iż wpływy z kosztów postępowania przed wojewódzką komisją stanowią dochód budżetu państwa. Stosownie zaś do art. 2 § 1 pkt 1a u.p.e.a. egzekucji administracyjnej podlegają niepodatkowe należności budżetowe, do których stosuje się przepisy ustawy o finansach publicznych¹². W związku z niezupełnie jasnym sformułowaniem końcowej części tego przepisu należy zaznaczyć, że do wszystkich niepodatkowych należności budżetowych stosuje się przepisy ustawy o finansach publicznych, gdyż stanowią one składnik finansów publicznych (świadczenie publiczne). Z punktu widzenia egzekucji tych należności rozróżniono zaś należności, do których stosuje się ponadto przepisy Ordynacji podatkowej¹³, i należności, do których nie stosuje się przepisów tej ustawy, a zatem stosuje się „tylko” przepisy ustawy o finansach publicznych. Niepodatkowe należności budżetowe, do których stosuje się przepisy Ordynacji podatkowej, podlegają egzekucji administracyjnej z mocy art. 2 § 1 pkt 1 u.p.e.a., natomiast należności, do których nie stosuje się przepisów Ordynacji podatkowej, podlegają egzekucji administracyjnej z mocy, dodanego 1.01.2010 r., art. 2 § 1 pkt 1a u.p.e.a.

Sformułowanie użyte w art. 2 § 1 pkt 1a u.p.e.a.¹⁴ ma znaczenie jedynie dla odróżnienia tych należności od niepodatkowych należności budżetowych, do których stosuje się ponadto przepisy Ordynacji podatkowej, wymienionych w art. 2 § 1 pkt 1 u.p.e.a.

¹¹ Konstytucja RP ustanawia na rzecz sądów powszechnych zasadę domniemania kompetencyjnego (B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 881–882). Por. także W. Sokolewicz, *Konstytucyjna regulacja władzy sądowniczej* [w:] *Konstytucja. Ustrój. System finansowy państwa. Księga pamiątkowa ku czci prof. Natalii Gajl*, red. T. Dębowska-Romanowska, Warszawa 1999, s. 167; P. Wiliński, P. Karlik [w:] *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz do art. 87–243*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, s. 1004–1007; W. Broniewicz, A. Marciniak, I. Kunicki, *Postępowanie cywilne w zarysie*, Warszawa 2020, s. 44.

¹² Ustawa z 27.08.2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2022 r. poz. 1634 ze zm.) – dalej u.f.p. albo ustawa o finansach publicznych.

¹³ Ustawa z 29.08.1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2022 r. poz. 2651 ze zm.) – dalej o.p. Por. art. 2 § 1 pkt 1 o.p., według którego przepisom tej ustawy podlegają niepodatkowe należności budżetowe, do których ustalania lub określania uprawnione są organy podatkowe.

¹⁴ Należy przy tym zaznaczyć, że SN pominął zupełnie w uzasadnieniu głosowanej uchwały treść art. 2 § 1 pkt 2a u.p.e.a., a tym samym pominął najistotniejszy problem dla odpowiedzi na zadane pytanie prawne.

Z uwagi na wymienienie w kolejnych przepisach art. 2 § 1 u.p.e.a. w sposób szczególny także innych niepodatkowych należności budżetowych¹⁵, art. 2 § 1 pkt 1a u.p.e.a. ma to znaczenie, że obejmuje wszystkie niepodatkowe należności budżetowe niewymienione w art. 2 § 1 u.p.e.a. w sposób szczególny.

Celem wskazanej nowelizacji ustawy o postępowaniu egzekucyjnym administracji, polegającej na dodaniu m.in. art. 2 § 1 pkt 1a u.p.e.a., było ujednolicenie funkcjonujących w polskim systemie prawnym przepisów dotyczących egzekwowania niepodatkowych należności budżetowych¹⁶. W konsekwencji aktualnie wszystkie niepodatkowe należności budżetowe podlegają egzekucji administracyjnej, chyba że przepis szczególny przekazuje określoną należność tego rodzaju na drogę egzekucji sądowej (por. np. art. 163 § 1 zd. 2 k.p.c.).

5. Jak już zaznaczono, art. 67l ust. 5 zd. 2 u.p.p. wprost określa, że należności z tytułu kosztów postępowania przed wojewódzkimi komisjami są należnościami budżetu państwa. Przyjęto również, że wszystkie należności budżetowe podlegają przepisom ustawy o finansach publicznych. Zgodnie z art. 60 u.f.p. środkami publicznymi stanowiącymi niepodatkowe należności budżetowe o charakterze publicznoprawnym są dochody budżetu państwa, dochody budżetu jednostki samorządu terytorialnego albo przychody państwowych funduszy celowych, przykładowo wymienione w tym przepisie¹⁷. Katalog niepodatkowych należności budżetowych o charakterze publicznoprawnym ma zatem charakter otwarty¹⁸. W szczególności, przepis ten nie wymienia wprost kosztów postępowania przed wojewódzką komisją. Jednakże wobec spełniania ogólnych warunków podlegania należności z tytułu kosztów postępowania przed wojewódzkimi komisjami przepisom ustawy o finansach publicznych, niewymienienie tych należności w art. 60 u.f.p. nie ma decydującego znaczenia dla określenia ich charakteru prawnego.

Zauważyć także należy, że art. 67h ust. 3 zd. 1 u.p.p. stanowi, iż działalność wojewódzkiej komisji jest finansowana z budżetu państwa, z części pozostającej w dyspozycji właściwego wojewody. Wysokość wynagrodzenia członków składu wojewódzkiej komisji za udział w posiedzeniu ustala właściwy wojewoda (por. art. 67h ust. 3 zd. 2 u.p.p.). W konsekwencji wskazanego uregulowania wszystkie wydatki komisji są finansowane z budżetu państwa z części pozostającej do dyspozycji właściwego wojewody i wszystkie należności z tytułu kosztów postępowania przed komisją powinny wpływać do tej części budżetu państwa.

W nauce przyjmuje się, że nieściągnięcie należności budżetu państwa z tytułu kosztów postępowania przed wojewódzką komisją stanowi naruszenie dyscypliny fi-

¹⁵ Przykładowo grzywny i kary pieniężne wymierzane przez organy administracji publicznej (art. 2 § 1 pkt 2 u.p.e.a.).

¹⁶ Por. uzasadnienie projektu ustawy o finansach publicznych, druk sejmowy nr 1181, Sejm VI Kadencji, s. 23.

¹⁷ Por. E. Kowalczyk [w:] *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, red. A. Mikos-Sitek, Legalis 2023, komentarz do art. 60.

¹⁸ Por. P. Walczak [w:] *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz dla jednostek samorządowych*, red. P. Walczak, Warszawa 2021, s. 285.

nansów publicznych (por. art. 5 ust. 1 pkt 2 u.d.f.p.¹⁹)²⁰. Również ta okoliczność stanowi argument za stanowiskiem, że do analizowanych należności zastosowanie mają przepisy ustawy o finansach publicznych. Obowiązek przestrzegania zasad gospodarowania środkami publicznymi i zapewnienia ładu finansów publicznych normowany jest bowiem przede wszystkim przepisami tej właśnie ustawy²¹.

6. Sąd Najwyższy szeroko rozważał problematykę charakteru prawnego należności dochodzonych w postępowaniu przed wojewódzką komisją, aby następnie z ich cywilnego charakteru wywieść cywilnoprawny charakter kosztów postępowania przed wojewódzkimi komisjami. Rozważania te są w dużej części zbędne, gdyż należność z tytułu kosztów postępowania przed wojewódzką komisją jest w postępowaniu egzekucyjnym należnością główną, nie zaś należnością uboczną. Należności z tytułu odszkodowania albo zadośćuczynienia za szkodę wyrządzoną zdarzeniem medycznym i należności z tytułu kosztów postępowania przed wojewódzką komisją nie mogą być objęte jednym wnioskiem egzekucyjnym, gdyż przysługują różnym wierzycielom. Należności z tytułu odszkodowania albo zadośćuczynienia przysługują osobie poszkodowanej zdarzeniem medycznym, co więcej, wojewódzka komisja ich nie zasądza i to nie orzeczenie wojewódzkiej komisji stanowi tytuł wykonawczy będący podstawą ich egzekucji²². Natomiast należności z tytułu kosztów postępowania przysługują Skarbowi Państwa i są zasądzane w orzeczeniu komisji – odrębnym akcie stosowania prawa. Każda z tych należności może zatem być skierowana na inną drogę egzekucji. Warto przy tym zaznaczyć, że mocą przepisów szczególnych mogłyby być skierowane na różne drogi egzekucji także należność główna i koszty przyznane temu samemu wierzycielowi w jednym akcie stosowania prawa.

Niezależnie jednak od charakteru należności głównej w postępowaniu przed komisją, należności z tytułu kosztów postępowania przed wojewódzkimi komisjami są należnościami administracyjnoprawnymi, nie zaś cywilnoprawnymi. Nie są to bowiem należności wynikające ze stosunku cywilnoprawnego, a w szczególności z umowy między wojewódzką komisją a stronami postępowania. Pomiędzy wojewódzką komisją a stronami nie zawiązuje się stosunek cywilnoprawny, z mocy którego komisja ma rozstrzygnąć problem prawny (ustalić istnienie zdarzenia medycznego) przedstawiony przez wnioskodawcę. Na skutek złożenia wniosku zawiązuje się pomiędzy tymi podmiotami stosunek publicznoprawny. Należności z tytułu kosztów postępowania stanowią zatem należności publicznoprawne za władczą czynność organu – rozstrzygnięcie

¹⁹ Ustawa z 17.12.2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz.U. z 2021 r. poz. 289 ze zm.).

²⁰ I. Kunicki, J. Sadowska, *Postępowanie przed wojewódzką komisją...*, s. 87, 88.

²¹ Por. R. Cieślak [w:] *Ustawa o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Komentarz*, red. W. Misiąg, Legalis 2019, komentarz do art. 1, nb 1.

²² Szerzej na temat tytułów wykonawczych dla tych należności: J. Sadowska, *Tytuły wykonawcze powstające w postępowaniu przed wojewódzką komisją do spraw orzekania o zdarzeniach medycznych (część I)*, „Przegląd Prawa Egzekucyjnego” 2015/6, s. 25 i n.; J. Sadowska, *Tytuły wykonawcze powstające w postępowaniu przed wojewódzką komisją do spraw orzekania o zdarzeniach medycznych (część II)*, „Przegląd Prawa Egzekucyjnego” 2015/7, s. 7 i n.

wniosku o ustalenie zdarzenia medycznego. Nietrafne są zatem wypowiedzi przedstawicieli doktryny wskazujące na cywilnoprawny charakter należności z tytułu kosztów postępowania przed komisją²³. Bezprzedmiotowe są ponadto rozważania SN odnośnie charakteru sprawy cywilnej rozpoznawanej przez wojewódzkie komisje. Powyższe ustalenia nie mają bowiem wpływu na charakter należności egzekwowanych na podstawie orzeczenia wojewódzkiej komisji, tj. na charakter kosztów tego postępowania.

7. Kolejnym zagadnieniem jest podstawa egzekucji należności z tytułu kosztów postępowania przed wojewódzkimi komisjami. Sąd Najwyższy w uzasadnieniu głosowanej uchwały szeroko zajmował się problematyką tytułów egzekucyjnych określonych w art. 777 k.p.c. Wiąże się to z przyjętym stanowiskiem, że egzekwowanie należności z tytułu tych kosztów postępowania odbywa się w drodze egzekucji sądowej. Sąd Najwyższy zaś w bardzo ograniczonym zakresie wypowiedział się na temat podstaw egzekucji administracyjnej, stwierdzając w zasadzie jedynie, iż „Nie przekonuje pogląd, że orzeczenie komisji o kosztach podlega wykonaniu w drodze egzekucji administracyjnej na podstawie ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Komisja nie jest organem administracji publicznej a orzeczenia przez nią wydane nie mają przymiotu aktu podjętego z obszaru administracji publicznej. Możliwość wszczęcia postępowania w drodze egzekucji administracyjnej na podstawie innych orzeczeń jest natomiast możliwa tylko wtedy, gdy odrębne ustawy tak stanowią (art. 4 u.p.e.a.), a regulacji takiej brak”.

Zapatrzywanie to nie może być uznane za trafne, gdyż sięganie do art. 4 u.p.e.a. było zupełnie zbędne. Przepis ten ma bowiem zastosowanie w ostatniej kolejności, a zatem gdy „obowiązki wynikają z decyzji, postanowień lub innych orzeczeń niż określone w art. 3 i 3a u.p.e.a.”. W stanie faktycznym będącym podstawą głosowanej uchwały podstawowe znaczenie ma zaś art. 3 § 1 u.p.e.a., zgodnie z którym egzekucję administracyjną stosuje się do obowiązków określonych w art. 2, gdy wynikają one z decyzji lub postanowień właściwych organów, albo – w zakresie administracji rządowej i jednostek samorządu terytorialnego – bezpośrednio z przepisu prawa, chyba że przepis szczególny zastrzega dla tych obowiązków tryb egzekucji sądowej. Przytoczony art. 3 § 1 u.p.e.a. *expressis verbis* określa jako tytuł wykonawczy decyzje albo postanowienie wydane przez właściwy organ. Przepis art. 67l ust. 4 u.p.p. stanowi wprawdzie o orzeczeniu komisji ustalającym koszty postępowania, trzeba jednak pamiętać, że postępowanie przed komisją nie jest postępowaniem administracyjnym, a zatem nie jest stosowana ściśle terminologia w zakresie orzeczeń w postępowaniu administracyjnym. Przy czym art. 67l ust. 4 u.p.p. używa ogólnej nazwy „orzeczenie”, co obejmuje zarówno decyzję, jak i postanowienie, o których mowa w art. 3 § 1 u.p.e.a. Orzeczenie o kosztach jest rozstrzygnięciem proceduralnym, nie zaś co do istoty sprawy, pełni

²³ Tak np. D. Karkowska, J. Chojnacki, *Postępowanie przed wojewódzką komisją...*, s. 314; D. Karkowska [w:] *Prawa pacjenta i Rzecznik Praw Pacjenta. Komentarz*, red. D. Karkowska, Warszawa 2021, s. 1221. Podobnie wypowiada się SN, wskazując na cywilnoprawny charakter orzeczenia wojewódzkiej komisji i akcesoryjny, w stosunku do tego orzeczenia, charakter rozstrzygnięcia o kosztach postępowania.

zatem taką samą funkcję jak postanowienie o kosztach w postępowaniu administracyjnym (art. 264 Kodeksu postępowania administracyjnego²⁴). W konsekwencji nie jest trafny pogląd SN zakładający, że orzeczenie wojewódzkiej komisji w zakresie kosztów podlegałoby egzekucji administracyjnej, gdyby istniał przepis szczególnie upoważniający do jej prowadzenia.

Nie ma przy tym znaczenia wypowiedź SN, że wojewódzka komisja nie jest organem administracji publicznej, a orzeczenie przez nią wydane nie ma przymiotu aktu podjętego z obszaru administracji publicznej i powyższe determinuje sposób egzekucji kosztów tego postępowania. Nie ma bowiem znaczenia w omawianym zakresie charakter prawny i status wojewódzkich komisji²⁵ oraz charakter orzeczenia przez nią wydanego.

8. W podsumowaniu powyższych uwag należy stwierdzić, że trafne stanowisko zajął sąd rejonowy, odmawiając nadania klauzuli wykonalności orzeczeniu wojewódzkiej komisji. Przy czym podstawą tej odmowy powinno być przekazanie egzekwowania tych należności na drogę egzekucji administracyjnej.

dr Justyna Sadowska

notariusz w Sieradzu

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6302-995X>

Abstract

Method of enforcing payment of the costs of proceedings before the Voivodship Committee for Adjudication on Medical Events. Commentary on the resolution of the Supreme Court – Civil Chamber of 26 January 2023, III CZP 117/22

Dr Justyna Sadowska – notary public in Sieradz, Poland

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6302-995X>

In this resolution, the Supreme Court addressed the problem of how to enforce payment of the costs of proceedings before the Voivodship Committee for Adjudication on Medical Events. The Supreme Court held that the voivodship committee's decision setting the level of costs constitutes an enforcement title and can be furnished with an enforcement clause. Consequently, the resolution assumes that these receivables are subject to judicial enforcement. A different position was presented in the critical comments contained in the commentary on this resolution, according to which the

²⁴ Ustawa z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2023 r. poz. 775) – dalej k.p.a.

²⁵ Szerzej na temat statusu wojewódzkich komisji: J. Sadowska, *Status prawny wojewódzkich komisji do spraw orzekania o zdarzeniach medycznych*, „Przegląd Prawniczy, Ekonomiczny i Społeczny” 2014/2, s. 84 i n.