

Sygn. akt III CZP 117/22

UCHWAŁA

Dnia 26 stycznia 2023 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Monika Koba (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Grzegorz Misiurek

SSN Marta Romańska

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 stycznia 2023 r. w Izbie Cywilnej w Warszawie,
na skutek przedstawienia przez Sąd Rejonowy dla Łodzi - Śródmieścia w Łodzi
postanowieniem z 22 kwietnia 2022 r., sygn. akt II 1 Cz 66/22,
zagadnienia prawnego:

„Czy orzeczenie wojewódzkiej komisji do spraw orzekania o
zdarzeniach medycznych ustalające wysokość kosztów postępowania
zgodnie z art. 67l 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:

**Orzeczenie wojewódzkiej komisji do spraw orzekania o
zdarzeniach medycznych ustalające wysokość kosztów
postępowania stanowi tytuł egzekucyjny i może zostać
zaopatrzone w klauzulę wykonalności (art. 67l ust. 4 ustawy z
dnia 6 listopada 2008 r. o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw
Pacjenta, tekst jedn. Dz. U. z 2022 r., poz. 1876 w związku z art.
777 § 1 pkt 3 k.p.c.).**

UZASADNIENIE

Zagadnienie prawne przedstawione Sądowi Najwyższemu wyłoniło się w sprawie z wniosku wierzyciela Skarbu Państwa – Wojewody Łódzkiego o nadanie klauzuli wykonalności prawomocnemu orzeczeniu Wojewódzkiej Komisji do spraw Orzekania o Zdarzeniach Medycznych w Łodzi (dalej: „Komisja”) z 30 kwietnia 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 kwietnia 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 kwietnia 2016 r. był niezgodny z aktualną wiedzą medyczną i stanowi zdarzenie medyczne w rozumieniu art. 67a ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 6 listopada 2008 r. o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta (tekst. jedn. 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 marca 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 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 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 Sądu Najwyższego, 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 nadającego się do egzekucji roszczenia wierzyciela, a jednocześnie istnienie i zakres obowiązku 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. 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. 67 k ust. 4 u.p.p.), a także propozycja odszkodowania i zadośćuczynienia przedstawiona przez ubezpieczyciela albo podmiot leczniczy prowadzący szpital (art. 67 k 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. 67 k 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, nie będącego 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 rozstrzygnięcie 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 13 a ustawy o prawach pacjenta ani proces legislacyjny towarzyszący wejściu w życie ustawy z dnia 28 kwietnia 2011 r.

Ustawodawca wyraźnie bowiem określił kto ponosi koszty postępowania przed wojewódzką komisją (art. 67 I 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. 67 I 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. Wierzycielem kosztów należnych Skarbowi Państwa jest Skarb Państwa reprezentowany przez właściwego wojewodę, podobnie jak na gruncie postępowań sądowych wierzycielem 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 dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (tekst. jedn. 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. 67 a u.p.p. i domaganie 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 waloru decyzji administracyjnej ani aktu z zakresu administracji publicznej dotyczącego uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa (zob. m.in. postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z 24 marca 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 cywilnego, tak jak to zostało uczynione w art. 67 k 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 dysfunkcyjności 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 Sądu Najwyższego z 22 stycznia 1998 r., III CZP 69/97, OSNCP 1998, nr 7-8, poz. 111 i postanowienie Sądu Najwyższego z 20 maja 2011 r., III CO 5/11, OSNC 2012, nr 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 dnia 15 października 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 Sądu Najwyższego z 11 kwietnia 2008 r., III CZP 130/07, OSNC 2008, nr 10, poz.108 oraz wyrok Sądu Najwyższego z 16 stycznia 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 Sądu Najwyższego z 7 lutego 1997 r., III CZP 1/97, OSNC 1997, nr 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 nie wyrażonym w ustawie o prawach pacjenta.

W konsekwencji Sąd Najwyższy podjął uchwałę, jak na wstępie.