

Znaczenie decyzji administracyjnej w procesie cywilnym

Przejdź do produktu na ksiegarnia.beck.pl

Wprowadzenie

Ponad 35 lat temu profesor *Resich* w „Systemie prawa procesowego cywilnego” zadał pytanie: „jakie znaczenie posiada dla sądu decyzja administracyjna i czy w tym wypadku można mówić o «związaniu» sądu”¹. Odpowiedź na tak postawione pytanie procesualista rozpoczął od słów: „Zagadnienie trudne i kontrowersyjne” i dalej dzieląc poglądy *Hanausek*², podkreślił, że: „odnośnie bowiem do decyzji administracyjnej nie ma tego rodzaju przepisu, jak w stosunku do wyroków karnych art. 11 KPC”. Od tego czasu zmieniło się w prawie polskim prawie wszystko, jednak w dalszym ciągu pytanie jest aktualne i nieprzerwanie nie ma przepisu w KPC stanowiącego odpowiednik art. 11 KPC odnoszącego się do decyzji administracyjnej.

W toku prac legislacyjnych w 2017 roku pojawiła się, co prawda, propozycja dodania w KPC przepisu w brzmieniu³: „Art. 11¹. Ustalenia prawomocnej decyzji Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów wydanej na podstawie przepisów ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz.U. z 2015 r. poz. 184) co do stwierdzenia naruszenia zakazu praktyk ograniczających konkurencję lub zakazu praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów, o których mowa w działach II i IV tej ustawy lub zakazu stosowania niedozwolonych postanowień wzorców umów, o którym mowa w dziale IIIa tej ustawy, wiążą sąd w postępowaniu cywilnym”. Ostatecznie projektodawca wycofał się z tego pomysłu⁴, ale przepisy dotyczące związania sądu decyzją administracyjną znalazły się w ustawach pozakodeksowych (!), co trudno ocenić pozytywnie⁵.

Zgodnie z art. 30 RoszczNaprSzkU, ustalenia prawomocnej decyzji Prezesa UOKiK o uznaniu praktyki za ograniczającą konkurencję lub prawomocnego wyroku wydanego w wyniku wniesienia środka odwoławczego od takiej decyzji wiążą sąd w postę-

¹ Z. *Resich*, w: System KPC, T. II, s. 72.

² S. *Hanausek*, „Związanie” sądu cywilnego decyzją administracyjną, SC 1974, t. XXIII, s. 22.

³ Zob. Projekt Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji Konsumentów z 14.4.2015 r. ustawy o zmianie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów oraz KPC.

⁴ W toku prac legislacyjnych podnoszono, że wprowadzenie przepisu stanowiąc będzie naruszenie zasady bezpośredniości, swobodnej oceny dowodów, przede wszystkim zaś zasady niezawisłości sędziego w orzekaniu w sprawie cywilnej.

⁵ Identycznie rozwiązanie, w ramach transpozycji dyrektywy 2014/104/UE, zostało zastosowane m.in. w prawie niemieckim i austriackim. Zob. § 33b Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen in der Fassung der Bekanntmachung vom 26. Juni 2013 (BGBl. I S. 1750, 3245 ze zm.) i § 37i Bundesgesetz gegen Kartelle und andere Wettbewerbsbeschränkungen (Kartellgesetz 2005 – KartG 2005) StF: BGBl. I Nr 61/2005 ze zm.

powaniu o naprawienie szkody wyrządzonej przez naruszenie prawa konkurencji co do stwierdzenia naruszenia prawa konkurencji. Stosownie do art. 97 OchrDanychU, ustalenia prawomocnej decyzji Prezesa UODO o stwierdzeniu naruszenia przepisów o ochronie danych osobowych lub prawomocnego wyroku wydanego w wyniku wniesienia skargi, o której mowa w art. 145a § 3 PostAdmU, wiążą sąd w postępowaniu o naprawienie szkody wyrządzonej przez naruszenie przepisów o ochronie danych osobowych co do stwierdzenia naruszenia tych przepisów.

Tematyce znaczenia decyzji administracyjnej w postępowaniu cywilnym piśmiennictwo postępowania cywilnego poświęca z reguły niewiele miejsca⁶ przy okazji omawiania relacji pomiędzy postępowaniem cywilnym a postępowaniem administracyjnym. Wyjątek stanowi dłuższe omówienie⁷. Podobnie rzecz przedstawia się w przypadku komentarzy do KPC⁸.

Brak jest także opracowania monograficznego obejmującego kompleksowo następujące problemy badawcze⁹. Po pierwsze – czy decyzja administracyjna ma znaczenie dla sądu cywilnego, a jeżeli przyjąć, że tak – to gdzie tkwi uzasadnienie tego znaczenia¹⁰. Po drugie – czy decyzja administracyjna w postępowaniu cywilnym może występować w innej roli niż „prejudykant”, czyli rozstrzygnięcia organu przesądzającego kwestię wstępną istotną z punktu widzenia wyroku sądu. Wreszcie – najtrudniejsze pytanie – jakie znaczenie ma uchylenie, zmiana, wygaśnięcie czy stwierdzenie nieważności decyzji administracyjnej po uprawomocnieniu się wyroku, który się na niej opierał.

Jak można przypuszczać relatywnie nikłe zainteresowanie tą tematyką jest konsekwencją założenia, że: „zagadnienie nie stanowi dla judykatury istotnego problemu

⁶ Por. A. Zieliński, Postępowanie cywilne. Kompendium, 2008, s. 20; H. Dolecki, Postępowanie cywilne. Zarys wykładu, 2015, s. 33; A. Sikorski, w: I. Gil (red.), Postępowanie cywilne, 2017, s. 8; E. Płoch, w: G. Jędrejek (red.), Postępowanie cywilne po nowelizacji. Vademecum, s. 49–50; M. Nowak, w: I. Gil (red.), Postępowanie cywilne w teorii i judykaturze, s. 8–9; W. Siedlecki, w: W. Siedlecki, Z. Świeboda, Postępowanie cywilne. Zarys wykładu, 1998, s. 45–46; P. Osowy, Postępowanie cywilne w zarysie, s. 36; W. Broniewicz, Postępowanie cywilne w zarysie, 2008, s. 45–46; Ł. Błaszczak, w: E. Marszałkowska-Krześ (red.), Postępowanie cywilne, s. 15–16; M. Skibińska, w: M. Rzewuski (red.), Postępowanie cywilne, 2019, s. 18–19; J. Studzińska, P. Cioch, Postępowanie cywilne, 2019, s. 32–33.

⁷ Por. K. Weitz, w: J. Lapierre, J. Jodłowski, Z. Resich, T. Misiuk-Jodłowska, K. Weitz, Postępowanie cywilne, 2016, s. 110–112; A. Łapieś-Rosińska, Prejudycjalny charakter decyzji administracyjnej w orzecznictwie Sądu Najwyższego, w: K. Flaga-Gieruszyńska, A. Klich (red.), Współczesne problemy postępowania cywilnego. Zbiór studiów, Toruń 2015, s. 163–177.

⁸ Por. S. Dmowski, w: K. Piasecki (red.), KPC. T. I. Komentarz do art. 1–505¹⁴, s. 716.

⁹ W wąskim zakresie zagadnienie omawia A. Sadza, Wpływ decyzji Urzędu Patentowego RP na postępowanie cywilne w sprawach z zakresu prawa własności przemysłowej, *passim*.

¹⁰ S. Hanausek, Związanie, s. 3–41; J. Rodziewicz, Prejudycjalność w postępowaniu cywilnym, s. 43–130.

prawnego”¹¹. Nauka jednak musi poszukiwać odpowiedzi na pojawiające się pytania. Nie można także wykluczyć sytuacji, jak bywało już w przeszłości, że jednostkowe zdanie¹² przekona urzędników MS o konieczności przygotowania kolejnej pospiesznej nowelizacji KPC.

Wskazane powyżej węzłowe problemy przełożyły się na sformułowanie celów badawczych, które znajdują swoje odzwierciedlenie w strukturze opracowania i zostały szczegółowo omówione w kolejnych rozdziałach.

W przypadku rozdziału pierwszego i drugiego mają one charakter opisowy. Celem rozdziału pierwszego jest przedstawienie decyzji administracyjnej jako prawnej formy działania administracji w świetle poglądów doktryny prawa i postępowania administracyjnego. W rozdziale drugim omówiono znaczenie decyzji administracyjnej w wybranych ustawodawstwach zagranicznych.

Rozdział trzeci przedstawia instytucję prejudycjalności (rozumianej jako zależność wyroku sądu cywilnego od rozstrzygnięcia pytania wstępnego przez inny sąd lub organ administracji) i będącego jej konsekwencją zawieszenia postępowania w związku z biegiem postępowania administracyjnego. Jak wielokrotnie będzie to powtarzane, w prawie polskim brak odpowiednika art. 11 KPC dotyczącego związania sądu decyzją administracyjną. Z konieczności, przy rozważaniach na ten temat należy posługiwać się szcążkową regulacją, jaką stanowi art. 177 § 1 pkt 3 KPC, który przewiduje fakultatywne zawieszenie postępowania w związku z „oczekiwaniem” na wydanie decyzji administracyjnej. Otwiera to pole do dyskusji nad prejudycjalnością decyzji administracyjnej w postępowaniu cywilnym i poszukiwań źródeł związania poza przepisami KPC.

W rozdziale czwartym omówione zostanie znaczenie decyzji administracyjnej w procesie cywilnym jako dokumentu urzędowego. Decyzja administracyjna niekonięcznie musi mieć znaczenie prejudycjalne, w znaczeniu omówionym w rozdziale trzecim. Może także występować jako dowód w procesie.

W rozdziale piątym poruszone zostaną zagadnienia dotyczące wpływu uchylecia lub zmiany decyzji administracyjnej po uprawomocnieniu się wyroku, który się na nich opierał. W rozdziale przedstawione zostaną instytucje, które powodują uchylecie lub zmianę decyzji administracyjnej. Problem ten jest o tyle ważki, że bardzo często uchylecie lub zmiana decyzji administracyjnej następuje ze skutkiem *ex tunc* a nie *ex nunc*. Zwrócona zostanie uwaga na możliwość wznowienia postępowania cywilnego lub wystąpienia z nowym powództwem.

W pracy zostanie poddana weryfikacji następująca hipoteza badawcza: „Decyzja administracyjna ma znaczenie dla rozstrzygnięcia sądu w procesie cywilnym, ale nie jest prejudykatem. Uzasadnienia znaczenia decyzji administracyjnej dla rozstrzygnięcia

¹¹ Zob. Odpowiedź podsekretarza stanu w MS – z upoważnienia ministra – z 22.8.2013 r. na interpelację Nr 20184 w sprawie nowelizacji art. 177 KPC – <http://sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=6FCB9799> (dostęp: 27.12.2020 r.).

¹² Por. R. Frey, The origins of the amendments to the provisions of judicial enforcement proceedings, PPP 2016, Nr 7–8, s. 137–143.

sądu w procesie cywilnym należy poszukiwać poza przepisami KPC. Decyzja administracyjna w procesie ma znaczenie nie tylko prejudycjalne, ale także jako środek dowodowy. Przyjęcie znaczenia decyzji administracyjnej implikuje konieczność uwzględnienia w ramach instytucji wznowienia postępowania uchylenia lub zmiany decyzji administracyjnej na której oparł się sąd¹³.

Podstawowymi metodami badawczymi zastosowanymi w opracowaniu jest metoda prawno-dogmatyczna. Ze względu na skąpość materiału normatywnego kształtowanie poglądów na problematykę niniejszej pracy jest przede wszystkim dorobkiem doktryny i judykatury. Należy zwrócić uwagę, że ukształtowały się one w dużej części w drodze komentarzy, które obok niewątpliwego waloru praktycznego mają w omawianej problematyce duże znaczenie naukowe. Przede wszystkim był to komentarz autorstwa *Dobrzańskiego, Lisiewicza, Resicha, Siedleckiego*¹³, który pomimo upływu pół wieku zachował w dużej części aktualność w interesującej części.

W opracowaniu zastosowano w ograniczonym zakresie metodę komparystyczną, bowiem praca nie ma charakteru prawno-porównawczego. Przepisy ustawodawstw obcych są przytaczane jako ilustracja możliwych rozwiązań prawnych. Spojrzenie na rozwiązanie danego problemu badawczego w innych państwach ma zarówno walor poznawczy jak i praktyczny. Celem badań prawno-porównawczych, jak to ujął *Lubiński*¹⁴ jest: 1) lepsze poznanie i rozumienie krajowego systemu prawa lub jego części składowych; 2) lepsze poznanie i rozumienie zagranicznego lub zagranicznych systemów prawa lub jego części składowych; 3) lepsze poznanie i rozumienie ponadnarodowego i ponadnarodowych systemów prawa lub ich części składowych; 4) zastosowanie wyników prawno-porównawczych przy tworzeniu pojęć typologii i modeli, klasyfikacji oraz systemu komparystyki tego prawa. Autor uznał za niecelowe omawianie instytucji decyzji administracyjnej w ujęciu komparystycznym, bowiem praca jest poświęcona postępowaniu cywilnemu, a nie postępowaniu administracyjnemu. Przedmiotem badań komparystycznych autor uczynił 2 kraje systemu germańskiego (Niemcy, Austria) oraz 3 romańskiego (Francja, Włochy, Hiszpania).

W opracowaniu zrezygnowano z metody historycznej. Ustawodawca zarówno w okresie międzywojennym jak i powojennym nie uregulował znaczenia decyzji administracyjnej w postępowaniu cywilnym. Biorąc pod uwagę problematykę niniejszej pracy, to nie ma większej różnicy w przypadku zawieszenia postępowania (aktualizacja stosowanej terminologii jedynie¹⁵).

¹³ B. Dobrzański, M. Lisiewicz, Z. Resich, W. Siedlecki, Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz, Warszawa 1969.

¹⁴ K. Lubiński, Przedmiot komparystyki prawa procesowego, w: P. Grzegorzczak, K. Knoppek, M. Walasik (red.), Proces cywilny. Nauka-Kodyfikacja-Praktyka. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Feliksowi Zedlerowi, Warszawa 2012, s. 1069–1084.

¹⁵ Por. art. 197 § 1 pkt 3 KPC30 „§ 1. Sąd może również zawiesić postępowanie w następujących przypadkach: 3) jeżeli rozstrzygnięcie sprawy zależy od uprzedniego orzeczenia władzy administracyjnej”; art. 177 § 1 KPC KPC64 „§ 1. Sąd może zawiesić postępowanie z urzędu: 3) jeżeli rozstrzygnięcie sprawy zależy od uprzedniej decyzji organu administracji państwowej”; art. 177

Niniejsza monografia ma służyć poszukiwaniu odpowiedzi na najważniejsze pytania, jakie mogą się pojawić w związku ze znaczeniem decyzji administracyjnej w procesie cywilnym. Nie jest to jednak opracowanie, którego celem jest całościowe i wyczerpujące, uwzględniające wszystkie wątki poboczne omówienie wszystkich zagadnień z tym związanych. Opracowanie takie wymagałoby benedyktyńskiej analizy prawa materialnego administracyjnego. Byłoby także niecelowe z prakseologicznego punktu widzenia¹⁶.

Celem autora jest zwrócenie uwagi na zagadnienia, które wymagają dyskusji i mogą budzić wątpliwości w judykaturze i doktrynie postępowania cywilnego. Wskazany cel oraz przedstawiona hipoteza badawcza wymusiła zabiegi o charakterze delimitacyjnym.

W pracy omówiono znaczenie decyzji administracyjnej wydanej w postępowaniu administracyjnym ogólnym, a zatem tylko uregulowanym w KPA. Poza zakresem pracy pozostają decyzje administracyjne wydawane w postępowaniach szczególnych, w tym na podstawie przepisów OrdPU. W wąskim zakresie nawiązano także do postępowania sądownoadministracyjnego. W związku z kasacyjnym¹⁷ charakterem wyroków sądów administracyjnych ich wpływ na proces cywilny może dotyczyć zawieszenia postępowania w przypadku złożenia przez stronę skargi do WSA lub skargi kasacyjnej do NSA oraz wznowienia postępowania w przypadku uchylenia lub stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej¹⁸.

Temat opracowania został zreferowany z punktu widzenia postępowania cywilnego, dlatego też literatura prawa i postępowania administracyjnego, a także prawa i postępowania karnego została ograniczona, tam gdzie to było możliwe, do opracowań o charakterze systemowym, komentarzy i podręczników. Rozważania z innych dziedzin prawa mają charakter ilustracyjny, dlatego też autor ogranicza się do ich przedstawienia bez zajmowania własnego stanowiska w sprawach spornych.

Zdając sobie sprawę z odrębności wynikających w postępowaniu nieprocesowym¹⁹ autor ograniczył się także do analizy przepisów o procesie. W niewielkim zakresie – powództwa przeciwegzekucyjne – konieczne było sięgnięcie do przepisów dotyczących

§ 1 pkt 3 KPC w brzmieniu aktualnym (zmiana weszła w życie z dniem 5.2.2005 r. – ZmKPC04) „§ 1 Sąd może zawiesić postępowanie z urzędu: 3) jeżeli rozstrzygnięcie sprawy zależy od **przedniej decyzji organu administracji publicznej**”.

¹⁶ Zob. T. Kotarbiński, *Traktat o dobrej robocie*, Łódź 2019, *passim*.

¹⁷ Po wydaniu wyroku przez sąd administracyjny sprawa wraca do organów administracji publicznej, które w przypadku uchylenia decyzji administracyjnej podejmują działania zmierzające do ponownego rozstrzygnięcia sprawy. Innymi słowy, wydania nowej decyzji lub postanowienia. Taki model orzekania różni się z potocznym rozumieniem wymiaru sprawiedliwości jako załatwienia sprawy przez sąd. Por. M. Borucka-Arctowa (red.), *Společne poglądy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym*, Warszawa–Kraków 1990, s. 54–59, 71–75 i 101–103.

¹⁸ Teoretycznie istnieje możliwość wydania przez sąd administracyjny wyroku merytorycznego zastępującego decyzję administracyjną, ale będzie to sytuacja zupełnie wyjątkowa. Szerzej zagadnienie to zostanie omówione w rozdziale piątym.

¹⁹ Zob. E. Gapska, J. Studzińska, *Postępowanie nieprocesowe*, Warszawa 2020, s. 59–62.

Wprowadzenie

postępowania egzekucyjnego. Orzecznictwo wskazuje te przepisy jako właściwe w przypadku zmiany decyzji administracyjnej, na której oparto wyrok, po jego uprawomocnieniu się.

Autor chce w tym miejscu wyrazić słowa podziękowania Panu prof. dr hab. *Feliksowi Zedlerowi* za zainspirowanie tematem i pomoc w wychwyceniu głównych wątków do omówienia. Szczególne podziękowania kieruje do recenzenta wydawniczego Pana prof. dr hab. *Andrzeja Jakubeckiego* za cenne wskazówki na etapie poprzedzającym publikację książki.

Monografia uwzględnia stan prawny na dzień 30.9.2024 r.

Przejdź do księgarni →

ksiegarnia.beck.pl