

**Łukasz Błaszczak**

Uniwersytet Wrocławski

lukasz.blaszczak@uwr.edu.pl

ORCID: 0000-0002-3372-4043

<https://doi.org/10.26881/gsp.2022.s.09>

## **Model sądowej kontroli decyzji administracyjnych (na przykładzie spraw z zakresu ochrony konkurencji i konsumentów oraz postępowań regulacyjnych). Postulaty *de lege ferenda***

### **1. Uwagi wprowadzające. Sądowy model kontroli decyzji administracyjnych**

W państwach demokratycznych ukształtowały się dwa systemy sądowej kontroli administracji publicznej. Pierwszy nazywany jest systemem anglosaskim, a drugi systemem kontynentalnym. W ramach tego pierwszego kontrola nad administracją należy do właściwości sądów powszechnych, z kolei w systemie kontynentalnym wykonywanie tej kontroli powierzono właściwości sądów szczególnych, przez co należy rozumieć inne sądy oraz trybunały administracyjne<sup>1</sup>. Poza tym wskazuje się również na systemy mieszane, w ramach których kontrola administracji publicznej przynależy do sądów powszechnych, innych sądów i trybunałów administracyjnych. W prawie polskim kontrola działania organów administracji publicznej wykonywana jest z zasady przez sądy administracyjne, a odstępstwem jest tu kontrola sprawowana przez sąd powszechny<sup>2</sup>. Nie wchodząc w kwestie samej kontroli sprawowanej przez sądy administracyjne, należy skupić uwagę przede wszystkim na tym drugim aspekcie z uwagi na to, że jest to zagadnienie, które w dobie ostatnich zmian prawa procesowego cywilnego powinno być ponownie zasygnalizowane i wzięte pod uwagę przy kolejnej reformie ustawy procesowej.

<sup>1</sup> Por. M. Stefaniuk, *Sądowa kontrola decyzji administracyjnych wydawanych przez Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w sprawach ochrony konkurencji na podstawie przepisów ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów*, „TeKa Komisji Prawniczej PAN Oddział w Lublinie” 2010, t. 3, s. 192 i 200.

<sup>2</sup> Por. *ibidem*, s. 201; zob. także P. Osowy, *Kontrola administracji publicznej w sądowym postępowaniu cywilnym (zarys problematyki)* [w:] *Instytucje procesu administracyjnego i sądownoadministracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Ludwikowi Żukowskiemu*, red. J. Postulny, Z. Czarnik, R. Sawuła, Przemysł–Rzeszów 2009, s. 268 i nn.

Problem kontroli decyzji administracyjnych pozostających w kompetencji sądów powszechnych jest zagadnieniem dość złożonym. Nie chodzi tu głównie o postępowanie w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych<sup>3</sup>, w którym mamy również do czynienia z odwołaniem od decyzji organów rentowych do sądu powszechnego, bo akurat w tych sprawach doświadczenia kadry sędziowskiej sądów ubezpieczeń społecznych, a także związki ze sprawami z zakresu prawa pracy pozwalają na utrzymanie dotychczasowego modelu i pozostawienie sądów ubezpieczeń społecznych w strukturze sądownictwa powszechnego<sup>4</sup>. Koncepcja ta nie jest jednak jednolicie przyjmowana, ponieważ koronny argument sprowadza się do tego, że nie są to typowe sprawy cywilne, lecz sprawy administracyjne, i już ta okoliczność powoduje, iż sprawy z zakresu ubezpieczeń społecznych winny być poddane kompetencji sądów administracyjnych<sup>5</sup>. O ile zagadnienie spraw z zakresu ubezpieczeń społecznych nie wywołuje tak dużych emocji i kontrowersji, o tyle już zdecydowanie poważniejszy problem rodzi się w kontekście pozostałych spraw administracyjnych, a więc w odniesieniu do kwestii przeprowadzania kontroli decyzji administracyjnych wydawanych przez Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (dalej: Prezes UOKiK), Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki (dalej: Prezes URE), Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej, Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego (dalej: Prezes UTK) czy wreszcie wydawanych przez organ regulacyjny, o którym mowa w ustawie o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków<sup>6</sup>. W tych sprawach mamy do czynienia z kontrolą jed-

<sup>3</sup> Na drogę postępowania cywilnego zgodnie z art. 476 § 2 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (tekst jedn.: Dz. U. z 2021 r., poz. 1805 ze zm.; dalej: k.p.c.) ustawodawca przekazał sprawy dotyczące kontroli decyzji administracyjnych organów rentowych w zakresie: 1) ubezpieczeń społecznych; 2) emerytury i rent; 3) innych świadczeń w sprawach należących do właściwości Zakładu Ubezpieczeń Społecznych; 4) świadczeń odszkodowawczych przysługujących w razie wypadku lub choroby pozostających w związku ze służbą wojskową albo służbą w Policji, Straży Granicznej, Straży Marszałkowskiej, Służbie Celno-Skarbowej, Państwowej Straży Pożarnej, Biurze Ochrony Rządu, Służbie Ochrony Państwa, Służbie Więziennej, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służbie Kontrwywiadu Wojskowego, Służbie Wywiadu Wojskowego oraz Centralnym Biurze Antykorupcyjnym; 5) spraw wszczętych na skutek niewydania przez organ rentowy decyzji we właściwym terminie; 6) spraw, w których wniesiono odwołanie od orzeczenia wojewódzkiego zespołu do spraw orzekania o niepełnosprawności; 7) spraw o roszczenia ze stosunków prawnych między członkami otwartych funduszy emerytalnych a tymi funduszami lub ich organami; 8) spraw ze stosunków między emerytami lub osobami uposażonymi w rozumieniu przepisów o emeryturach kapitałowych a Zakładem Ubezpieczeń Społecznych.

<sup>4</sup> Por. W. Sanetra, *Właściwość sądów powszechnych (sądów pracy i ubezpieczeń społecznych) i sądów administracyjnych w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych* [w:] *Aktualne problemy rozgraniczenia właściwości sądów administracyjnych i sądów powszechnych*, red. M. Błachucki, T. Górzyńska, Warszawa 2011, s. 84; tak też K. Małyś-Ptak, *Kontrola działalności administracji publicznej sprawowana przez sądy powszechne*, Warszawa 2019, s. 377.

<sup>5</sup> Za zupełnym wyeliminowaniem tej kategorii spraw spod kompetencji sądów powszechnych opowiada się: W. Broniewicz, *Czy potrzebny jest nowy kodeks postępowania cywilnego?*, „Państwo i Prawo” 2004, z. 4, s. 13; K. Weitz, *Czy nowa kodyfikacja postępowania cywilnego?*, „Państwo i Prawo” 2007, z. 3, s. 25.

<sup>6</sup> Ustawa z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (tekst jedn.: Dz. U. z 2020 r., poz. 2028). Od wielu lat toczy się dyskusja nad potrzebą wyeliminowania postępowań odrębnych, które dotyczą oceny decyzji administracyjnej, por. m.in. K. Weitz, *Czy*

nostronnych aktów administracyjnych, które uwzględniając ich naturę, nie powinny być przedmiotem rozstrzygnięć sądów powszechnych<sup>7</sup>.

Znamienne jest, że to w tych sprawach ustawodawca zdecydował się poddać decyzje administracyjne kontroli sądu powszechnego (sądu ochrony konkurencji i konsumentów), nie uzasadniając bliżej swojego stanowiska. Od strony historycznej nie ma żadnego argumentu, który nakazywałby pozostawienie wskazanych spraw w kompetencji sądów powszechnych<sup>8</sup>. Sprawy te nie wykazują także związku z innymi sprawami cywilnymi w znaczeniu materialnym, a więc i na tej płaszczyźnie trudno doszukiwać się wyjaśnienia dla tego stanu rzeczy. W związku z tym powstaje uzasadnione pytanie o celowość istnienia przedmiotowej regulacji w kodeksie postępowania cywilnego. Wątpliwości w tej mierze biorą się również z tego, że sprawy, które wykazują podłoże administracyjnoprawne, na skutek wniesienia odwołania stają się sprawami cywilnymi. Okoliczność, że sąd powszechny pozostaje władny w zakresie możliwości uchylenia lub zmiany w całości lub w części zaskarżonej decyzji, powoduje, że mamy do czynienia z sądową kontrolą rozstrzygnięć regulatorów rynku (art. 479<sup>31a</sup> § 3, art. 479<sup>53</sup> § 2, art. 479<sup>64</sup> § 2, 479<sup>75</sup> § 2, art. 479<sup>86</sup> § 2 k.p.c.), czego potwierdzeniem jest uprawnienie do orzekania co do istoty sprawy<sup>9</sup>. Ten argument był wielokrotnie podnoszony w doktrynie. Wskazywano, że zasadniczą przyczyną przekazania przez ustawodawcę spraw z odwołań (i zażaleń) w sprawach administracyjnych na drogę postępowania cywilnego był zamiar poddania ich treści kontroli merytorycznej sprawowanej przez sąd ochrony konkurencji i konsumentów jako sąd powszechny, a nie wyłącznie kontroli pod kątem legalności charakterystycznej dla sądownictwa administracyjnego<sup>10</sup>. Ponadto możliwość zmiany przez sąd zaskarżonych decyzji przy uchybieniach mniejszej wagi w założeniu miała przyczynić się do zwiększenia efektywności postępowania i uzyskania przez strony w rozsądnym terminie prawomocnego orzeczenia w sprawach

---

nowa kodyfikacja... , s. 25; F. Zedler, *Co dalej z kodeksem postępowania cywilnego?* [w:] *Czterdziestolecie Kodeksu postępowania cywilnego. Zjazd Katedr Postępowania Cywilnego w Zakopanem (7–9.10.2005 r.)*, red. I. Ratusińska, Kraków 2006, s. 329; W. Broniewicz, *Czy potrzebny jest nowy kodeks...*, s. 12 i 13; T. Erciński, *O potrzebie nowego kodeksu postępowania cywilnego*, „Państwo i Prawo” 2004, z. 4, s. 3 i nn.; A. Oklejak, *Co dalej z kodeksem postępowania cywilnego w czterdziestolecie jego istnienia?* [w:] *Czterdziestolecie Kodeksu...*, s. 15.

<sup>7</sup> Por. M. Bernatt, *Sprawiedliwość proceduralna w postępowaniu przed organem ochrony konkurencji i konsumentów*, Warszawa 2011, s. 263 i nn.; także Ł. Błaszczak, M. Szydło, *Sprawa antymonopolowa jako przykład sprawy administracyjnej oraz sprawy gospodarczej*, „Przegląd Sądowy” 2005, nr 7–8, s. 141; K. Weitz, K. Gajda-Roszczyńska, *Postępowanie w sprawach z zakresu ochrony konkurencji i konsumentów, regulacji energetyki, regulacji telekomunikacji i poczty oraz regulacji transportu kolejowego* [w:] *Postępowanie sądowe z udziałem przedsiębiorców*, red. T. Wiśniewski, seria: System Prawa Handlowego, t. 7, Warszawa 2013, s. 167 i nn.

<sup>8</sup> Zob. także T. Skoczny [w:] *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz*, red. *idem*, Warszawa 2014, s. 6–8; K. Weitz, K. Gajda-Roszczyńska, *Postępowanie...*, s. 190 i 191; S. Gronowski, *Ustawa antymonopolowa. Komentarz*, Warszawa 1999, s. 297.

<sup>9</sup> Por. A. Turliński, *Miejsce sądu ochrony konkurencji i konsumentów w systemie organów ochrony prawnej* [w:] *Ochrona konkurencji i konsumentów w Polsce i Unii Europejskiej (studia prawno-ekonomiczne)*, red. C. Banasiński, Warszawa 2005, s. 62.

<sup>10</sup> Por. *ibidem*.

publicznych<sup>11</sup>. I to właśnie w tym aspekcie należy dostrzec problem związany z kontrolą decyzji administracyjnych. Uzasadnieniem tego stanu rzeczy nie może być jedynie kwestia rozpoznania spraw administracyjnych pod kątem merytorycznym, ponieważ nie jest to na tyle istotny argument, aby w dalszym ciągu obowiązywał wskazany model kontroli. Wypada zaznaczyć, że obecnie nie ma żadnego racjonalnego uzasadnienia, aby sprawy administracyjne badane były przez sąd powszechny, chyba że chodzi o badanie incydentalne. Jest rzeczą zrozumiałą, że w czasie, gdy postępowanie przed sądami administracyjnymi było postępowaniem jednoinstancyjnym (przed Naczelnym Sądem Administracyjnym) dla zapewnienia, zgodnie z art. 78 i 176 Konstytucji RP<sup>12</sup>, dwuinstancyjnej kontroli sądowej w sprawach objętych wyżej wymienionymi postępowaniami, sprawy te musiały zostać objęte jurysdykcją sądów powszechnych<sup>13</sup>. Nie było wówczas innego wyjścia, ponieważ system sądowej kontroli administracji publicznej funkcjonujący w Polsce od 1980 r. uniemożliwiał w tym okresie inne rozwiązanie w zakresie wskazanych spraw administracyjnych. Zasadę, iż postępowanie sądowe, w tym także sądownoadministracyjne, powinno być co najmniej dwuinstancyjne, wprowadziła Konstytucja RP w art. 176 ust. 1. Przepis przejściowy Konstytucji RP, tj. art. 236 ust. 2, odroczył realizację zasady dwuinstancyjności postępowania sądowego w odniesieniu do postępowania przed sądami administracyjnymi, nakazując uchwalenie ustaw wprowadzających w życie art. 176 ust. 1 Konstytucji RP przed upływem pięciu lat od daty jej wejścia w życie.

Obecnie, gdy postępowanie sądownoadministracyjne jest dwuinstancyjne, z wojewódzkimi sądami administracyjnymi jako sądami pierwszej instancji i Naczelnym Sądem Administracyjnym jako sądem drugiej instancji, potrzeba zachowania dotychczasowej regulacji w kodeksie postępowania cywilnego nie jest niczym podyktowana. Prawo do zaskarżenia aktów administracyjnych stanowiące podstawowy standard demokratycznego państwa prawnego znalazło w końcu odzwierciedlenie ustawowe, pomimo że nie ma zakazu przemieszczania właściwości poszczególnych typów sądów oraz powierzania i ustanawiania właściwości sądów powszechnych w sprawach wynikających z działalności administracji publicznej (art. 177 w zw. z art. 184 Konstytucji RP)<sup>14</sup>.

Zgodnie z art. 177 Konstytucji RP sądy powszechne sprawują wymiar sprawiedliwości we wszystkich sprawach, z wyjątkiem spraw ustawowo zastrzeżonych dla właściwości innych sądów. Jest to rozwiązanie zgodne z zasadą sądowego wymiaru sprawiedliwości. Obok sądów powszechnych wymiar sprawiedliwości sprawuje jeszcze Sąd Najwyższy, a także sądy szczególne, które występują w postaci sądów wojskowych

<sup>11</sup> Por. *ibidem*, s. 63.

<sup>12</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.; dalej: Konstytucja RP).

<sup>13</sup> Por. W. Broniewicz, *Czy potrzebny jest nowy kodeks...*, s. 13.

<sup>14</sup> Por. K. Małysa-Ptak, *Kontrola...*, s. 177; Ł. Błaszczak, *Problematyka sprawy cywilnej i drogi sądowej w kontekście zagadnienia sprawy konstytucyjnej i domniemania drogi sądu powszechnego z art. 177 Konstytucji* [w:] *Konstytucjonalizacja postępowania cywilnego*, red. *idem*, Wrocław 2015, s. 37 i 38.

i sądów administracyjnych<sup>15</sup>. Z kolei w myśl art. 184 Konstytucji RP Naczelny Sąd Administracyjny oraz inne sądy administracyjne sprawują, w zakresie określonym w ustawie, kontrolę działalności administracji publicznej. Kontrola ta obejmuje również orzekanie o zgodności z ustawami uchwał organów samorządu terytorialnego i aktów normatywnych terenowych organów administracji rządowej. Jakkolwiek sądom administracyjnym przysługuje domniemanie kompetencji co do kontroli działalności administracji publicznej, to jednak zakres ich właściwości wyznaczony jest postanowieniami ustaw zwykłych<sup>16</sup>. *A contrario* właściwość sądów powszechnych może być przyznana na podstawie przepisów szczególnych, co oznaczałoby w konsekwencji w oparciu o art. 177 Konstytucji RP rozpoznawanie przez sądy powszechne spraw administracyjnych<sup>17</sup>. Pomimo możliwości zastosowania tego rodzaju interpretacji, to jednak punktem wyjścia powinno być następujące założenie: sądem właściwym w sprawach administracyjnych powinien być co do zasady sąd administracyjny, a nie sąd powszechny. W związku z tym wyklucza się możliwość orzekania przez sądy administracyjne w sprawach typowo cywilnych<sup>18</sup>, a równocześnie dopuszcza się możliwość orzekania w niektórych sprawach wynikających z działalności administracji publicznej przez sądy powszechne (w zależności od tego, czy postępowanie sądowe ma polegać na kontroli działalności administracji, czy na rozpoznaniu sprawy przekazanej sądowi do ostatecznego załatwienia)<sup>19</sup>. Z art. 177 Konstytucji RP można również wyprowadzić domniemanie właściwości sądów powszechnych, z tym że sfera ta nie obejmuje wypadków kontroli administracji publicznej. W tym ostatnim przypadku musimy mieć bowiem do czynienia z wyraźnym przepisem, który umożliwia takową kontrolę, w przeciwnym razie kompetencja do sprawowania wymiaru sprawiedliwości będzie zastrzeżona dla sądów administracyjnych. Jednocześnie podkreśla się, że różnica między sprawowaniem kontroli działalności administracji publicznej przez sąd administracyjny a załatwieniem sprawy wynikającej z działalności administracji publicznej przez sąd powszechny jest bardzo wyraźna. W przypadku kontroli działalności przez sąd sprawą, której przedmiot jest związany z działalnością organu administracji publicznej, nie przestaje być sprawą, a jej załatwienie należy do tego organu, podczas gdy sąd administracyjny nie przyjmuje sprawy administracyjnej jako takiej do załatwienia, lecz ma jedynie skontrolować działanie tego organu<sup>20</sup>.

<sup>15</sup> Por. Ł. Błaszczak, *Problematyka sprawy cywilnej...*, s. 37.

<sup>16</sup> Por. K. Małyś-Ptak, *Kontrola...*, s. 177; R. Hauser, A. Kabat, *Właściwość sądów administracyjnych*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2004, nr 2, s. 28.

<sup>17</sup> Por. K. Małyś-Ptak, *Kontrola...*, s. 178.

<sup>18</sup> Por. T. Ereciński, J. Gudowski, J. Iwulski, *Komentarz do prawa o ustroju sądów i ustawy o KRS*, Warszawa 2002, s. 24; B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 81; Ł. Błaszczak, *Problematyka sprawy cywilnej...*, s. 38.

<sup>19</sup> Por. R. Hauser, *Nieporozumienia wokół charakteru orzeczeń sądów administracyjnych* [w:] *Ratio est anima legis. Księga jubileuszowa ku czci Profesora Janusza Trzczińskiego*, red. J. Góral et al., Warszawa 2007, s. 237; *idem*, A. Kabat, *Właściwość...*, s. 25 i 26; Ł. Błaszczak, *Problematyka sprawy cywilnej...*, s. 38.

<sup>20</sup> Por. R. Hauser, *Rozstrzygnięcie sporów o właściwość między sądami administracyjnymi a powszechnymi* [w:] *Aktualne problemy rozgraniczenia właściwości sądów administracyjnych i powszechnych*, red. M. Błachucki, T. Górzyńska, Warszawa 2011, s. 36; Ł. Błaszczak, *Problematyka sprawy cywilnej...*, s. 38.

Uwzględniając powyższe, uzasadnione jest stwierdzenie, że podstawowym celem działalności sądów administracyjnych jest kontrola prawidłowości działania administracji publicznej i w tym kontekście badanie decyzji administracyjnych organów regulacyjnych mogłoby się wpisywać we wskazany nurt, tym bardziej że działania organów administracji publicznej są sprawdzane pod kątem stanu rzeczy wymaganego przez obowiązujące prawo, co w konsekwencji umożliwia formułowanie odpowiednich wniosków w wypadku stwierdzenia jakichkolwiek odstępstw od tego stanu<sup>21</sup>. Natomiast w przypadku sądów powszechnych podstawowym zadaniem jest rozstrzyganie spraw stanowiących przedmiot sporu pomiędzy stronami (spraw wynikających głównie ze stosowania prawa prywatnego); kontrola działania administracji stanowi w procesie cywilnym jedynie kwestię incydentalną dla rozstrzygnięcia sprawy głównej i bynajmniej nie leży w przedmiocie głównego zainteresowania tego organu procesowego<sup>22</sup>.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego można zaobserwować stanowisko, zgodnie z którym decyzja co do wyboru sądu właściwego do rozpoznania danej sprawy winna zasadać się przede wszystkim na takich kryteriach, jak: a) rodzaj albo charakter sprawy; b) charakterystyka ustrojowa danego sądu: „sądowa kontrola danej kategorii spraw powinna zostać powierzona sądowi, który jest najlepiej przygotowany do jej rozpoznania – czy to ze względu na swą specjalizację, czy też miejsce w strukturze sądownictwa”; c) procedura stosowana przez konkretny rodzaj sądu: „Konstytucja nakazuje ukształtować właściwość poszczególnych sądów tak, by rodzaj rozpatrywanych przez nie spraw był adekwatny do stosowanej procedury”; d) konieczność zapewnienia, aby wszystkie sprawy w znaczeniu konstytucyjnym były objęte kontrolą sądową, przy czym w razie „milczenia ustawodawcy” należy uznać dopuszczalność rozpoznania sprawy przez sąd powszechny<sup>23</sup>.

Jednak wobec wyraźnej ustawowej kompetencji sądów administracyjnych do sprawowania kontroli administracji publicznej kwestia ta wydaje się przesądzona. Okoliczność ta jedynie wzmacnia przyjęte powyżej stanowisko co do konieczności odseparowania spraw administracyjnych od właściwości sądów powszechnych, mimo że obydwa rodzaje organów sądowych nie działają z urzędu, a ich czynności uzależnione są od zgłoszenia w przepisanej formie żądania uprawnionego podmiotu<sup>24</sup>. W doktrynie podnosi się też, że zaangażowanie sądów powszechnych w kontrolę administracji przybiera postać formy ingerencji bezpośredniej lub pośredniej<sup>25</sup>. Ingerencja

<sup>21</sup> Por. K. Małysa-Ptak, *Kontrola...*, s. 164.

<sup>22</sup> Por. M. Stefaniuk, *Sądowa kontrola...*, s. 200; A. Wróbel, *Postępowanie sądowoadministracyjne [w:] Postępowanie administracyjne, egzekucyjne i sądowoadministracyjne*, red. K. Chorąży, W. Taras, A. Wróbel, Warszawa 2009, s. 241; K. Małysa-Ptak, *Kontrola...*, s. 164 i 165.

<sup>23</sup> Zob. wyrok TK z dnia 19 października 2010 r. (P 10/10, Dz. U. z 2020 r., Nr 202, poz. 1344) i przywołane w nim inne orzeczenia TK: wyrok z dnia 9 listopada 1999 r., K 28/98, OTK ZU 1999, nr 7, poz. 156; wyrok z dnia 31 marca 2008 r., SK 75/06, OTK ZU 2008, nr 2, poz. 30; wyrok z dnia 4 lipca 2002 r., P 12/01, OTK ZU 2002, nr 4, poz. 50; postanowienie z dnia 8 marca 2000 r., K 32/98, OTK ZU 2000, nr 2, poz. 64 oraz wyrok z dnia 10 maja 2000 r., K 21/99, OTK ZU 2000, nr 4, poz. 109.

<sup>24</sup> Por. M. Stefaniuk, *Sądowa kontrola...*, s. 200.

<sup>25</sup> Por. *ibidem*.

bezpośrednia polega na tym, że sąd powszechny uprawniony jest do rozpoznania środków zaskarżenia wobec decyzji administracyjnych oraz spraw, które rozpoznawane są w procesie i dla których decyzje administracyjne występują jako zagadnienie wstępne<sup>26</sup>. Z kolei ingerencja pośrednia sprowadza się do tego, że kontrola dotyczy jedynie oceny wyrażonej przez sąd w stosunku do działań administracji i aktów przez nią wydanych<sup>27</sup>.

## **2. Postępowania przed organami regulacyjnymi jako przykład postępowań hybrydowych. Postępowania prejurysdykcyjne**

Warto na początku podkreślić, że wskazane poniżej sprawy stanowią przykład spraw, które poddawane są kontroli bezpośredniej administracji publicznej sprawowanej przez sąd powszechny i następuje to w oparciu o wyraźne ustawowe przyzwolenie. Nie jest to więc model kontroli pośredniej, który sprowadzałby się jedynie do incydentalnego badania aktu administracyjnego, lecz w głównej mierze ma on na celu ingerencję bezpośrednią. Umocowanie ustawowe dla sądu powszechnego wynikające z przepisów kodeksu postępowania cywilnego oraz ustaw szczególnych powoduje, że mamy do czynienia z jasno zakreślonym modelem kontroli, który wobec brzmienia art. 177 w zw. z art. 184 Konstytucji RP nie powinien budzić wątpliwości ustrojowych, co nie oznacza, że zasługuje on na akceptację jako rozwiązanie ustawowe.

Przechodząc do omówienia poszczególnych kategorii spraw administracyjnych, należałoby w pierwszym rzędzie nawiązać do spraw z zakresu ochrony konkurencji i konsumentów (oraz w sprawie praktyk nieuczciwie wykorzystujących przewagę kontraktową), które wymienione zostały w kodeksie postępowania cywilnego. To na ich tle od dawna toczy się dyskusja co do zasadności przydzielenia tego rodzaju spraw do kompetencji sądów powszechnych.

Do wyłącznej właściwości rzeczowej sądu powszechnego (sądu ochrony konkurencji i konsumentów) należy m.in. rozpoznawanie odwołań od decyzji Prezesa UOKiK (art. 479<sup>28</sup> § 1 pkt 1 k.p.c.), a także zażaleń na postanowienia Prezesa UOKiK (art. 479<sup>28</sup> § 1 pkt 2, 2a, 3, 4, 5, 6 k.p.c.). Biorąc pod uwagę kwestię kontroli decyzji administracyjnych, przedmiotem dalszych uwag nie będzie zagadnienie postanowień zaskarżalnych zażaleniem do sądu ochrony konkurencji i konsumentów, lecz problematyka zaskarżalności decyzji administracyjnych. W tym wypadku zgodnie z art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów<sup>28</sup> odwołanie przysługuje od wszystkich decyzji Prezesa UOKiK, a więc możliwość weryfikacji przez sąd powszechny odnosi się do następujących aktów administracyjnych: a) decyzji o uznaniu praktyki za ograniczającą konkurencję i nakazującą zaniechanie jej stosowania; b) decyzji o uznaniu praktyki za

<sup>26</sup> Por. *ibidem*.

<sup>27</sup> Por. *ibidem*, s. 200 i 201.

<sup>28</sup> Ustawa z dnia 16 lutego 2017 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (tekst jedn.: Dz. U. z 2021 r., poz. 275; dalej: u.o.k.k.).

ograniczającą konkurencję i stwierdzającą zaniechanie jej stosowania; c) decyzji zobowiązującej przedsiębiorcę do wykonania zobowiązań określonych w art. 12 ust. 1 u.o.k.k.; d) decyzji wyrażającej zgodę na dokonanie koncentracji; e) decyzji wyrażającej zgodę na dokonanie koncentracji i jednocześnie nakładającej na przedsiębiorcę obowiązek lub zobowiązanie; f) decyzji zakazującej dokonania koncentracji; g) decyzji nakazującej podział połączonego przedsiębiorcy na warunkach określonych w decyzji; h) decyzji o uznaniu praktyki za naruszającą zbiorowe interesy konsumentów i stwierdzającą zaniechanie jej stosowania; i) decyzji zobowiązującej przedsiębiorcę, któremu jest zarzucane stosowanie określonej praktyki, do zaniechania określonych działań w celu zapobieżenia tym zagrożeniom; j) decyzji o nałożeniu kary pieniężnej na podstawie działu VII ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów<sup>29</sup>. Jednocześnie na uwadze należy mieć regulację wynikającą z ustawy o przeciwdziałaniu nieuczciwemu wykorzystywaniu przewagi kontraktowej w obrocie produktami rolnymi i spożywczymi<sup>30</sup>. Zgodnie z art. 31 ust. 1 wskazanej ustawy Prezes UOKiK wydaje decyzję o uznaniu praktyki za praktykę nieuczciwie wykorzystującą przewagę kontraktową, jeżeli stwierdzi naruszenie zakazu, o którym mowa w art. 5. W decyzji, o której mowa w ust. 1, Prezes UOKiK nakazuje zaniechanie stosowania praktyki naruszającej zakaz, o którym mowa w art. 5, jeżeli do czasu wydania tej decyzji nie zaniechano stosowania tej praktyki (art. 34 ust. 2). Natomiast w myśl art. 37 powyższej ustawy od decyzji Prezesa UOKiK przysługuje odwołanie do sądu ochrony konkurencji i konsumentów w terminie miesiąca od dnia jej doręczenia. Przepisy art. 81 ust. 2–5 oraz art. 82 u.o.k.k. stosuje się odpowiednio.

Kolejna kategoria spraw dotyczy spraw z zakresu regulacji energetyki. Zgodnie z art. 479<sup>46</sup> pkt 1 k.p.c. sąd ochrony konkurencji i konsumentów jest właściwy w sprawach odwołań od decyzji Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki. Odwołanie do sądu strona może wnieść od wszystkich decyzji Prezesa URE. Zgodnie z art. 30 ust. 2 prawa energetycznego<sup>31</sup> odwołanie od decyzji Prezesa URE przysługuje w terminie 14 dni od dnia doręczenia decyzji. Oznacza to *de facto*, że w sprawach z zakresu prawa energetycznego nie można wnieść skargi do sądu administracyjnego<sup>32</sup>. Zgodnie z prawem energetycznym odwołanie przysługuje m.in. od decyzji Prezesa URE dotyczących koncesji na wytwarzanie, przetwarzanie, magazynowanie, przesyłanie, dystrybucję i obrót paliwami oraz energią (art. 32, 33, 35, 39, 41 i 43 p.e.), a także zatwierdzania taryfy opłat za dostarczanie paliw gazowych, energii elektrycznej i ciepła (art. 47 p.e.). Wymienione decyzje Prezesa URE mają na celu zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego na obszarze całego kraju – zarówno poprzez powierzenie wszelkich czynności w tym

<sup>29</sup> Por. szczegółowo w tym zakresie: Ł. Błaszczak, M. Bernatt [w:] *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz*, red. T. Skoczny, Warszawa 2014, s. 1040.

<sup>30</sup> Ustawa z dnia 17 listopada 2021 r. o przeciwdziałaniu nieuczciwemu wykorzystywaniu przewagi kontraktowej w obrocie produktami rolnymi i spożywczymi (Dz. U. poz. 2262).

<sup>31</sup> Ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne (tekst jedn.: Dz. U. z 2022 r., poz. 1385; dalej: p.e.).

<sup>32</sup> Por. R. Flejszar, *Komentarz do art. 479<sup>46</sup> [w:] Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz do art. 425–729*, t. I B, red. A. Góra-Błaszczkowska, Warszawa 2020.



zakresie wyspecjalizowanym i spełniającym surowe wymagania przedsiębiorcom, jak i poprzez sprawowanie ciągłej kontroli nad ich działalnością. Możliwość odwołania do sądu ochrony konkurencji i konsumentów ma m.in. zapobiec potencjalnym nadużyciom oraz umożliwić ewentualną weryfikację rozstrzygnięć Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki<sup>33</sup>. Na marginesie należy jedynie zaznaczyć, że kompetencja sądu ochrony konkurencji i konsumentów wykracza poza kontrolę decyzji administracyjnych Prezesa URE, ponieważ sąd ten jest również właściwy w sprawach, które można by określić mianem spraw typowo cywilnoprawnych. Wynika to z tego, że Prezes URE zachowuje kompetencję do wydania postanowień w sprawach spornych dotyczących odmowy zawarcia umowy o przyłączenie do sieci, w tym dotyczących zwiększenia mocy przyłączeniowej, umowy sprzedaży, umowy o świadczenie usług przesyłania lub dystrybucji paliw lub energii, umowy o świadczenie usług transportu gazu ziemnego, umowy o świadczenie usługi magazynowania paliw gazowych, umowy, o której mowa w art. 4c ust. 3, umowy o świadczenie usługi skraplania gazu ziemnego oraz umowy kompleksowej, a także w przypadku nieuzasadnionego wstrzymania dostarczania paliw gazowych lub energii, odmowy przyłączenia w pierwszej kolejności instalacji odnawialnego źródła energii lub infrastruktury ładowania drogowego transportu publicznego, lub ogólnodostępnej stacji ładowania, o której mowa w art. 7 ust. 1a p.e., a także odmowy przyłączenia mikroinstalacji, nieprzyłączenia mikroinstalacji pomimo upływu terminu, o którym mowa w art. 7 ust. 8d<sup>7</sup> pkt 2 p.e., nieuzasadnionego ograniczenia pracy lub odłączenia od sieci mikroinstalacji, lub odmowy dokonania zmiany umowy, o której mowa w art. 7 ust. 2a p.e., w zakresie terminu dostarczenia po raz pierwszy do sieci energii elektrycznej (art. 8 ust. 1 p.e.). Przedmiotowe sprawy nie mają natury administracyjnej, lecz cywilnoprawną i to w znaczeniu nie tyle formalnym, co materialnym. Od postanowienia wydanego we wskazanym zakresie przysługuje zażalenie do sądu ochrony konkurencji i konsumentów. We wskazanym zakresie mamy do czynienia ze swoistego rodzaju ewenementem.

Podobnie w sprawach z zakresu regulacji telekomunikacji i poczty ustawodawca przewidział możliwość wniesienia odwołania od decyzji Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej na podstawie przepisu art. 479<sup>57</sup> pkt 1 k.p.c. Odpowiednie regulacje przewidziane zostały zarówno w prawie telekomunikacyjnym<sup>34</sup>, jak i w prawie pocztowym<sup>35</sup>. Odwołanie do sądu ochrony konkurencji i konsumentów przysługuje od decyzji: w sprawach o ustalenie znaczącej pozycji rynkowej, nałożenie obowiązków regulacyjnych, nałożenie kar, a także od decyzji wydanych w sprawach dotyczących funkcjonowania rynku usług telekomunikacyjnych i pocztowych oraz rynku aparatury, w tym rynku urządzeń telekomunikacyjnych, z własnej inicjatywy lub wniesionych przez zainteresowane podmioty, w szczególności użytkowników i przedsiębiorców telekomunikacyjnych<sup>36</sup>.

<sup>33</sup> Por. R. Flejszar, *Komentarz do art. 479*<sup>46</sup>...

<sup>34</sup> Ustawa z dnia 16 lipca 2004 r. – Prawo telekomunikacyjne (tekst jedn.: Dz. U. z 2022 r., poz. 1648).

<sup>35</sup> Ustawa z dnia 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe (tekst jedn.: Dz. U. z 2022 r., poz. 896).

<sup>36</sup> Por. K. Flaga-Gieruszyńska [w:] *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, red. A. Zieliński, Warszawa 2011, s. 844.

Poza wskazanymi kategoriami spraw na wyszczególnienie zasługują również sprawy z zakresu regulacji transportu kolejowego, w których odwołanie wnosi się od decyzji Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego (art. 479<sup>68</sup> § 1 pkt 1 k.p.c.). Jak stanowi 13b ust. 2 ustawy o transporcie kolejowym<sup>37</sup>, od decyzji wydanych przez Prezesa UTK rozstrzygających co do istoty w sprawach, o których mowa w art. 29c ust. 2, 3 i 9, art. 29e ust. 3, art. 30d ust. 3, art. 33 ust. 15 oraz art. 66 ust. 1, 2, 2aa i 3 u.t.k., przysługuje odwołanie do Sądu Okręgowego w Warszawie – sądu ochrony konkurencji i konsumentów w terminie 14 dni od dnia doręczenia decyzji. Zaskarżalność dotyczy więc decyzji rozstrzygających co do istoty w sprawach: o przyznanie otwartego dostępu, jak i w sprawach o przydzielenie zdolności przepustowej, wykorzystania zdolności przepustowej, zatwierdzenie cennika w zakresie stawki jednostkowej, zatwierdzenie cennika w zakresie stawki jednostkowej opłaty podstawowej i opłat manewrowych oraz wymierzanie kar pieniężnych.

Kategorią spraw powiązaną z kontrolą sądową decyzji administracyjnych są również sprawy z zakresu rynku wodno-kanalizacyjnego. W ich przypadku odwołanie przysługuje od decyzji organu regulacyjnego, o których mowa w art. 27e ust. 1 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków<sup>38</sup> (art. 479<sup>79</sup> pkt 1 k.p.c.). Organem regulacyjnym jest dyrektor regionalnego zarządu gospodarki wodnej Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie (dalej: PGW WP). Odwołanie zgodnie z art. 27f ust. 1 wskazanej ustawy przysługuje w terminie 14 dni od dnia doręczenia decyzji. Właściwość miejscowa organu regulacyjnego odpowiada umiejscowieniu siedzib regionalnych zarządów gospodarki wodnej PGW WP oraz zasadniczemu trójstopniowemu podziałowi terytorialnemu państwa. Zgodnie z art. 27e ust. 1 wskazanej ustawy w sprawach spornych dotyczących: 1) odmowy zawarcia umowy o zaopatrzenie w wodę lub odprowadzanie ścieków przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne; 2) odcięcia dostawy wody lub zamknięcia przyłącza kanalizacyjnego, lub odmowy przyłączenia do sieci nieruchomości osobie ubiegającej się o przyłączenie nieruchomości do sieci – na wniosek strony rozstrzyga organ regulacyjny w drodze decyzji administracyjnej.

Jedynie na marginesie można wskazać, że poza wspomnianymi postępowaniami do kompetencji sądów powszechnych na podstawie aktów pozakodeksowych przekazane zostały również sprawy z zakresu ustawy o radiofonii i telewizji<sup>39</sup>. W myśl art. 56 ust. 1 tej ustawy od decyzji Przewodniczącego Krajowej Rady wydanych na podstawie art. 10 ust. 4 oraz art. 53–54 służy odwołanie do Sądu Okręgowego w Warszawie – sądu gospodarczego. W postępowaniu w sprawach odwołań od decyzji stosuje się odpowiednio przepisy kodeksu postępowania cywilnego dotyczące spraw z zakresu przeciwdziałania praktykom monopolistycznym (art. 56 ust. 2).

<sup>37</sup> Ustawa z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (tekst jedn.: Dz. U. z 2021 r., poz. 1984; dalej: u.t.k.).

<sup>38</sup> Ustawa z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (tekst jedn.: Dz. U. z 2020 r., poz. 2028).

<sup>39</sup> Ustawa z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji (tekst jedn.: Dz. U. z 2022 r., poz. 1722).

Podobnie na podstawie ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej<sup>40</sup> w art. 46 ust. 1 przyjęto, że od decyzji Prezesa Urzędu nakładającej karę pieniężną przysługuje odwołanie do sądu ochrony konkurencji i konsumentów w terminie 14 dni od dnia jej doręczenia.

Wskazane postępowania przebiegają według określonego i zasadniczo jednolitego schematu. Co do zasady w każdym przypadku mamy do czynienia ze sprawą administracyjną, która przeniesiona zostaje na grunt sądowego postępowania cywilnego za pośrednictwem środka prawnego w postaci odwołania (ewentualnie zażalenia). Jedynie w pewnym wypadkach możemy mieć do czynienia ze sprawą typową cywilnoprawną, która wiąże się z kwestią zawarcia umowy o przyłączenie do sieci (art. 8 p.e.). W takim wypadku jest to raczej kwestia zwykłego sporu cywilnoprawnego. Abstrahując jednak od tego przypadku, tam, gdzie mamy do czynienia ze sprawą administracyjną, pojawia się najwięcej wątpliwości na styku zarówno postępowania cywilnego, jak i postępowania administracyjnego. W tym aspekcie nie wydaje się – mimo wszystko – uzasadnione zwracanie uwagi na wszelkie problemy wynikające z poszczególnych postępowań, lecz należałoby się odnieść zbiorczo do zagadnień, które występują w każdym z tych postępowań i które są zasadniczo dla nich wspólne. Niektóre ich elementy są jednak zróżnicowane, stąd z punktu widzenia omawianej materii i celowości utrzymania w kodeksie postępowania cywilnego stosownych rozwiązań uzasadnione jest jedynie całościowe podejście do tego tematu i zanegowanie wszystkich rozwiązań, a nie tylko wybranych z nich. Dlatego też, wskazując na pewne kwestie, mam na uwadze przesłanie, które odnosi się do wszystkich postępowań w sprawach administracyjnych prowadzonych przez organy administracji publicznej (poza wyjątkami, o których wyżej była mowa).

Z powyższego wynika, że kompetencja do rozpoznawania spraw administracyjnych nie jest wyjątkiem, w tym sensie, że została przewidziana w jednostkowych przypadkach i tym samym powinna być traktowana jako pewnego rodzaju ewenement. Z punktu widzenia domniemania kompetencji co do kontroli administracji publicznej przez sądy administracyjne powyższe przypadki jawią się jako szczególne. Wbrew pozorom są one dość liczne i nie sposób traktować ich jako jednostkowych. Być może stanowiłyby pewnego rodzaju ewenement, gdyby chodziło jedynie o pewną kategorię spraw. Tymczasem mamy różne sprawy administracyjne przypisane do różnych organów administracji publicznej. Co więcej, wspólną cechą tych spraw jest ich podłoże normatywne w regulacjach prawa publicznego, ustanawiające instrumenty prawne służące państwu do kontroli obrotu gospodarczego<sup>41</sup>.

Wszystkie te postępowania we wskazanych sprawach poprzedzają postępowanie sądowe i w istocie są postępowaniami administracyjnymi, do których w określonym zakresie stosuje się również przepisy kodeksu postępowania administracyjnego,

<sup>40</sup> Ustawa z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (tekst jedn.: Dz. U. z 2021 r., poz. 743).

<sup>41</sup> Por. S. Krześ, A. Sikorski, *Komentarz do art. 479<sup>46</sup>* [w:] *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, red. E. Marszałkowska-Krześ, Warszawa 2021.

a w pewnych wypadkach także przepisy kodeksu postępowania cywilnego. Przykładem jest tu chociażby art. 83 u.o.k.k., zgodnie z którym w sprawach nieuregulowanych w ustawie do postępowania przed Prezesem Urzędu stosuje się przepisy kodeksu postępowania administracyjnego z zastrzeżeniem art. 84. Zastrzeżenie to z kolei wiąże się z koniecznością stosowania przepisów kodeksu postępowania cywilnego. W myśl art. 84 u.o.k.k. w sprawach dotyczących dowodów w postępowaniu przed Prezesem Urzędu w zakresie nieuregulowanym stosuje się odpowiednio art. 227–315 k.p.c. Podobne rozwiązania można dostrzec również w ramach ustawy o transporcie kolejowym, gdzie w myśl art. 13a tej ustawy do postępowania przed Prezesem UTK stosuje się przepisy kodeksu postępowania administracyjnego, z zastrzeżeniem art. 13ab i 13b ust. 2 i 3. Natomiast art. 13b ust. 4 odwołuje się do przepisów kodeksu postępowania cywilnego<sup>42</sup>.

Niezależnie od wskazanych rozwiązań umożliwiających zastosowanie dwóch porządków prawnych wskazane postępowania należałoby ocenić i zakwalifikować do grupy postępowań hybrydowych. Pojęcie procedur hybrydowych stosuje się w odniesieniu do procedur opartych na mieszanym administracyjno-sądowym systemie rozstrzygania, w ramach którego połączone zostają elementy postępowania administracyjnego oraz postępowania cywilnego<sup>43</sup>. Sprawy te bowiem składają się niejako z dwóch faz – administracyjnej i sądowej<sup>44</sup>. Pierwsza faza realizowana jest przed właściwym Prezesem Urzędu (w zależności od kategorii, ewentualnie przed organem regulacyjnym); można ją określić również mianem postępowania prejurysdykcyjnego (postępowania przedsądowego)<sup>45</sup>. Nie ma ono charakteru prejudycjalnego dla postępowania sądowego, gdyż nie rozstrzyga tzw. zagadnienia wstępnego. Postępowanie cywilne toczące się po załatwieniu sprawy administracyjnej jest postępowaniem jurysdykcyjnym, zaś jego celem nie jest bezpośrednio kontrola postępowania administracyjnego, lecz merytoryczne rozstrzygnięcie sprawy<sup>46</sup>. O ile zatem postępowanie przed Prezesem Urzędu można zakwalifikować jako niesądowe postępowanie toczące się przed organem administracyjnym, o tyle już postępowanie zainicjowane odwołaniem (ewentualnie zażaleniem) jest w sposób ewidentny kwalifikowane jako postępowanie odrębne regulowane w systemie prawa procesowego cywilnego<sup>47</sup>. Kontrola

<sup>42</sup> Szerzej na temat odesłań zob. R. Frey, *Odwołanie od decyzji Prezesa UTK* [w:] *Dostęp do ochrony prawnej w postępowaniu cywilnym*, red. K. Flaga-Gieruszyńska, R. Flejszar, E. Marszałkowska-Krześ, Warszawa 2021, s. 431.

<sup>43</sup> Por. Z. Kmiecik, *Postępowanie w sprawach ochrony konkurencji a koncepcja procedury hybrydowej*, „Państwo i Prawo” 2002, z. 4, s. 31 i nn.; Z. Muras, *Specyfika postępowania odwoławczego w sprawach z zakresu regulacji energetyki. Kilka uwag o postępowaniach hybrydowych*, „Wrocławskie Studia Sądowe” 2018, nr 2, s. 5; R. Frey, *Odwołanie...*, s. 430; K. Małysa-Ptak, *Kontrola...*, s. 377.

<sup>44</sup> Por. m.in. M. Stefaniuk, *Sądowa kontrola...*, s. 192; K. Weitz, K. Gajda-Roszczyńska, *Postępowanie...*, s. 210 i nn.

<sup>45</sup> Por. K. Piasecki, *Postępowanie sporne rozpoznawcze*, Warszawa 2004, s. 136 i nn.; K. Weitz, K. Gajda-Roszczyńska, *Postępowanie...*, s. 180 i 181.

<sup>46</sup> Por. Ł. Błaszczak, M. Bernatt [w:] *Ustawa...*, s. 1493.

<sup>47</sup> Por. Ł. Błaszczak, *Charakter prawny zażalenia na postanowienia Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w świetle Kodeksu postępowania cywilnego*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 2015, t. 96, s. 15.

więc decyzji Prezesa Urzędu, poza fazą wstępną w zakresie tzw. samokontroli organu, która przebiega w trybie procedury administracyjnej, dokonywana jest zawsze na podstawie przepisów postępowania cywilnego<sup>48</sup>. Druga faza postępowania hybrydowego wiąże się już z postępowaniem jurysdykcyjnym, które toczy się przed sądem powszechnym. Jak każde postępowanie jurysdykcyjne i to służy określonym celom, przy czym w podstawowym założeniu same postępowania jurysdykcyjne mają prowadzić do udzielenia ochrony prawnej. W analizowanym kontekście cel tego postępowania nie ogranicza się jedynie do badania legalności decyzji administracyjnych, realizowanych przez sąd powszechny zamiast sądu administracyjnego, ponieważ kontroli poddana może być również kwestia przestrzegania przepisów postępowania przez Prezesa Urzędu (organ regulacyjny)<sup>49</sup>. W doktrynie wskazuje się, że sam fakt przyznania w tym względzie funkcji kontrolnych względem Prezesa UOKiK nie może prowadzić do uznania, iż sąd ochrony konkurencji i konsumentów jest w istocie sądem administracyjnym, który kontroluje z jednej strony decyzje Prezesa Urzędu, a z drugiej znów same postanowienia. Warto podnieść, że sam przedmiot kontroli nie może przesądzać natury i charakteru postępowania toczącego się przed sądem powszechnym, ponieważ znane są przypadki, kiedy odwołanie od decyzji ZUS następuje do sądu powszechnego, a przez tę okoliczność bynajmniej nie można twierdzić, że mamy do czynienia z postępowaniem sądoadministracyjnym. Podobnie przedstawia się ta kwestia we wszystkich postępowaniach w sprawach regulacyjnych. Przedmiot kontroli jest sprawowany przez sąd powszechny w postaci sądu ochrony konkurencji i konsumentów, który działa jako wydział i odrębna jednostka organizacyjna. W każdym jednak wypadku jest to postępowanie pierwszoinstancyjne, co oznacza, że postępowanie przed sądem ochrony konkurencji i konsumentów nie może być w konsekwencji rozpatrywane w kategoriach postępowania odwoławczego lub szczególnego postępowania cywilnego<sup>50</sup>. Wbrew pozorom kwestia ta ma istotne znaczenie i nie zawsze była interpretowana we właściwy sposób.

Na uwadze należy mieć i tę okoliczność, że obecny model sprawowania kontroli administracji publicznej przez sąd ochrony konkurencji i konsumentów zamiast przez sąd administracyjny rodzi szereg problemów natury praktycznej. Pewne charakterystyczne instytucje z zakresu prawa procesowego adaptowane są za wszelką cenę na potrzeby wyjaśnienia poszczególnych kwestii z zakresu postępowań regulowanych ustawami szczególnymi, w przeciwnym razie trudno byłoby rozwiązać praktyczne problemy uwidaczniające się na tle rozpatrywania tychże spraw administracyjnych. Problemy, które pojawiają się na tle rozpatrywania spraw administracyjnych przez sąd powszechny, powinny być argumentem za tym, aby kategoria tego rodzaju spraw została wyłączona spod kompetencji sądownictwa powszechnego i przekazana sądom administracyjnym.

<sup>48</sup> Por. *ibidem*, s. 16.

<sup>49</sup> Por. M. Bernatt, *W sprawie kontroli sądowej postępowania przed Prezesem UOKiK*, „Państwo i Prawo” 2013, z. 3, s. 93 i nn.

<sup>50</sup> Por. także T. Ereciński, *Postępowanie w sprawach o przeciwdziałanie praktykom monopolistycznym*, „Państwo i Prawo” 1991, z. 1, s. 35; K. Weitz, K. Gajda-Roszczyńska, *Postępowanie...*, s. 211.

### **3. Kwestie problematyczne wynikające z przekazania spraw administracyjnych do kompetencji sądu powszechnego (sądu ochrony konkurencji i konsumentów)**

Kontrola administracji publicznej sprawowana przez sąd powszechny (sąd ochrony konkurencji i konsumentów) prowadzi do wielu komplikacji natury procesowej, które uwidaczniają się w sądowym postępowaniu cywilnym. Problemy te biorą się głównie z tego, że mamy do czynienia z przenikaniem kwestii administracyjnoprawnych na płaszczyznę cywilnoprawną (procesową). Nie ulega wątpliwości, że kwestia relacji między postępowaniem administracyjnym prowadzonym przed organem regulacyjnym a postępowaniem sądowym stanowi jeden z najistotniejszych problemów związanych z tymi sprawami<sup>51</sup>. Rozstrzyganie spraw administracyjnych jest bowiem rozumiane jako autorytarna konkretyzacja norm materialnego prawa administracyjnego w odniesieniu do danego adresata, podczas gdy w postępowaniu cywilnym funkcja całego systemu jest inna<sup>52</sup>. Zapewnienie ochrony prawnej jednostki w sporze cywilnoprawnym jest głównym zadaniem organu procesowego (sądu powszechnego), co znacznie odbiega od założeń działania organu administracyjnego, który po pierwsze działa w sposób władczy, a po drugie rozstrzyga jednostronnie daną sprawę. Różnice zatem pomiędzy postępowaniem administracyjnym a postępowaniem cywilnym powinny doprowadzić do tego, że żadna ze spraw administracyjnych, wobec istnienia pionu sądownictwa administracyjnego, nie powinna być rozstrzygana w systemie sądownictwa powszechnego.

Zasygnalizowane poniżej kwestie stanowią jedynie przykładowe zagadnienia, które rodzą problemy w praktyce i które nie są w sposób jednolity ujmowane, a które – w ramach dyskusji na temat konieczności usunięcia z kodeksu postępowania cywilnego przepisów dotyczących spraw z zakresu ochrony konkurencji i konsumentów (w sprawie praktyk nieuczciwie wykorzystujących przewagę kontraktową) oraz regulacji energetyki, telekomunikacji i poczty, transportu kolejowego i rynku wodno-kanalizacyjnego – powinny zostać dostrzeżone i które mogłyby stanowić argument przemawiający za koniecznością zmian w tym zakresie. Z oczywistych względów uwagi te nie wyczerpują problematyczności całego zagadnienia, niemniej jednak rzucają pewne światło na to, do czego doprowadziła nieprzemyślana decyzja ustawodawcy.

Odnosząc się bezpośrednio jedynie do niektórych kwestii problematycznych z uwagi na ograniczenia tematyczne powiązane z niniejszym opracowaniem, w pierwszym rzędzie należałoby zwrócić uwagę na kwestię pojmowania sprawy cywilnej. Otóż sprawa z zakresu ochrony konkurencji i konsumentów (a także w sprawie praktyk nieuczciwie wykorzystujących przewagę kontraktową) oraz regulacji energetyki, telekomunikacji i poczty, transportu kolejowego i rynku wodno-kanalizacyjnego jest przede wszystkim sprawą administracyjną, która na skutek wniesienia odwołania do sądu

<sup>51</sup> Por. Z. Muras, *Specyfika postępowania...*, s. 14.

<sup>52</sup> Por. *ibidem*, s. 14 i 15.

powszechnego staje się sprawą cywilną w znaczeniu formalnym<sup>53</sup>. Przepis art. 1 k.p.c. normuje postępowanie sądowe w sprawach ze stosunków z zakresu prawa cywilnego, rodzinnego i opiekuńczego oraz prawa pracy, jak również w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych oraz w innych sprawach, do których przepisy tego kodeksu stosuje się z mocy ustaw szczególnych (sprawy cywilne). O ile pierwsza kategoria wiąże się zatem ze sporami objętymi pojęciem sprawy cywilnej, wówczas, gdy wynikają one ze stosunków materialnoprawnych, o tyle druga kategoria wiąże się ze sporami z zakresu ubezpieczeń społecznych, zaś trzecia kategoria jest jedynie ujęta w znaczeniu formalnym – czyli sprawami cywilnymi będą te, które są za takie uznane na podstawie ustaw szczególnych<sup>54</sup>. Co istotne, omawiane sprawy dotyczące aktów wydawanych przez regulatorów rynku nie będą wiązały się z ochroną praw podmiotowych wynikających ze stosunków prawnych. Biorąc pod uwagę ten punkt widzenia, jest więc obojętne, czy powinny być one rozpatrywane przez sąd powszechny, czy też nie. Zakładając, że w postępowaniach prowadzonych przed Prezesem Urzędu nie mamy do czynienia z zastosowaniem normy prawa materialnego, która przewiduje realizację prawa podmiotowego, to w konsekwencji również i ta okoliczność pozostaje irrelevantna dla właściwości sądu powszechnego<sup>55</sup>. Innymi słowy, możliwość uznania, że mamy do czynienia jedynie z kategorią sprawy w znaczeniu formalnym, która z uwagi na swoją naturę nie przypomina z kolei sprawy cywilnej w znaczeniu materialnym i nie wykazuje z nią żadnych punktów stykowych, powoduje, że koncepcja właściwości sądu powszechnego jako właściwego do rozpatrywania wskazanych spraw całkowicie traci na znaczeniu. Znamienna jest okoliczność, że sprawy administracyjne, z którymi mamy do czynienia, charakteryzują się nierównością stron, co wyraża się w tym, że jedną ze stron tego stosunku jest organ państwowy, natomiast drugą stroną – podmiot, który może być obywatelem lub też innym podmiotem administrowanym<sup>56</sup>. W tym wypadku konstrukcji stosunku administracyjnoprawnego nie da się pogodzić z konstrukcją stosunku cywilnoprawnego, i nie chodzi tu już tylko o kwestię istnienia bądź też nieistnienia domniemania równorzędności stron, ale przede wszystkim o sytuację powstania i źródło tego stosunku. W podobnym znaczeniu należałoby wyklądać analizowane postępowania prejurysdykcyjne, dla których to nie stosunek cywilnoprawny jest charakterystyczny, lecz stosunek administracyjnoprawny.

Przy okazji problematyki sprawy cywilnej pojawia się kolejne zagadnienie, które rodzi dalsze kontrowersje. Otóż ze sprawą cywilną pozostaje w związku droga sądowa (art. 2 k.p.c.). W myśl art. 2 § 1 k.p.c. do rozpoznawania spraw cywilnych powołane są sądy powszechne, o ile sprawy te nie należą do właściwości sądów szczególnych oraz Sądu Najwyższego. Jak wiadomo, postępowanie przed sądem ochrony konkurencji

<sup>53</sup> Por. Ł. Błaszczak, *Problematyka sprawy cywilnej...*, s. 31.

<sup>54</sup> Por. *ibidem*, s. 7–10; M. Szydło, Ł. Błaszczak, *Sprawa antymonopolowa...*, s. 138; W. Siedlecki, *Postępowanie cywilne. Zarys wykładu*, Warszawa 1977, s. 9; R. Więckowski, *Dopuszczalność drogi sądowej w sprawach cywilnych*, Kraków 1991, s. 24.

<sup>55</sup> Por. Ł. Błaszczak, *Charakter...*, s. 21.

<sup>56</sup> Por. R. Hauser [w:] *System prawa administracyjnego. Instytucje prawa administracyjnego*, t. 1, red. *idem*, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2015, s. 201.

i konsumentów musi być poprzedzone stosownym postępowaniem przed właściwym Prezesem Urzędu w zależności od kategorii danej sprawy. Mamy zatem do czynienia z czasową niedopuszczalnością drogi sądowej. Wystąpienie jednak przed ukończeniem postępowania prejurysdykcyjnego i wydaniem decyzji, jak również nieprzeprowadzenie tego postępowania będzie skutkowało odrzuceniem odwołania (art. 199 § 1 pkt 1 k.p.c.)<sup>57</sup>. Zgodnie z art. 77 ust. 2 Konstytucji RP ustawa nie może nikomu zamykać drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności lub praw i, co prawda, trudno w sposób bezpośredni odczytać taki zakaz z ustaw szczególnych regulujących poszczególne sprawy, to jednak w kontekście realizacji prawa do sądu nie powinno być żadnych ograniczeń. Tego rodzaju sytuacja stwarza bowiem niepotrzebne bariery dla realizacji konstytucyjnego prawa do sądu związane z koniecznością wyczerpania procedur prejurysdykcyjnych. Jest to więc kolejna kwestia, którą należy mieć na uwadze przy nowelizacji przepisów kodeksu postępowania cywilnego.

Kolejnym aspektem, który wymaga zasygnalizowania, jest określenie natury samego odwołania od decyzji administracyjnej wydanej przez właściwy organ w sprawach regulacyjnych. Nie ma wątpliwości, że postępowanie zainicjowane wniesieniem odwołania powoduje wszczęcie postępowania pierwszoinstancyjnego, z tym że następuje to dopiero po przekazaniu tego środka prawnego do samego sądu powszechnego (sądu ochrony konkurencji i konsumentów). W wyroku z dnia 29 maja 1991 r. Sąd Najwyższy stwierdził, że wniesienie odwołania na podstawie art. 479<sup>28</sup> k.p.c. wszczyna postępowanie pierwszoinstancyjne na zasadach postępowania kontradiktoryjnego i że sąd władny jest usunąć wady kwestionowanej decyzji<sup>58</sup>. Jeżeli odwołanie wnoszone jest bezpośrednio do sądu, to kwestia zawisłości (*lis pendens*) kształtuje się dopiero w momencie doręczenia odwołania samemu Prezesowi Urzędu<sup>59</sup>. Nie wchodząc we wszystkie problemy związane z kwestią odwołania, należy podnieść, że środek ten jawi się jako pismo wszczynające postępowanie cywilne. W tym znaczeniu występuje ono jako nietypowy środek inicjujący sądowe postępowanie cywilne, podobnie jak we wszystkich innych postępowaniach, które kończą się decyzją administracyjną. Z punktu widzenia instytucji procesowych odwołanie należałoby zakwalifikować jako swoistego rodzaju powództwo, zaś pismo procesowe traktować jako pozew<sup>60</sup>. Odwołanie powinno czynić zadość wymogom pisma procesowego oraz zawierać oznaczenie zaskarżonej decyzji (i wartości przedmiotu sporu<sup>61</sup>), przytoczenie zarzutów, związane ich uzasadnienie, wskazanie dowodów, a także zawierać wnioski o uchylenie lub zmianę decyzji w całości lub w części (art. 479<sup>28</sup> § 3, art. 479<sup>49</sup>, art. 479<sup>60</sup>, art. 479<sup>71</sup>, art. 479<sup>82</sup> k.p.c.). Wskazana kwalifikacja niewątpliwie jest problematyczna, ponieważ

<sup>57</sup> Por. Ł. Błaszczak, M. Bernatt [w:] *Ustawa...*, s. 1493; A. Turlński, *Miejsce...*, s. 63.

<sup>58</sup> Wyrok SN z dnia 29 maja 1991 r., III CRN 120/91, OSN 1992, nr 5, poz. 87.

<sup>59</sup> Por. Ł. Błaszczak, M. Bernatt [w:] *Ustawa...*, s. 1498.

<sup>60</sup> Zamiast wielu por. m.in. *ibidem*, s. 1040; K. Weitz, K. Gajda-Roszczyńska, *Postępowanie...*, s. 211; T. Ereciński, *Postępowanie...*, s. 39 i nn.; R. Flejszar, *Postępowanie w sprawach gospodarczych. Komentarz*, Warszawa 2006, s. 154.

<sup>61</sup> Wymóg ten dotyczy wszystkich pozostałych postępowań i jest wskazany jako wymóg ustawowy, tymczasem w ramach art. 479<sup>28</sup> § 3 k.p.c. nie został on uwzględniony.



sama instytucja odwołania od decyzji administracyjnej, jakby na to nie patrzeć, jest charakterystyczna dla postępowania administracyjnego, a nie dla postępowania cywilnego (nie biorąc oczywiście pod uwagę odwołania od organu rentowego). Jednakże to powództwo jest środkiem, który inicjuje sądowe postępowanie procesowe. Tymczasem od rozstrzygnięć w przedmiotowych sprawach wprowadzono środek, który niewątpliwie z punktu widzenia terminologii przyjętej w prawie procesowym cywilnym budzi (i budził) wątpliwości. Judykatura i doktryna niestety musiały sobie z tym poradzić, znajdując stosowne w tym względzie rozwiązanie powiązane z istotą samego powództwa.

Kolejny problem wiąże się z kwalifikacją postępowania sądowego jako postępowania pierwszoinstancyjnego. Ponieważ w tych wypadkach zachodzi konieczność rozstrzygnięcia sprawy przez sąd powszechny od samego początku, to wykluczona jest możliwość oparcia orzeczenia sądu wyłącznie na ustaleniach organu administracyjnego. Z jednej strony sąd ochrony konkurencji i konsumentów powinien rozstrzygnąć sprawę merytorycznie, i to niezależnie od decyzji wydanej przez Prezesa Urzędu, a z drugiej strony mamy do czynienia z sytuacją związania sądu zakresem decyzji administracyjnej, jak również zakresem odwołania<sup>62</sup>. Powinien on zatem w ramach swoich zadań jurysdykcyjnych ustalić, jakie okoliczności są sporne między stronami, a następnie przejść do ustalenia stanu faktycznego na podstawie faktów mających istotne znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy<sup>63</sup>. Okoliczność merytorycznego rozstrzygania spraw zainicjowanych odwołaniem powoduje tak naprawdę, że dana kwestia jest badana początkowo przez organ administracyjny po raz pierwszy, który – jak wiadomo – wydaje decyzję administracyjną, a następnie dwukrotnie przez sąd powszechny (czyli sąd ochrony konkurencji i konsumentów oraz sąd apelacyjny w Warszawie) w ramach dwuinstancyjnego modelu postępowania sądowego, po czym istnieje możliwość skorzystania ze środka nadzwyczajnego w postaci skargi kasacyjnej niezależnie od wartości przedmiotu sporu (art. 479<sup>35</sup> § 2, 479<sup>56</sup> § 2, art. 479<sup>67</sup> § 2, art. 479<sup>78</sup> § 2, art. 479<sup>88</sup> k.p.c.). W ten sposób sprawa administracyjna, która z momentem wniesienia odwołania staje się również sprawą cywilną w znaczeniu formalnym, ale nie przestaje być w dalszym ciągu sprawą administracyjną, jest badana kilkakrotnie i to w zasadzie zupełnie niepotrzebnie. Rozwiązanie to budzi poważne zastrzeżenia, szczególnie jeżeli weźmiemy pod uwagę każdą inną sprawę cywilną w znaczeniu materialnym. Można wręcz odnieść wrażenie, że kategoria spraw administracyjnych pod kątem badania merytorycznego jest „faworyzowana” względem pozostałych przypadków powiązanych z innymi sprawami, o których mowa w art. 1 k.p.c. (szczególnie tych wyodrębnionych na podstawie kryterium nie formalnego, ale materialnoprawnego). Niezależnie od powyższego okoliczność prowadzenia przez sąd ochrony konkurencji i konsumentów postępowania pierwszoinstancyjnego powoduje w dalszej konsekwencji, że art. 384 k.p.c. (zakaz *reformationis in peius*) nie ma zastosowania pomimo tego, że wyrok może

<sup>62</sup> Por. A. Turliński, *Miejsce...*, s. 64.

<sup>63</sup> Por. *ibidem*.

doprowadzić do uchylenia albo zmiany w całości lub w części samej decyzji<sup>64</sup>. Nie jest to bowiem rozstrzygnięcie drugoinstancyjnego organu procesowego (sądu odwoławczego), lecz pierwszoinstancyjnego. Zasygnalizowanie tej kwestii pokazuje, z jak „absurdalnym” rozwiązaniem mamy do czynienia na chwilę obecną.

Problematiczny jest wreszcie status stron uczestniczących w postępowaniu. W postępowaniu sądowym zainicjowanym wniesionym odwołaniem mamy do czynienia z realizacją zasady dyspozycyjności oraz kontrydiktoryjności. O ile odwołujący się występuje jako strona powodowa, o tyle Prezes Urzędu przyjmuje pozycję strony pozwanej. Znamienne jest jednak to, że stroną powodową zawsze będzie podmiot, który był stroną postępowania przed Prezesem Urzędu. Dotyczy to spraw z zakresu ochrony konkurencji i konsumentów oraz spraw z zakresu regulacji rynku wodno-kanalizacyjnego (art. 479<sup>29</sup> § 1, art. 479<sup>83</sup> k.p.c.). W przypadku pozostałych spraw stronami są także Prezes Urzędu i zainteresowany (art. 479<sup>50</sup> § 1, art. 479<sup>61</sup> § 1, art. 479<sup>72</sup> § 1 k.p.c.). Oznacza to, że stroną powodową będzie wnoszący odwołanie, zaś pozwaną właściwy organ. Jednocześnie przyjmuje się, że zainteresowany uzyskuje status strony procesowej. Zainteresowanym jest z kolei ten, czyje prawa lub obowiązki zależą od rozstrzygnięcia procesu. Jeżeli zainteresowany nie został wezwany do udziału w sprawie, sąd ochrony konkurencji i konsumentów wezwie go na wniosek strony lub z urzędu (art. 479<sup>50</sup> § 2, art. 479<sup>61</sup> § 2, art. 479<sup>72</sup> § 2 k.p.c.). Przykład statusu zainteresowanego budzi wątpliwości, ponieważ nie ma jednoznacznego stanowiska, w jaki sposób zakwalifikować zainteresowanego, a mianowicie czy jako typową stronę procesową, czy jako interwenienta ubocznego samoistnego, czy też jako uczestnika na model uczestnika z postępowania nieprocesowego<sup>65</sup>. Rozwiązanie to pokazuje, że dwustronny charakter trybu procesowego nie odpowiada istocie postępowania administracyjnego i istocie stosunków prawa publicznego, w których nie mamy do czynienia z dwoma podmiotami reprezentującymi sprzeczne interesy, ale z organem dokonującym autorytatywnej konkretyzacji normy prawnej<sup>66</sup>. Już sama ta okoliczność pokazuje, jak trudno jest połączyć rozwiązania modelowe wynikające z postępowania cywilnego z rozwiązaniami powiązаныmi z postępowaniem administracyjnym. Proces cywilny ma charakter dwustronny, przyjmując z kolei model wielopodmiotowy, który nie jest wykluczony w ramach sądowego postępowania cywilnego, jednak w gruncie rzeczy pod znakiem zapytania postawiony zostaje wybór sądu właściwego do rozpoznania tego rodzaju spraw i trybu postępowania, w którym są one rozstrzygane<sup>67</sup>. Przedstawione zagadnienie, powiązane ze statusem stron procesowych, pokazuje, że jest to kolejna okoliczność, która powinna mieć znaczenie dla kwestii wyłączenia przedmiotowych spraw spod jurysdykcji sądownictwa powszechnego.

Do zasygnalizowania pozostaje również problem stosowania tzw. zasady aktualności orzekania (art. 316 § 1 k.p.c.) w ramach postępowania zainicjowanego odwołaniem

<sup>64</sup> Por. także *ibidem*, s. 65; K. Weitz, K. Gajda-Roszczyńska, *Postępowanie...*, s. 236.

<sup>65</sup> Zamiast wielu por. K. Weitz, K. Gajda-Roszczyńska, *Postępowanie...*, s. 219 i 220.

<sup>66</sup> Por. K. Małysa-Ptak, *Kontrola...*, s. 391.

<sup>67</sup> Por. *ibidem*, s. 393.

od decyzji Prezesa Urzędu. Zgodnie z tą normą po zamknięciu rozprawy sąd wydaje wyrok, biorąc za podstawę stan rzeczy istniejący w chwili zamknięcia rozprawy; w szczególności zasądzeniu roszczenia nie stoi na przeszkodzie okoliczność, że stało się ono wymagalne w toku sprawy. Z jednej strony przyjmuje się, że zasada ta znajduje zastosowanie, ale w ograniczonym zakresie, ponieważ wynika to ze specyfiki postępowania<sup>68</sup>. Ustalenie zaś stanu faktycznego i prawnego spraw prowadzonych przed Prezesem Urzędu następuje w chwili wydania decyzji<sup>69</sup>. Z tej też przyczyny zdarzenia prawne zaistniałe po tym momencie nie powinny mieć znaczenia prawnego. Jednak z drugiej strony pojawia się też odmienne stanowisko, zgodnie z którym w postępowaniu przed sądem ochrony konkurencji i konsumentów art. 316 § 1 k.p.c. ma pełne zastosowanie, co oznacza, że to moment wyrokowania ma tu znaczenie, a nie moment wydania decyzji<sup>70</sup>. Wobec kwalifikacji przedmiotowych spraw do kategorii spraw cywilnych w znaczeniu formalnym trudno jest zaakceptować to pierwsze stanowisko. Jakkolwiek by nie oceniać tej kwestii, sąd ochrony konkurencji i konsumentów jest sądem pierwszej instancji i to sądem merytorycznym<sup>71</sup>. W związku z tym nie może oceniać stanu rzeczy w momencie wydania decyzji i nie uwzględniać okoliczności zaistniałych przed wydaniem orzeczenia, chociażby tych, które świadczą o bezprzedmiotowości decyzji administracyjnej<sup>72</sup>. Nie rozwijając w szerszym zakresie tego zagadnienia, niewątpliwie dowodzi ono, że również i na tym tle rodzą się komplikacje.

Nie ma wątpliwości, że związek postępowania cywilnego z postępowaniem administracyjnym na przykładzie wskazanych spraw pokazuje, jak bardzo jest to skomplikowana materia i jak dużo problemów rodzi się na styku obu dziedzin. W systemie prawa nie chodzi wszak przecież o to, aby komplikować materie prawne, lecz by wprowadzać rozwiązania optymalne, które sprzyjają nie tylko organom rozstrzygającym (organom procesowym), ale również praktycznemu stosowaniu prawa.

#### 4. Postulaty *de lege ferenda*

Podsumowując dotychczasowe rozważania, należy podnieść, że to, co dotychczas było argumentem za wprowadzeniem procedur hybrydowych, a więc dążenie do zachowania odpowiednich gwarancji ochrony zaangażowanych w daną sprawę interesów i standardu rozstrzygnięcia przy jednoczesnym zwiększeniu efektywności działania administracji<sup>73</sup>, obecnie nie jest już żadną przesłanką uzasadniającą utrzymanie w kodeksie postępowania cywilnego dotychczasowych rozwiązań ustawowych. Nawet jeżeli administracja publiczna wkracza szeroko w sferę stosunków cywilnoprawnych, to

<sup>68</sup> Por. Z. Muras, *Specyfika postępowania...*, s. 23.

<sup>69</sup> Por. *ibidem*.

<sup>70</sup> Por. K. Weitz, K. Gajda-Roszczyńska, *Postępowanie...*, s. 234.

<sup>71</sup> Por. *ibidem*, s. 235.

<sup>72</sup> Por. *ibidem*.

<sup>73</sup> Por. Z. Muras, *Specyfika postępowania...*, s. 6.

okoliczność ta nie powoduje, że mamy do czynienia ze sprawą cywilną w znaczeniu materialnym, lecz w dalszym ciągu ze sprawą cywilną w znaczeniu formalnym, która w gruncie rzeczy nie przestaje być sprawą administracyjną. W ten sposób *de facto* sąd powszechny zostaje niejako zmuszony do badania sfery powiązanej ze sprawami administracyjnymi, w sytuacji gdy kompetencja ta winna być przewidziana dla sądów administracyjnych, zgodnie z powszechnie przyjętym modelem w tym zakresie. Przerzucenie przedmiotowych spraw na grunt postępowania cywilnego przynosi więc komplikacji natury praktycznej aniżeli korzyści z tego wynikających. Wobec istnienia sądownictwa administracyjnego kwestia ta powinna być już dawno temu uregulowana. Obecnie nie można wskazać żadnego argumentu za pozostawieniem tychże spraw we właściwości sądu powszechnego. Co więcej, zarówno z praktycznego, jak i teoretycznego punktu widzenia rozwiązania te można uznać za absurdalne i nieodpowiadające regułom rządzącym procesem cywilnym.

Znaczenie ma także i to, że rozstrzyganie o sprawach z zakresu regulacji sektorowych oraz ochrony konkurencji i konsumentów powinno uwzględniać zakres i wytyczne określone treścią polityki publicznej państwa i kształtowanej na jej podstawie polityki regulacyjnej<sup>74</sup>. Uwzględnienie zaś tych elementów nie powinno przynależeć do obszaru aktywności jurysdykcyjnej sądów powszechnych, ponieważ nie taka jest jego rola<sup>75</sup>, lecz do obszaru sądownictwa administracyjnego.

Jedynie na marginesie należy zauważyć, że również wykładnia historyczna nie daje wystarczających podstaw do tego, aby przedmiotowe sprawy pozostawały pod właściwością sądownictwa powszechnego. W przeciwieństwie do spraw z zakresu ubezpieczeń społecznych, które zakorzeniły się niejako w naszym systemie już od wielu lat, regulacyjny model postępowań nie wykazuje tak długiej tradycji, ponieważ dopiero w roku 1990 wprowadzone zostały stosowne przepisy ustawą o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym<sup>76</sup>, które umożliwiły kontrolę aktów administracyjnych przez sąd powszechny. Uzasadnienie projektu ustawy z 1990 r. jest na tyle lakoniczne, że nie pozwala w sposób jasny i logiczny odtworzyć motywów, którymi kierował się ustawodawca, wprowadzając taki model kontroli decyzji i postanowień<sup>77</sup>. Omawiane sprawy nie wykazują żadnego związku z innymi sprawami cywilnymi w znaczeniu materialnym, tak jak ma to miejsce chociażby w przypadku spraw z zakresu ubezpieczeń społecznych, w których dostrzec można powiązania ze sprawami z zakresu prawa pracy. W tym sensie obecny model kontroli decyzji administracyjnych przewidziany w kodeksie postępowania cywilnego powinien zostać zmieniony.

Biorąc pod uwagę powyższe, należy postulować, aby kolejna reforma kodeksu postępowania cywilnego zamiast iść w kierunkach „rewolucyjnych” (tak jak to chociażby miało miejsce na przykładzie nowelizacji z roku 2019), miała na uwadze bardziej przyziemną kwestię, a mianowicie realizację założeń, które już od dawna są głoszone

<sup>74</sup> Por. *ibidem*, s. 8 i 9.

<sup>75</sup> Por. *ibidem*, s. 9.

<sup>76</sup> Ustawa z dnia 24 lutego 1990 r. o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym (tekst jedn.: Dz. U. z 1999 r. Nr 52, poz. 547 ze zm.).

<sup>77</sup> Por. m.in. K. Małysa-Ptak, *Kontrola...*, s. 398.

i które wiążą się z usunięciem z ustawy procesowej przepisów dotyczących spraw z zakresu ochrony konkurencji i konsumentów (w sprawie praktyk nieuczciwie wykonywanych przewagą kontraktową), regulacji energetyki, telekomunikacji i poczty, transportu kolejowego oraz rynku wodno-kanalizacyjnego, i w konsekwencji przekazanie ich do kompetencji sądów administracyjnych.

## Literatura

- Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009.
- Bernatt M., *Sprawiedliwość proceduralna w postępowaniu przed organem ochrony konkurencji i konsumentów*, Warszawa 2011.
- Bernatt M., *W sprawie kontroli sądowej postępowania przed Prezesem UOKiK*, „Państwo i Prawo” 2013, z. 3.
- Błaszczak Ł., *Charakter prawny zażalenia na postanowienia Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w świetle Kodeksu postępowania cywilnego*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 2015, t. 96.
- Błaszczak Ł., *Problematyka sprawy cywilnej i drogi sądowej w kontekście zagadnienia sprawy konstytucyjnej i domniemania drogi sądu powszechnego z art. 177 Konstytucji* [w:] *Konstytucjonalizacja postępowania cywilnego*, red. idem, Wrocław 2015.
- Błaszczak Ł., Bernatt M. [w:] *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz*, red. T. Skoczny, Warszawa 2014.
- Błaszczak Ł., Szydło M., *Sprawa antymonopolowa jako przykład sprawy administracyjnej oraz sprawy gospodarczej*, „Przebieg Sądowy” 2005, nr 7–8.
- Broniewicz W., *Czy potrzebny jest nowy kodeks postępowania cywilnego?*, „Państwo i Prawo” 2004, z. 4.
- Erciński T., *O potrzebie nowego kodeksu postępowania cywilnego*, „Państwo i Prawo” 2004, z. 4.
- Erciński T., *Postępowanie w sprawach o przeciwdziałanie praktykom monopolistycznym*, „Państwo i Prawo” 1991, z. 1.
- Erciński T., Gudowski J., Iwulski J., *Komentarz do prawa o ustroju sądów i ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa*, Warszawa 2002.
- Flaga-Gieruszyńska K. [w:] *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, red. A. Zieliński, Warszawa 2011.
- Flejszar R., *Komentarz do art. 479<sup>46</sup>* [w:] *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz do art. 425–729*, t. I B, red. A. Góra-Błaszczkowska, Warszawa 2020.
- Flejszar R., *Postępowanie w sprawach gospodarczych. Komentarz*, Warszawa 2006.
- Frey R., *Odwolanie od decyzji Prezesa UTK* [w:] *Dostęp do ochrony prawnej w postępowaniu cywilnym*, red. K. Flaga-Gieruszyńska, R. Flejszar, E. Marszałkowska-Krześ, Warszawa 2021.
- Gronowski S., *Ustawa antymonopolowa. Komentarz*, Warszawa 1999.
- Hauser R., *Nieporozumienia wokół charakteru orzeczeń sądów administracyjnych* [w:] *Ratio est anima legis. Księga jubileuszowa ku czci Profesora Janusza Trzcieniekiego*, red. J. Góral et al., Warszawa 2007.
- Hauser R., *Rozstrzyganie sporów o właściwość między sądami administracyjnymi a powszechnymi* [w:] *Aktualne problemy rozgraniczenia właściwości sądów administracyjnych i powszechnych*, red. M. Błachucki, T. Górzyńska, Warszawa 2011.

- Hauser R. [w:] *System prawa administracyjnego. Instytucje prawa administracyjnego*, t. 1, red. idem, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2015.
- Hauser R., Kabat A., *Właściwość sądów administracyjnych*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2004, nr 2.
- Kmieciak Z., *Postępowanie w sprawach ochrony konkurencji a koncepcja procedury hybrydowej*, „Państwo i Prawo” 2002, z. 4.
- Krześ S., Sikorski A., *Komentarz do art. 479<sup>46</sup> [w:] Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, red. E. Marszałkowska-Krześ, Warszawa 2021.
- Małysa-Ptak K., *Kontrola działalności administracji publicznej sprawowana przez sądy powszechne*, Warszawa 2019.
- Muras Z., *Specyfika postępowania odwoławczego w sprawach z zakresu regulacji energetyki. Kilka uwag o postępowaniach hybrydowych*, „Wrocławskie Studia Sądowe” 2018, nr 2.
- Oklejak A., *Co dalej z kodeksem postępowania cywilnego w czterdziestolecie jego istnienia?* [w:] *Czterdziestolecie Kodeksu postępowania cywilnego. Zjazd Katedr Postępowania Cywilnego w Zakopanem (7–9.10.2005 r.)*, red. I. Ratusińska, Kraków 2006.
- Osowy P., *Kontrola administracji publicznej w sądowym postępowaniu cywilnym (zarys problematyki)* [w:] *Instytucje procesu administracyjnego i sądownoadministracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Ludwikowi Żukowskiemu*, red. J. Postuliczny, Z. Czarnik, R. Sawuła, Przemysł–Rzeszów 2009.
- Piasecki K., *Postępowanie sporne rozpoznawcze*, Warszawa 2004.
- Sanetra W., *Właściwość sądów powszechnych (sądów pracy i ubezpieczeń społecznych) i sądów administracyjnych w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych* [w:] *Aktualne problemy rozgraniczenia właściwości sądów administracyjnych i sądów powszechnych*, red. M. Błachucki, T. Górzyńska, Warszawa 2011.
- Siedlecki W., *Postępowanie cywilne. Zarys wykładu*, Warszawa 1977.
- Skoczny T. [w:] *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz*, red. idem, Warszawa 2014.
- Stefaniuk M., *Sądowa kontrola decyzji administracyjnych wydawanych przez Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w sprawach ochrony konkurencji na podstawie przepisów ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów*, „Teki Komisji Prawniczej PAN Oddział w Lublinie” 2010, t. 3.
- Turliński A., *Miejsce sądu ochrony konkurencji i konsumentów w systemie organów ochrony prawnej* [w:] *Ochrona konkurencji i konsumentów w Polsce i Unii Europejskiej (studia prawno-ekonomiczne)*, red. C. Banasiński, Warszawa 2005.
- Weitz K., *Czy nowa kodyfikacja postępowania cywilnego?*, „Państwo i Prawo” 2007, z. 3.
- Weitz K., Gajda-Roszczyńska K., *Postępowanie w sprawach z zakresu ochrony konkurencji i konsumentów, regulacji energetyki, regulacji telekomunikacji i poczty oraz regulacji transportu kolejowego* [w:] *Postępowanie sądowe z udziałem przedsiębiorców*, red. T. Wiśniewski, seria: System Prawa Handlowego, t. 7, Warszawa 2013.
- Więckowski R., *Dopuszczalność drogi sądowej w sprawach cywilnych*, Kraków 1991.
- Wróbel A., *Postępowanie sądownoadministracyjne* [w:] *Postępowanie administracyjne, egzekucyjne i sądownoadministracyjne*, red. K. Chorąży, W. Taras, A. Wróbel, Warszawa 2009.
- Zedler F., *Co dalej z kodeksem postępowania cywilnego?* [w:] *Czterdziestolecie Kodeksu postępowania cywilnego. Zjazd Katedr Postępowania Cywilnego w Zakopanem (7–9.10.2005 r.)*, red. I. Ratusińska, Kraków 2006.

## Streszczenie

*Łukasz Błaszczak*

**Model sądowej kontroli decyzji administracyjnych (na przykładzie spraw z zakresu ochrony konkurencji i konsumentów oraz postępowań regulacyjnych). Postulaty *de lege ferenda***

Artykuł dotyczy problematyki sądowej kontroli decyzji administracyjnych sprawowanej przez sąd powszechny na przykładzie spraw regulacyjnych. Sprawy te znajdują odzwierciedlenie w kodeksie postępowania cywilnego i są rozpatrywane w modelu postępowań odrębnych. Opracowanie zmierza do wykazania, że ze względu na liczne problemy praktyczne, jakie wynikają z połączenia procedury administracyjnej oraz procedury cywilnej, konieczna jest interwencja ustawodawcy. Zmiana przepisów w kodeksie postępowania cywilnego powinna iść w kierunku zupełnej rezygnacji z możliwości rozpatrywania tych spraw przez sąd powszechny i przekazania ich do kompetencji sądów administracyjnych.

**Słowa kluczowe:** postępowanie cywilne; postępowanie administracyjne; odwołanie; powództwo; decyzja administracyjna; sąd administracyjny; sprawa cywilna.

## Summary

*Łukasz Błaszczak*

**Model of Judicial Review of Administrative Decisions (on the Example of Competition and Consumer Protection Cases and Regulatory Proceedings). Postulates *de lege ferenda***

The article deals with the issue of the judicial review of administrative decisions exercised by a common court on the example of regulatory cases. These cases are reflected in the Code of Civil Procedure and are considered in the model of separate proceedings. The article aims to show that due to the numerous practical problems that are associated with the combination of administrative procedure and civil procedure, the intervention of the legislator is necessary. The amendment of the provisions in the Code of Civil Procedure should go in the direction of a complete abandonment of the possibility of the examination of these cases by a common court and their transfer to the competence of administrative courts.

**Keywords:** civil procedure; administrative procedure; appeal, action; administrative decision; administrative court, civil case.