

Kazimierz Piasecki

Procedury poprzedzające sądowe postępowanie cywilne

Palestra 29/7-8(331-332), 11-24

1985

Artykuł został zdigitalizowany i opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Omawiana ustawa z dnia 18 kwietnia 1985 r. o zmianie kodeksu postępowania cywilnego stwierdziła w art. 476 § 5 tego kodeksu w nowym brzmieniu, że przez użyte w przepisach normujących postępowanie w sprawach z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych określenie „pracownik” rozumie się również wymienione wyżej pod II liczne osoby, którym przysługują roszczenia z zakresu prawa pracy. W świetle ostatnio wskazanego przepisu przez określenie „ubezpieczony” rozumie się osobę ubiegającą się o świadczenie z ubezpieczeń społecznych lub rodzinnych, o emeryturę lub rentę. Ubezpieczonym w rozumieniu omawianego przepisu jest również osoba ubiegająca się o ustalenie istnienia albo nieistnienia obowiązku ubezpieczenia, jego zakresu lub wymiaru składki z tego tytułu oraz osoba ubiegająca się o świadczenie z funduszu alimentacyjnego albo o inne świadczenie w sprawach należących do właściwości Zakładu Ubezpieczeń Społecznych lub osoba ubiegająca się o odszkodowanie przysługujące w razie wypadku i choroby pozostającej w związku ze służbą wojskową lub ze służbą w Milicji Obywatelskiej lub w Służbie Więziennej. Omawianie odrębności dotyczących tych ubezpieczeń przekraczałoby oczywiście ramy niniejszego opracowania, które nie wyczerpuje tematu i nie zawiera omówienia przepisów przejściowych w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych.

KAZIMIERZ PIASECKI

PROCEDURY POPRZEDZAJĄCE SĄDOWE POSTĘPOWANIE CYWILNE

1. Ogólne zagadnienia postępowań poprzedzających sądowe postępowanie cywilne

Sądowe postępowanie cywilne jest pomyślane jako naturalna forma rozstrzygnięcia spraw cywilnych. Wyjątki od tej zasady są określone w sposób generalny w art. 2 § 2 i 3 k.p.c. Klasyczny model procedury cywilnej zapewnia możliwość zwrócenia się wprost do sądu powszechnego lub sądu szczególnego o udzielenie ochrony w sprawach cywilnych. Jednakże w niektórych wypadkach sądowe postępowanie w sprawach cywilnych jest z mocy przepisów szczególnych, zamieszczanych w innych aktach ustawodawczych niż kodeks postępowania cywilnego, poprzedzane innymi postępowaniami, a które ogólnie można określić mianem przedsądowych, prejurysdykcyjnych.¹ Istota tego zjawiska polega na tym, że strona dochodząca ochrony prawnej ma możliwość lub obowiązek wykorzystania najpierw innego trybu załatwienia sprawy.

Formy i tryby postępowań prejurysdykcyjnych są bardzo zróżnicowane. Można jednak wyodrębnić dwie ich zasadnicze grupy. Pierwsza grupa obejmuje wszelkiego

¹ Określenie tych bardzo różnorodnych pod względem kształtu prawnego postępowań mianem postępowań „prejurysdykcyjnych” uzasadnione jest charakterem stosunku zachodzącego między tymi postępowaniami a postępowaniem przed sądem powszechnym lub sądem szczególnym. Stosunek między tymi diametralnie różnymi postępowaniami charakteryzuje się tym, że stronie przysługuje uprawnienie do zwrócenia się o udzielenie ochrony prawnej do sądu jako konstytucyjnie ustanowionego organu jurysdykcyjnego, który wyłącznie jest uprawniony do rozstrzygnięcia sporu cywilnoprawnego.

rodzaju postępowania reklamacyjne, postępowanie wewnątrzspółdzielcze oraz postępowanie przed organami Państwowego Zakładu Ubezpieczeń. Druga natomiast grupa dotyczy niektórych postępowań administracyjnych, w których sprawy o charakterze cywilnoprawnym załatwiane są w formie decyzji administracyjnej, oraz spraw rozstrzyganych w trybie przepisów o egzekucji administracyjnej. W ramach każdej z tych grup występują różnorodne typy związków między postępowaniami prejurysdykcyjnymi a postępowaniem sądowym.

Zjawisko prawne postępowań prejurysdykcyjnych nie jest zjawiskiem nowym. Niektóre z zagadnień teoretycznych z nim związanych znalazły wyraz w piśmiennictwie. J.J. Litauer² na tle dawnego kodeksu postępowania cywilnego wyodrębnił kilka kategorii sytuacji. Według przepisów szczególnych sprawy o niektóre roszczenia (przeważnie o odszkodowanie) należą do sądów powszechnych: a) albo pod warunkiem upływu określonego terminu do wydania orzeczenia przez inną władzę, b) albo pod warunkiem uprzedniego wydania orzeczenia przez inną władzę, c) albo alternatywnie pod jednym z powyższych warunków. Oprócz tego spory o niektóre roszczenia należą do sądów powszechnych dopiero w drugiej instancji. J. J. Litauer wymienione wyżej sytuacje rozważa w ramach przepisów dotyczących kwestii dopuszczalności drogi sądowej. Z tego również punktu widzenia zagadnienie postępowań prejurysdykcyjnych ujmuje M. Waligórski³ stwierdzając, że stosunek procesu cywilnego do postępowania administracyjnego układa się w ten sposób, iż droga procesu cywilnego stanowi właściwie dalszy ciąg procesu administracyjnego. Ma to miejsce najczęściej w tej formie, że osoba niezadowolona z wyniku procesu administracyjnego ma prawo zwrócić się do sądu o ustalenie w drodze procesu cywilnego, iż roszczenie nie istnieje. Niekiedy znów dopuszczalność drogi sądowej zależy od uprzedniego przeprowadzenia postępowania administracyjnego w celu ugodowego załatwienia sprawy. W innych wypadkach strona może mieć tylko prawo skorzystania uprzednio z drogi administracyjnej, co jednak nie przeszkadza jej w natychmiastowym skierowaniu sprawy na drogę procesu cywilnego. J. Jodłowski⁴ zaznacza, że niekiedy droga sądowa jest dopuszczalna po wyczerpaniu innej drogi postępowania przewidzianej do dochodzenia danej kategorii roszczeń cywilnoprawnych. W tego rodzaju wypadkach zachodzi w zasadzie niedopuszczalność drogi sądowej, gdyż sprawy, o które chodzi, należą do kompetencji innych organów niż sądy powszechne, jednakże sądy te mogą się stać kompetentne do rozpoznania sprawy po zakończeniu postępowania administracyjnego lub przed właściwą komisją. Wyczerpanie przepisanej drogi postępowania jest tutaj przesłanką dopuszczalności drogi sądowej. Skierowanie sprawy przez osobę zainteresowaną na drogę sądową nie ma w tych wypadkach charakteru odwołania do sądu powszechnego. Rola sądu powszechnego w tych wypadkach nie polega na rozpatrzeniu odwołania od orzeczenia innego organu (komisji), lecz na rozpoznaniu sprawy w pełnym zakresie, w granicach żądania zainteresowanego.

Z. Resich,⁵ ogólnie rozważając omawianą problematykę, stwierdza, że można przeprowadzić podział w zależności od tego, czy wyłączenie z drogi sądowej jest całkowite, czy też chodzi o system mieszany. W tym ostatnim wypadku mogą wystąpić różne warianty, np.: 1) „przemienność” drogi postępowania, 2) otwarcie drogi sądowej po wyczerpaniu postępowania administracyjnego, 3) otwarcie drogi sądowej

² J. J. Litauer: Komentarz do procedury cywilnej, Warszawa 1933, s. 2.

³ M. Waligórski: Proces cywilny — Funkcja i struktura, Warszawa, s. 67.

⁴ J. Jodłowski, W. Siedlecki: Postępowanie cywilne — Część ogólna, Warszawa 1958, s. 81.

⁵ Z. Resich: Dopuszczalność drogi sądowej w sprawach cywilnych, Warszawa 1962, s. 111.

po uprzednim przeprowadzeniu pertraktacji ugodowych przed organami administracji, 4) otwarcie drogi sądowej w II instancji jako instancji odwoławczej, 5) prawo wyboru w drugiej instancji drogi sądowej lub administracyjnej, 6) otwarcie drogi sądowej dla dłużnika broniącego się przed egzekucją administracyjną. W późniejszych swoich rozważaniach Z. Resich⁶ wyodrębnia trzy wypadki niedopuszczalności drogi sądowej, a mianowicie: a) bezwzględną, b) względną, c) czasową. Względna niedopuszczalność drogi sądowej wchodzi w grę wówczas, gdy dana sprawa może być według wyboru poddana pod kompetencję sądu powszechnego jak i innego organu. O czasowej niedopuszczalności drogi sądowej mówi się wówczas, gdy dana sprawa cywilna może być załatwiona przez sąd powszechny dopiero po uprzednim wyczerpaniu drogi postępowania przed innymi organami. Według W. Broniewicza,⁷ który przewiduje podział na bezwzględną i względną niedopuszczalność drogi sądowej, względna niedopuszczalność drogi sądowej może mieć charakter czasowy albo może wynikać z przemiennej właściwości sądu powszechnego i innego organu do załatwienia danej sprawy. W ramach czasowej niedopuszczalności drogi sądowej autor ten wyodrębnia: 1) wypadki, w których droga sądowa jest niedopuszczalna do czasu wyczerpania postępowania administracyjnego, 2) wypadki, w których droga sądowa jest niedopuszczalna do czasu wyczerpania drogi postępowania reklamacyjnego, 3) wypadek, w którym droga sądowa jest niedopuszczalna do czasu wyczerpania postępowania wewnątrzspółdzielczego.

Zagadnienie postępowania przedsądowych rozważane jest także w piśmiennictwie innych systemów prawnych. Z. Stalew⁸ stwierdza, że właściwość (kompetencja) sądu względem właściwości organu niesądowego może być funkcjonalna, warunkowa i paralelna. Rozważana problematyka w niektórych systemach prawnych jest łączona z problemem dostępu do sądów (organów wymiaru sprawiedliwości). W piśmiennictwie włoskim⁹ rozważane jest zagadnienie tzw. „giurisdizione condizionata”, czyli jurysdykcji warunkowej, właśnie w związku z kwestią ograniczenia dostępu do sądów. W niektórych wypadkach strona może zwrócić się do sądu o ochronę prawną swoich praw w drodze powództwa dopiero po uprzednim wykorzystaniu środków administracyjnych lub różnych form reklamacji. Włoski Trybunał Konstytucyjny¹⁰ zajął w tym względzie stanowisko, że ustawodawca może przesunąć w czasie moment, w którym prawo przyznane w płaszczyźnie materialnej, może być dochodzone w drodze powództwa w postępowaniu sądowym. „Uwarunkowanie” wytoczenia powództwa nie ma na celu ochrony interesów obcych procesowi, w szczególności interesów administracji lub przedsiębiorstwa, lecz jest podyktowane względami ekonomii procesowej i względami na interesy związane ze sprawowaniem wymiaru sprawiedliwości; w niektórych wypadkach może w ogóle nie dojść do sporu sądowego. Ewentualne błędy decyzji administracyjnej lub reklamacyjnego załatwienia sprawy mogą być usunięte przez sądy powszechne, które całkowicie *ex novo* badają cały przedmiot sporu bez żadnych ograniczeń. K. H. Schwab

⁶ J. Jodłowski, Z. Resich: *Postępowanie cywilne*, Warszawa 1979, s. 83. L. Ostrowski (Czasowa niedopuszczalność drogi sądowej, „Palestra” 1984 nr 11, s. 23) rozważa zagadnienie z punktu widzenia „problematyki faktów prawnych i faktów procesowych”.

⁷ W. Broniewicz: *Postępowanie cywilne w zarysie*, Warszawa 1983, s. 23 i nast.

⁸ Z. Stalew: *Bylgarsko graždansko procesualno prawo*, Sofia 1979, s. 136.

⁹ M. Cappelletti: *Giustizia e società*, Milano 1972, s. 363 oraz W. J. Habscheid: *Les principes fondamentaux du droit judiciaire privé* (w zbiorze wydanym przez M. Storme'a i H. Casmana pt.: *Towards a Justice with a Human Face — The First International Congress on the Law of Civil Procedure*, Antwerpen-Deventer 1978, s. 55).

¹⁰ Patrz M. Cappelletti: *op. cit.*, s. 363.

i P. Gotwald¹¹ zwrócili uwagę na zagadnienie ograniczeń gwarancji państwowej ochrony prawnej z punktu widzenia: a) ustawowego lub umownego wyłączenia zaskarżalności roszczeń, b) postępowań administracyjnych poprzedzających postępowanie sądowe, c) sądów szczególnych powołanych do rozstrzygnięcia spraw drobnych (małej wartości). Zdaniem tych autorów postępowania administracyjne poprzedzające postępowanie sądowe lub inne postępowania nie stanowią — same przez się — naruszenia praw strony. Miałyby to miejsce wówczas, gdyby strona była pozbawiona możliwości zwrócenia się do sądu.

Tak właśnie w świetle dotychczasowych wywodów można w ogólny sposób przedstawić postępowania prejurysdykcyjne z pominięciem szczegółowej charakterystyki poszczególnych wariantów tych postępowań, podkreślając w tej prezentacji przede wszystkim to, że objęte nimi sprawy mają charakter spraw cywilnych w rozumieniu materialnej koncepcji sprawy cywilnej. Wobec tego że chodzi o odstępstwo od legislacyjnych zasad rozstrzygnięcia spraw cywilnych przez sądy powszechne, aktualny staje się problem ograniczenia dostępu do sądów. Postępowania prejurysdykcyjne z istoty rzeczy mają określony wpływ na dochodzenie roszczeń, skoro modyfikują — formalnie utrudniając możliwość zwrócenia się wprost do sądu bezwarunkowo — kardynalną zasadę bezwarunkowego dostępu do sądów. Dlatego nie jest czymś przypadkowym, że w dotychczasowych rozważaniach dotyczących tych postępowań problematykę tę łączy się w takim czy w innym stopniu z kwestią dopuszczalności drogi sądowej w sprawach cywilnych. Upowszechnianie idei postępowań przedsądowych sprawia, że stają się one czynnikiem przeobrażającym model procedury cywilnej jako układu decyzyjnego. Istota przeobrażenia polega na tym, że struktura i mechanizm dochodzenia roszczeń w wielu wypadkach zostają rozszerzone o sformalizowaną jak gdyby fazę przedprocesową. Należy jednak uczynić zastrzeżenie, że z punktu widzenia ściśle konstrukcyjnego postępowania przedsądowe nie są integralnym, organicznie związanym z procesem cywilnym stadium postępowania sądowego w sprawach cywilnych. Niemniej jednak z punktu widzenia legislacyjnego można by postulować, aby zagadnienie postępowań prejurysdykcyjnych zostało uregulowane w przepisach samego kodeksu postępowania cywilnego przynajmniej w formie zasad ogólnych. Zagadnienie bowiem tych postępowań znalazło się poza sferą legislacji procesowej. Ma ono zresztą nie tylko charakter formalny. Z istoty rzeczy postępowania przedsądowe są wynikiem nowego spojrzenia na problemy i procesowe i materialnoprawne dochodzenia roszczeń. Można właściwie mówić o podwójnej naturze analizowanego zjawiska, a mianowicie procesowo-formalnej i materialnej związanej z powództwem. Jakkolwiek postępowania prejurysdykcyjne nie stanowią elementu jednolitej organicznie struktury procesu cywilnego, to jednak fakt ustanowienia postępowań tego rodzaju wywiera wpływ na zagadnienia związane z tym, w jaki sposób sąd powinien ustosunkować się do wypadków wytaczania powództw bezpośrednio do sądów z pominięciem fazy przedsądowej.

2. Postępowania reklamacyjne

Postępowania reklamacyjne mają w obowiązującym prawie polskim dwójaki charakter, niektóre z nich bowiem mają charakter obligatoryjny, inne zaś fakultatywny. Jeśli chodzi o obligatoryjne postępowania reklamacyjne, obejmują one

¹¹ K. Schwab, P. Gottwald: *Verfassung und Zivilprozess* (w zbiorze wydanym przez W. J. Habscheida pt.: *Effektiver Rechtsschutz und verfassungsmässige Ordnung — Die Generalberichte zum. VII Internationalen Kongress für Prozessrecht, Würzburg 1963, s. 40*).

przede wszystkim roszczenia wynikające z usług transportowych świadczonych przez jednostki gospodarki społecznej. Ich podstawę prawną stanowi kilka aktów prawnych regulujących dziedzinę transportu. W tym zakresie należy wymienić w szczególności następujące akty prawne. Stosownie do art. 75 ust. 1 ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. - Prawo przewozowe (Dz. U. Nr 53, poz. 272) dochodzenie roszczeń w postępowaniu sądowym lub arbitrażowym na podstawie ustawy lub przepisów wydanych w jej wykonaniu przysługuje uprawnionemu po bezskutecznym wyczerpaniu drogi reklamacji, natomiast przewoźnikowi — po bezskutecznym wezwaniu zobowiązanego do zapłaty, przy czym (ust. 2) reklamacje lub wezwanie do zapłaty uważa się za bezskuteczne, jeżeli dłużnik nie zapłacił dochodzonych należności w terminie trzech miesięcy od dnia doręczenia reklamacji lub wezwania do zapłaty. Podobnie reguluje to zagadnienie ustawa z dnia 31.V.1962 r. o prawie lotniczym (Dz. U. Nr 32, poz. 153) oraz rozporządzenie Ministra Komunikacji z dnia 17.VIII.1965 r. w sprawie przewozu lotniczego (Dz. U. Nr 39, poz. 252). Niezależnie od tego instytucja reklamacji i postępowania reklamacyjnego znana jest między innymi w aktach prawnych dotyczących kolejowej komunikacji międzynarodowej (SMGS).¹²

Obligatoryjne postępowanie reklamacyjne przewidziane jest także do dochodzenia roszczeń według art. 77 ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. o łączności (Dz. U. Nr 54, poz. 275); prawo dochodzenia roszczeń w postępowaniu sądowym lub arbitrażowym o odszkodowania przewidziane w art. 66—76 przysługuje po wyczerpaniu drogi postępowania reklamacyjnego, przy czym od decyzji jednostki PPTT załatwiającej reklamację przysługuje reklamującemu prawo wniesienia odwołania do jednostki nadrzędnej, podległej bezpośrednio Ministrowi Łączności.

Postępowania reklamacyjne fakultatywne związane są z dochodzeniem uprawnień z tytułu gwarancji.¹³ Fakultatywny, dobrowolny charakter tych postępowań wynika z ich natury kontraktowej. Dotyczą one roszczeń związanych z nabyciem samochodu.¹⁴ W grę mogą wchodzić także wszelkie inne postępowania reklamacyjne, jakie mogą być przewidziane w umowach gwarancyjnych oraz w aktach nienormatywnych wydanych na podstawie art. 384 k.c. Fakultatywnym postępowaniom reklamacyjnym przypisuje się znaczenie materialnoprawne bez żadnych w zasadzie implikacji o charakterze procesowym.

Natura prawna postępowań reklamacyjnych obligatoryjnych nasuwa szereg wątpliwości, które doprowadziły w wielu punktach do kontrowersji w doktrynie. S. Piątek¹⁵ postępowaniom reklamacyjnym tego rodzaju nadaje w zasadzie charakter postępowania administracyjnego wywodząc, że obywatel, którego interes zostaje naruszony, chcąc skorzystać z ochrony sądowej, musi najpierw wystąpić na drogę postępowania administracyjnego, przy czym stopień nasilenia władztwa administracyjnego jest tu jednak znikomym. Są to szczególnego rodzaju postępowania administracyjne. Powierzenie organom przedsiębiorstw lub ich jednostkom nadrzędnym „orzekania w sprawach roszczeń obywateli można wyjaśnić za pomocą zlecenia funkcji administracyjnych”. Zasadniczy spór skoncentrował się jednak wokół zagadnienia, czy wspomniane postępowania reklamacyjne mają charakter procesowy,

¹² Por. w szczególności orz. SN z 1.XII.1978 r. III CZP 74/78, OSNCP 1979, nr 5, poz. 95 oraz OSPiKA 1980, poz. 77 z głosem Z. Kwaśniewskiego.

¹³ Por. zwłaszcza orz. SN z 21.III.1975 r. III CZP 10/75, OSNCP 1976, nr 3, poz. 33.

¹⁴ Patrz M. Nesterowicz: Ochrona prawna nabywcy pojazdu mechanicznego z wadami, Warszawa 1979, „Biblioteka PALESTRY”, s. 58.

¹⁵ S. Piątek: Procesowe gwarancje ochrony interesów konsumenta w stosunkach z przedsiębiorstwami handlowymi i usługowymi, „Studia Prawnicze” 1979, nr 3, s. 49.

czy też materialnoprawny. Zdaniem W. Górskiego¹⁶ przeważa pogląd, że reklamacje w transporcie stanowią instytucję prawa cywilnego materialnego, a nie procesowego. Mieszany charakter procesowo-materialny nadaje tym postępowaniom S. Gronowski¹⁷ podkreślając, że reklamacja jest czynnością prawną, odpowiedź zaś na reklamację jest oświadczeniem woli dłużnika, a nie decyzją organu administracyjnego. F. Zedler¹⁸ postępowania reklamacyjne obligatoryjne kwalifikuje jako czynności prawne; należą one do zdarzeń prawnych, które są zbliżone do czynności prawnych; postępowanie tego rodzaju wywiera nie tylko skutki materialnoprawne, lecz również procesowe. W ścisłym związku z charakterem prawnym reklamacji i w konsekwencji postępowania reklamacyjnego pozostaje rozważana w piśmiennictwie kwestia niewykorzystania przez stronę drogi postępowania reklamacyjnego obligatoryjnego. Za niedopuszczalnością drogi sądowej w takim wypadku wypowiedzieli się w szczególności J. Jankowski,¹⁹ W. Górski²⁰ i F. Zedler. Z tym stanowiskiem konkuruje zapatrywanie, według którego w wypadku takim wchodzi w grę przedwczesność powództwa, które wobec tego podlega oddaleniu. Oprócz tego rozważana jest możliwość zawieszenia postępowania sądowego do czasu zakończenia postępowania reklamacyjnego lub stosownie do okoliczności odroczenie rozprawy.

Określając charakter prawny postępowań reklamacyjnych obligatoryjnych, należy przede wszystkim podkreślić, że postępowania te nie mogą być kwalifikowane jako postępowania administracyjne. Podtrzymanie tego rodzaju ich natury prawnej nie może również nastąpić przez przypisywanie im charakteru szczególnych postępowań administracyjnych. Konsekwencje wynikające z takiego postępowania musiałyby być daleko idące, w tym przede wszystkim sensie, że musiałyby doprowadzić do wielu zasadniczych przewartościowań teoretycznych i praktycznych z pogranicza prawa administracyjnego i cywilnego.

Omawiane postępowania reklamacyjne, bez względu na ich podstawę prawną, nie mogą być także kwalifikowane jako pozasądowe postępowania cywilne z wszystkimi z tego wynikającymi konsekwencjami. Postępowania te nie wyczerpują znamion postępowań jurysdykcyjnych. Strona załatwiająca reklamację (z reguły kontrahent) nie jest organem rozstrzygającym. Nie można być *iudex in re sua*. Wbrew temu, co się twierdzi, w postępowaniu reklamacyjnym o niczym się nie orzeka. Z punktu widzenia procedury cywilnej można mówić tylko o postępowaniach prejurysdykcyjnych, które nie są stadium organicznie związanym z samym postępowaniem cywilnym. Z tego punktu widzenia materialnoprawnego należy reklamację (jako czynność i związane z nią *procedere*) ujmować w kategoriach czynności prawnych. Ich natura *in concreto* wymaga dalszego badania. Można do tego dodać, że pod wieloma względami postępowania te mogą być traktowane jako nieformalne postępowania o charakterze ugodowym, mające na celu zapobieżenie sporom sądowym w tych wszystkich wypadkach, w których strony umowy mogą z racji łącza-

¹⁶ W. Górski: Umowa przewozu, Warszawa 1983, s. 285 i nast. oraz powołana tam literatura.

¹⁷ S. Gronowski: Dochodzenie roszczeń z tytułu szkód w przewozie kolejowym, Warszawa 1979, s. 85 i nast.

¹⁸ F. Zedler: Niektóre cywilnoprosesowe problemy ochrony praw konsumenta, Palestra 1983, nr 5-6, s. 55 i nast.

¹⁹ J. Jankowski: Postępowanie reklamacyjne a dopuszczalność drogi sądowej i drogi arbitrażowej, NP 1978, nr 7-8, s. 1114.

²⁰ W. Górski: System prawa cywilnego, tom III, część 2 — Prawo zobowiązań, część szczegółowa, Ossolineum 1976, s. 572.

cych ich więzów prawnych usunąć przed procesem sądowym skutki niewykonania lub nienależytego wykonania umowy.

Postępowanie reklamacyjne z istoty rzeczy jest związane z dochodzeniem roszczeń. Dochodzenie roszczeń w postępowaniu sądowym ma podwójny charakter, wiąże się bowiem z prawem podmiotowym, powództwem, dochodzeniem ochrony prawnej w określonym trybie, a niezależnie od tego łączy się z postępowaniem i jego instytucjami. Postępowanie reklamacyjne obligatoryjne wywiera wpływ na zasady tak pojętego dochodzenia roszczeń. Nasuwa się zagadnienie, czy można w tym wypadku mówić o *actio non dum nata*. Oznaczałoby to, że stronie, jako podmiotowi określonego stosunku cywilnoprawnego, przysługuje legitymacja do wytoczenia powództwa, strona może więc wytoczyć powództwo w sądzie, jednakże z racji obowiązku prawnego musi spełnić określony warunek w postaci dopełnienia czynności materialnoprawnej, jaką jest zgłoszenie reklamacji powodujące „wszczęcie postępowania reklamacyjnego”. Problem zatem koncentruje się w sferze materialnoprawnej dochodzenia roszczeń. Ujmując rozważane zagadnienie od tej strony, można twierdzić, że reklamacji i postępowaniu reklamacyjnemu obligatoryjnemu przypada funkcja warunku prawnego, *conditionis iuris ius sibi persequendi*. W wypadku gdy postępowanie reklamacyjne nie uczyni dochodzenia roszczeń przed sądem zbędnym, sądowi przysługuje pełna jurysdykcja, tak jakby postępowanie reklamacyjne nie było wymagane. Wyniki negatywne postępowania reklamacyjnego nie wnoszą do postępowania sądowego żadnych gotowych, przesądzających elementów wyrokowania co do zasadności roszczeń. Z tego względu należy zaznaczyć, że postępowania prejurysdykcyjne w formie postępowań reklamacyjnych nie mają charakteru prejudycjalnego w sensie oddziaływania na następnie rozstrzyganą przez sąd sprawę cywilną.

Uznanie postępowań reklamacyjnych za zjawisko prawne, przejawiające się swoją naturą prawną w sferze materialnoprawnej dochodzenia roszczeń, pociąga za sobą ten skutek, że brak podstaw do tego, aby przyjmować niedopuszczalność drogi sądowej i pozew wniesiony przed wyczerpaniem drogi postępowania reklamacyjnego odrzucać. Zjawisko nie leży bowiem w sferze przesłanek procesowych. W tym sensie po pewnych wahaniach kształtuje się orzecznictwo Sądu Najwyższego.²¹ Nie wyraża swoistości podkreślanie, że w wypadku postępowań reklamacyjnych obligatoryjnych chodzi o względną niedopuszczalność drogi sądowej. Konsekwencją tezy o niedopuszczalności drogi sądowej czy też względnej niedopuszczalności drogi sądowej musiałoby być odrzucenie pozwu. Tymczasem istnieją inne instytucje procesowe uregulowane w kodeksie postępowania cywilnego, jak zawieszenie postępowania i odroczenie rozprawy, a raczej niewyznaczenie sprawy przez czas określony. Z punktu widzenia idei dostępu do sądów i efektywnej ochrony prawnej nieuzasadnione także byłoby oddalenie powództwa z powodu tzw. przedwczesności, choć trzeba przyznać, że tego rodzaju rozwiązanie problemu byłoby najbardziej zgodne z koncepcją wyżej przedstawioną *actio non dum nata, conditio iuris ius sibi persequendi*. Nie można jednak abstrahować od tego niezaprzeczalnego faktu, że postępowanie prejurysdykcyjne pod wieloma względami komplikuje dochodzenie roszczeń.

Sąd rozpoznający i rozstrzygający sprawę „następczo”, po wyczerpaniu drogi postępowania reklamacyjnego mającego charakter obligatoryjny, rozpoznaje sprawę cywilną *ex novo*.

²¹ Patrz w szczególności orzeczenie z dn. 11.V.1971 r., OSPiKA 1971, z. 12, poz. 234.

3. Postępowanie przed organami PZU

Dalszym wariantem postępowania prejurysdykcyjnego jest postępowanie uregulowane w § 12 ust. 5 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 6 lutego 1985 r. w sprawie ubezpieczeń ustawowych komunikacyjnych (Dz. U. Nr 6, poz. 20). Dochodzenie roszczenia od zakładu ubezpieczeń w drodze sądowej (arbitrażowej) może nastąpić nie wcześniej niż po upływie 30 dni od dnia zgłoszenia roszczenia zakładowi ubezpieczeń.²² Z punktu widzenia materialnoprawnego to tradycyjne w prawie polskim uregulowanie tym się charakteryzuje, że podstawą dochodzonych roszczeń odszkodowawczych są ubezpieczenia obowiązkowe.²³ Jednakże ta okoliczność nie stanowi jakichś swoistych założeń, z uwzględnieniem których powinno nastąpić określenie charakteru prawnego wspomnianego postępowania odszkodowawczego w zakładzie ubezpieczeń przed skierowaniem sporu na drogę postępowania sądowego lub arbitrażowego. W przepisach cytowanego rozporządzenia jest mowa o wydawanym przez Państwowy Zakład Ubezpieczeń „decyzji”. Jednakże wbrew dawniej formułowanemu zapatrywaniom nie ma podstaw do podtrzymywania tezy, że chodzi o decyzję administracyjną. Z tej też racji rozważanego zagadnienia nie można analizować w kategoriach postępowania administracyjnego i decyzji administracyjnej. W piśmiennictwie niekiedy twierdzi się, że jest to „swego rodzaju postępowanie reklamacyjne”.

W kręgu zagadnień z tego zakresu rozważane było zagadnienie, jakie znaczenie nadać „niewyczerpaniu” postępowania przed organami Państwowego Zakładu Ubezpieczeń. Najdalej idący pogląd sprowadzał się do tezy o niedopuszczalności drogi sądowej, czego konsekwencją miało być odrzucenie pozwu. Nieco inne ujęcie polegało na przyjmowaniu „czasowej niedopuszczalności drogi sądowej”. Jednakże i w tym wypadku pozew podlegałby odrzuceniu. Rozważania z punktu widzenia celowości przeciwstawiały się odrzucaniu pozwu. Nasuwa się, podobnie jak w odniesieniu do postępowań reklamacyjnych, możliwość wykorzystania instytucji zawieszenia postępowania, odroczenia rozpoznania sprawy.²⁴ W tym też sensie kształtuje się orzecznictwo Sądu Najwyższego i orzecznictwo arbitrażowe, nie opowiadające się także za oddaleniem powództwa z powodu przedwczesności.

4. Postępowanie wewnątrzspółdzielcze

Odmianą postępowania prejurysdykcyjnego, zaliczoną na wstępie do pierwszej grupy tych postępowań, stanowi tzw. postępowanie wewnątrzspółdzielcze. Postę-

²² Postępowanie reklamacyjne przewidziane jest w art. 54 ustawy z dnia 20 września 1984 r. o ubezpieczeniach majątkowych i osobowych (Dz. U. Nr 45, poz. 242), z tym zastrzeżeniem, że według art. 55 tej ustawy osoba uprawniona może również dochodzić roszczenia w drodze sądowej bez zachowania trybu, o którym mowa w art. 54, jednakże nie wcześniej niż po upływie 30 dni od dnia zgłoszenia roszczenia do zakładu ubezpieczeń. Charakterystyczne jest unormowanie zawarte w art. 56 cytowanej ustawy, według którego przepisów art. 53 ust. 2, art. 54 i 55 nie stosuje się do dochodzenia roszczeń osób uprawnionych mających siedzibę lub miejsce zamieszkania za granicą. Por. A. Wąsiewicz: Ubezpieczenia samochodowe, Warszawa 1984, s. 227 i nast.

²³ Podobne postępowanie wewnątrzzakładowe ma zastosowanie także do ubezpieczeń umownych (dobrowolnych). Patrz w tej kwestii: K. Karśnicki, J. Ławryniewicz: Prawo ubezpieczeń gospodarczych — Teksty przepisów, orzecznictwo, komentarz, Warszawa 1969, s. 78.

²⁴ Patrz T. Ereciński: Sądowe dochodzenie roszczeń z tytułu obowiązkowych ubezpieczeń komunikacyjnych, Warszawa 1976, s. 40 i nast. oraz R. Zelwiański: Ubezpieczenia komunikacyjne, Warszawa 1979, s. 58 i nast.

powanie to może mieć charakter postępowania obligatoryjnego lub fakultatywnego. Według art. 33 § 1 ustawy z dnia 16.IX.1982 r.-Prawo spółdzielcze (Dz. U. Nr 30, poz. 210), po wyczerpaniu postępowania wewnątrzspółdzielczego przewidzianego w art. 32 lub po bezskutecznym upływie terminów ustalonych w statucie spółdzielni do podjęcia uchwały przez organ odwoławczy, członek może dochodzić swoich praw ze stosunku członkostwa w drodze sądowej. Z mocy statutu spółdzielni (art. 34 prawa spółdzielczego) postępowaniem wewnątrzspółdzielczym mogą być objęte także inne sprawy.

Postępowanie wewnątrzspółdzielcze nie ma charakteru postępowania cywilnego.²⁵ Jak to określili M. Piekarski,²⁶ postępowanie to nie ma cech właściwych wymiarowi sprawiedliwości sprawowanemu przez władczy organ nadrzędny nad stronami sporu cywilnego. Natomiast organy statutowe spółdzielni występują w innym charakterze w postępowaniu wewnątrzspółdzielczym, działając w imieniu zainteresowanego partnera sporu, jako podmiotu prawnego równorzędnego względem aktualnego albo byłego członka spółdzielni występującego po przeciwnej stronie w takim sporze. Decyzja wydana w takim postępowaniu nie stanowi rozpatrzenia sprawy cywilnej w rozumieniu k.p.c., lecz wyraża stanowisko zajęte przez stronę w wewnątrzzakładowym trybie w ramach działalności spółdzielni jako uczestnika konfliktu cywilnego. Tego rodzaju charakterystyka postępowania wewnątrzspółdzielczego uzasadnia wysunięcie wniosku, że chodzi tu o postępowanie prejurysdykcyjne, które nie jest ani surrogatem, ani alternatywą postępowania sądowego w sprawach cywilnych. Nie chodzi też w konsekwencji o brak przesłanki procesowej dopuszczalności drogi sądowej, co w konsekwencji musiałoby prowadzić do odrzucenia pozwu w razie niewyczerpania drogi postępowania wewnątrzspółdzielczego. Jak to zostało zaznaczone w piśmiennictwie, o wyłączeniu sprawy z drogi sądowej można mówić wówczas, gdy z mocy przepisu szczególnego inny organ niż sąd jest powołany do rozstrzygnięcia sporu. Stwierdzenie, że nie ma podstaw do łączenia z postępowaniem wewnątrzspółdzielczym kwestii przesłanek procesowych, nie usuwa wszystkich punktów spornych w doktrynie. W literaturze przedmiotu zarysowały się w rozważaniach dokonywanych w sferze materialnoprawnej pewne różnice zapatrywań. T. Misiuk²⁷ wyraża pogląd, że wyczerpanie drogi postępowania wewnątrzspółdzielczego ma charakter przesłanki materialnoprawnej, którą jest „przedwczesność postępowania” spowodowana niewyczerpaniem wspomnianego postępowania, czego nie należy identyfikować z wymagalnością roszczenia; w braku tej przesłanki sąd powinien powództwo oddalić. M. Gersdorf,²⁸ nawiązując do art. 33 prawa spółdzielczego, stwierdza, że przepis ten jedynie normuje materialnoprawne przesłanki „skuteczności wystąpienia na tę drogę”. Oznacza to, że w razie wytoczenia przez członka powództwa przed zakończeniem tego postępowania sąd nie może pozwu odrzucić, a jedynie powinien go oddalić jako przedwczesne, i to tylko wtedy, gdy z okoliczności sprawy wynikałaby niecelowość odroczenia rozprawy w celu umożliwienia wyczerpania postępowania wewnątrzspółdzielczego. Należy przyłączyć się do stanowiska „pragmatycznego” reprezentowanego przez M. Gersdorfa. W tym też w zasadzie sensie ukształtowała się praktyka sądowa.

²⁵ Por. S. Włodyka: Wstęp do systemu prawa procesowego cywilnego pod red. J. Jodłowskiego, Ossolineum 1974, s. 264 i 296.

²⁶ M. Piekarski: Wpływ postępowania wewnątrzspółdzielczego na sądowe postępowanie cywilne, NP 1971, nr 12, s. 1772.

²⁷ T. Misiuk: Sądowa ochrona praw członków spółdzielni, Warszawa 1979, s. 24.

²⁸ M. Gersdorf: Nowa regulacja postępowania wewnątrzspółdzielczego, NP 1983, nr 6, s. 8 i nast.

5. Postępowanie administracyjne

Wiele odrębnych problemów wiąże się z postępowaniami prejurysdykcyjnymi w sferze działalności administracji. W tym zakresie występują różne typy powiązań czy też przejść między postępowaniem administracyjnym a postępowaniem sądowym w sprawach cywilnych. Istota zjawiska prawnego polega na tym, że ustawodawca w poszczególnych aktach prawnych przekazuje określone sprawy cywilne do właściwości organów administracji w celu załatwienia sprawy w formie decyzji administracyjnej. Na skutek tego postępowanie administracyjne poprzedza postępowanie sądowe. Sytuacja taka występuje np. w ustawie z dnia 18.VII.1950 r. o dostarczaniu środków przewozu na rzecz wojska i służby bezpieczeństwa publicznego w czasie pokoju (Dz. U. Nr 56, poz. 322). Przyznanie odszkodowania i ustalenie jego wysokości następuje w drodze orzeczenia organu administracji państwowej, wydanego na podstawie przepisów postępowania administracyjnego. Poszkodowany może w ciągu miesiąca od dnia doręczenia wspomnianego orzeczenia „dochodzić roszczenia o odszkodowanie w drodze sądowej lub drodze postępowania arbitrażowego”. Podobne uregulowanie prawne zawiera ustawa z dnia 20.V.1976 r. o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych (Dz. U. Nr 19, poz. 121). W razie nieosiągnięcia porozumienia co do odpowiedzialności za szkodę lub wysokości odszkodowania „sprawę kieruje się do terenowego organu administracji państwowej stopnia podstawowego, który wydaje decyzję w tej sprawie. Od decyzji tej odwołanie nie przysługuje”. Jednakże strona, która nie zgadza się z decyzją wydaną w tym trybie, może w terminie 30 dni od dnia doręczenia decyzji wystąpić o rozstrzygnięcie sporu do sądu lub odpowiednio do komisji arbitrażowej. Według ustawy z dnia 24.X.1974 r.-Prawo wodne (Dz. U. Nr 38, poz. 230) decyzja terenowego organu administracji państwowej o odszkodowaniu oraz o rozgraniczeniu gruntów pokrytych wodami powierzchniowymi z gruntami przyległymi do tych wód jest ostateczna. Strona w terminie trzydziestu dni od otrzymania decyzji „może dochodzić swych roszczeń przed sądem” lub odpowiednio przed komisją arbitrażową, przy czym w razie wydania przez sąd lub komisję arbitrażową orzeczenia rozstrzygającego o roszczeniu decyzja traci moc w części objętej orzeczeniem.

Na podobnym rozwiązaniu prawnym opiera się unormowanie zawarte w art. 160 § 5 i w art. 161 § 3 i 5 kodeksu postępowania administracyjnego. Stronie niezadowolonej z przyznanego odszkodowania w związku z uchyleniem decyzji na skutek jej nieważności (art. 156 § 1 k.p.a.) albo w razie uchylenia lub zmiany decyzji ostatecznej na podstawie art. 161 § 1 k.p.a. przysługuje prawo wytoczenia powództwa do sądu powszechnego.

Na innej koncepcji opiera się unormowanie przewidziane w dekreście z dnia 5.X.1955 r. o odpowiedzialności materialnej żołnierzy za szkody wyrządzone jednostce wojskowej (Dz. U. Nr 40, poz. 247 z późn. zm.). Organ wojskowy decyduje o wyborze drogi postępowania, gdyż może albo sam wydać orzeczenie o odszkodowaniu, albo też może skierować sprawę na drogę sądową, jeżeli uzna to za celowe ze względu na zawiłe okoliczności sprawy, współudział w wyrządzeniu szkody osób nie będących żołnierzami albo z innych przyczyn.

Swoista konstrukcja znalazła wyraz w przepisach dekretu z dnia 13.IX.1946 r. o rozgraniczeniu nieruchomości (Dz. U. Nr 53, poz. 298 z późn. zm.). Sprawa wszczęta na wniosek osoby zainteresowanej przez organ do spraw geodezji może się toczyć w dwóch stadiach: administracyjnym i sądowym; postępowanie administracyjne ma w zasadzie mediacyjny charakter. W razie sporu co do przebiegu

granicy i niezawarcia ugody organ do spraw geodezji przekazuje sprawę sądowi.²⁹

Wreszcie, przepisy prawa mogą wymagać, aby dochodzenie roszczeń przed sądem lub odpowiednią komisją arbitrażową było poprzedzone „postępowaniem ugodowym”.³⁰

Wynikająca z przytoczonych najbardziej reprezentatywnych rozwiązań legislacyjnych problematyka teoretyczna jest przedmiotem zainteresowania zwłaszcza przedstawicieli teorii prawa administracyjnego. W literaturze przedmiotu stwierdza się różnorodne koncepcje i interpretacje poszczególnych unormowań. Stosunek postępowań poprzedzających czy mogących stosownie do okoliczności poprzedzać postępowania sądowe w sprawie cywilnej określa się w różny sposób. J. Łętowski³¹ stwierdza, że postępowanie sądowe jest „w pewnym stopniu kontynuacją postępowania administracyjnego”, E. Łętowska³² mówi o „dwufazowym administracyjno-sądowym postępowaniu” lub o „specjalnym mieszanym trybie”, M. Stahl³³ używa określenia: „postępowanie kompleksowe”, „typ postępowania złożonego”, „jedno postępowanie o szczególnym charakterze”. Do zagadnień kontrowersyjnych należy problem, czy chodzi w tym wypadku o sądową kontrolę decyzji administracyjnych, czy też zwrócenie się do sądu powszechnego o udzielenie ochrony prawnej stanowi środek odwoławczy, czy wreszcie — zachodzi wypadek niedopuszczalności drogi sądowej, czasowej niedopuszczalności drogi sądowej”.³⁴

Tworzenie prejurysdykcyjnych postępowań przed różnorodnymi organami administracyjnymi musi być traktowane jako przejaw tendencji do ograniczenia drogi sądowej w sprawach cywilnych,³⁵ co może być traktowane jako przejaw ogólniejszego zjawiska „administratywizacji” stosunków cywilnoprawnych. Słusznie zwrócono w piśmiennictwie uwagę na to, że analiza występujących w naszym powojennym ustawodawstwie unormowań wskazuje na budzące wątpliwości uzależnienie otwarcia drogi sądowej od wyczerpania postępowania administracyjnego lub postępowania przed innym pozasądowym organem orzekającym, że rozwiązania tego rodzaju utrudniają a często uniemożliwiają uzyskanie ochrony prawnej na drodze sądowej. Jak podkreślił to J. Jodłowski,³⁶ działalność administracji w sferze sto-

²⁹ R. Czarniecki w opracowaniu zbiorowym: Kodeks cywilny — Komentarz, Warszawa 1972, tom I, s. 441.

³⁰ Patrz K. Kałkowski: O przepisach szczególnych ustanawiających właściwość drogi postępowania administracyjnego do dochodzenia odszkodowania, *Palestra* 1976, nr 10, s. 182. Por. na temat postępowania medacyjnego w arbitrażu K. Korzan: *Arbitraż i postępowanie arbitrażowe*, Warszawa 1980, s. 148 i nast.

³¹ J. Łętowski: Sądy powszechne i praworządność w administracji, *Ossolineum* 1967, s. 104.

³² E. Łętowska: Odpowiedzialność odszkodowawcza w administracji (w: *Systemie prawa administracyjnego*, Ossolineum 1978, tom III, s. 531) oraz E. Łętowska: Glosa do orz. SN z 7.VIII.1981 r. IV CR 260/81, *OSP i KA*, poz. 69.

³³ M. Stahl: Zbieg dróg postępowania administracyjnego i sądowego, *Studia Prawno-Ekonomiczne*, Łódzkie Towarzystwo Naukowe, 1979, tom XXI, s. 43 i nast.

³⁴ J. Jankowski: Sprawy o naprawienie szkód w rozumieniu prawa wodnego i tryb ich rozpoznawania, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Łódzkiego — Nauk Humanistyczno-Społeczne”, Seria I, zeszyt 106, Łódź 1974, s. 59.

³⁵ J. Broł: Kierunki reformy sądownictwa (Propozycje rozwiązań prawno-organizacyjnych), *PiP* 1981, nr 9—12, s. 18 i 26. Patrz także: E. Łętowska: W związku z artykułem J. Broła, *PiP* 1982, nr 3—4, s. 144.

³⁶ J. Jodłowski: III międzynarodowa konferencja procedury cywilnej krajów socjalistycznych, *ZN IBPS* 1975, nr 3, s. 215 i nast. Na temat zasadniczych różnic między „aktem jurysdykcyjnym” a „aktem prawa administracyjnego” — zob. V. Prisacaru: *Jurisdictiile speciale in Republica Socialistă România*, Bucuresti 1974, s. 25 i nast. Patrz na temat jednolitej organizacji jurysdykcyjnej A. Racz: *Courts and Tribunals — A Comparative Study*, Budapest 1980, s. 231.

sunków cywilnoprawnych budzi daleko idące zastrzeżenia i nie może być rozpatrywane na tej samej płaszczyźnie co działalność innych organów. Gdy chodzi o organy administracyjne, mamy do czynienia z organami, które realizują zupełnie inną funkcję państwową, funkcję zarządzania, a nie funkcję wymiaru sprawiedliwości, i które działają przy użyciu innych środków i innych metod, metod właściwych dla zarządzania. „Zastępcze” — zamiast konstytucyjnych organów wymiaru sprawiedliwości — orzekanie w sprawach cywilnych przez różnorodnego rodzaju organy administracyjne przybiera różne formy. Obok wyłączenia określonych spraw cywilnych z drogi sądowej w sposób absolutny występuje w bardzo zdywersyfikowanej formie ograniczanie drogi sądowej w postaci różnego rodzaju postępowań administracyjnych, prejurysdykcyjnych. Ograniczenie to polega na tym, że strona nie może wprost bez problemów zwrócić się o ochronę do sądu powszechnego.

Zasadniczym problemem konstrukcyjnym jest zagadnienie natury prawnej zjawiska poprzedzenia postępowania sądowego postępowaniem administracyjnym, w którym organ administracyjny występuje z reguły jak gdyby w pozycji *iudicis in re sua*. Zagadnienie to jest doniosłe nie tylko z punktu widzenia teoretycznej kwalifikacji, ale także z punktu widzenia koncepcji ideologii prawa.

Administracyjne postępowania prejurysdykcyjne nie mogą być traktowane (z racji braku podstaw normatywnych) jako struktura związana organicznie z postępowaniem cywilnym unormowanym w kodeksie postępowania cywilnego. Postępowanie administracyjne i postępowanie cywilne są postępowaniami heterogennymi, niezależnymi od siebie w płaszczyźnie legislacyjnej i teoretycznej. Brak podstaw do integrowania ich w jednorodną, jednolitą strukturę prawną, także z punktu widzenia funkcji i zasad prawa procesowego. Dlatego dotychczasowe próby wyrażenia istoty zjawiska przytoczone wyżej muszą być uważane za nieadekwatne do wyrażenia charakteru prawnego relacji między postępowaniami administracyjnymi przed sądami a postępowaniem sądowym w sprawach cywilnych. Do tego, aby można było mówić o „typie postępowania złożonego”, niezbędne by było to, żeby owa kompleksowość stanowiła człony zawierające się w sposób funkcjonalny w jednolitej, homogenicznej strukturze prawnej. Nie ma też podstaw do tego, aby można było trafnie mówić o „kontynuacji postępowania administracyjnego” przed sądem powszechnym. Jeżeli chodzi o określenie „specjalny tryb mieszany”, to następcza ono zastrzeżenia z tego zasadniczego względu, że nie wchodzi w rzeczywistości w grę żaden tryb mieszany.³⁷ Oba postępowania zachowują, każde w swoim układzie, odrębny charakter prawny.

Przejście z drogi postępowania administracyjnego na drogę postępowania cywilnego następuje nie w drodze środków właściwych dla sądowej kontroli decyzji administracyjnej (zaskarżenia, skargi, odwołania), lecz za pomocą uniwersalnego środka procesowego wszczynającego proces cywilny, a mianowicie powództwa. Żądanie powództwa nie jest skierowane, przynajmniej w większości rozważanych sytuacji, na skontrolowanie decyzji administracyjnej, lecz żąda się w nim zasądzenia określonego odszkodowania (świadczenia). Decyzja administracyjna lub odpowiednio do konkretnego unormowania ugoda, jeżeli nie kończy postępowania administracyjnego, traci swój byt procesowy i materialnoprawny, nie wywiera merytorycznego wpływu na rozstrzygnięcie sądu. Z tej racji decyzja administracyjna może być kwalifikowana jako „decyzja wstępna”, odgrywająca rolę *d'un préliminaire de conciliation*.³⁸ Decyzja ta przyznaje stronie zainteresowanej określone rozsz-

³⁷ Por. T. Zieliński: Stosunek prawa pracy do prawa administracyjnego, Warszawa 1977, s. 254 (na temat „wspólnych norm” i „kompleksowych instytucji”).

³⁸ Por. Ch. Debbasch: *Contentieux administratifs*, Paris 1978, s. 328.

czenia, jeżeli strona jest z niej „zadowolona” i nie wytacza w odpowiednim terminie ustawowym powództwa o odszkodowanie. Decyzja administracyjna wydana w postępowaniu prejurysdykcyjnym, jeżeli jest nawet pozytywna, nie ma charakteru decyzji wypowiedzianej się władczo co do „zasady roszczenia”. W konsekwencji nie ma ona waloru prejudycjalnego w sporze cywilnoprawnym, wszczętym następnie przed sądem powszechnym. Sąd powszechny rozstrzyga spór *ex novo*. Dlatego też jeżeli sąd oddali powództwo w wypadku, gdy organ administracji wydał decyzję pozytywną, z której jednak strona nie była zadowolona, strona skutecznie nie może się powoływać na to, że nabyła jakiegokolwiek uprawnienia na podstawie decyzji administracyjnej.

Podobnie jak we wszystkich postępowaniach prejurysdykcyjnych, dotychczas analizowanych, w związku z postępowaniami administracyjnymi przedsądowymi wyłania się także problem znaczenia faktu zwrócenia się strony zainteresowanej bezpośrednio, wprost na drogę sądową bez „wyczerpania drogi postępowania administracyjnego”. W piśmiennictwie w tym zakresie przeważa zapatrywanie, że zachodzi w tym wypadku niedopuszczalność drogi sądowej i dlatego pozew podlega odrzuceniu bądź też „czasowa niedopuszczalność drogi sądowej”, pociągająca za sobą także odrzucenie pozwu przez sąd. Z tym poglądem należy się zgodzić przynajmniej w odniesieniu do takich sytuacji, w których podmiot zainteresowany nie spowodował wszczęcia odpowiedniego postępowania administracyjnego ani też nie zachodzi możliwość czy dopuszczalność wszczęcia takiego postępowania. W przeciwnym razie, a mianowicie wówczas, gdy strona będzie mogła, nawiązując do postępowania administracyjnego, wytoczyć powództwo, w grę może wchodzić zawieszenie postępowania cywilnego (zastosowanie w drodze analogii art. 177 § 1 pkt 3 k.p.c.). Wobec niedostosowania przepisów kodeksu postępowania cywilnego do administracyjnych postępowań prejurysdykcyjnych, można twierdzić, że droga sądowa zależy od „uprzedniej decyzji organu administracji państwowej”. Nie ma natomiast podstaw do oddalenia powództwa z powodu przedwczesności.

6. Egzekucja administracyjna

Wariantem będącym najintensywniejszym wkroczeniem administracji w sprawę o charakterze cywilnym jest poddanie egzekucji administracyjnej — z pominięciem fazy postępowania rozpoznawczego — świadczeń, które wynikają ze stosunków cywilnoprawnych.³⁹ Podstawę prawną tego rodzaju egzekucji stanowi art. 2 § 2 ustawy z dnia 17.VI.1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. Nr 24, poz. 151 z późn. zm.) oraz § 1 i 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27.IX.1966 r. w sprawie wykonania ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. Nr 45, poz. 279). Istota omawianej konstrukcji wyraża się w tym, że poddanie należności przypadających Skarbowi Państwa lub państwowej jednostce organizacyjnej egzekucji administracyjnej nie przesądza o wyłączeniu sporu o ich istnienie lub wysokość z rozpoznania przez sąd lub komisję arbitrażową, jeżeli z charakteru tych należności wynika, że do rozpoznania tego sporu właściwy jest sąd lub komisja arbitrażowa. Według sformułowania § 2 cytowanego rozporządzenia

³⁹ Patrz w szczególności: E. Wengerek: Postępowanie zabezpieczające i egzekucyjne — Komentarz, Warszawa 1972, s. 296; E. Wengerek: Zakres ochrony prawnej w drodze sądowej i jej efektywność, ZN IBPS 1975, nr 3, s. 12 i nast.; A. Wach: Kształtowanie się zakresu drogi sądowej w sprawach cywilnych, NP 1980, nr 10, s. 67 i nast.; F. Zedler: op. cit., s. 57 i nast.

Rady Ministrów, jeżeli ze względu na rodzaj egzekwowanej należności dopuszczalne jest kwestionowanie istnienia lub wysokości tej należności w drodze powództwa, a zobowiązany wniesie takie powództwo do sądu (komisji arbitrażowej), to wierzyciel powinien zawiadomić o tym organ egzekucyjny pod rygorem określonym w art. 53 ustawy i wstrzymać postępowanie egzekucyjne do czasu prawomocnego rozstrzygnięcia sprawy przez sąd (komisję arbitrażową). Do tej kategorii zobowiązań należą także zaległości określone w art. 15 ustawy z dnia 10.IV.1974 r.-Prawo lokalowe (jednolity tekst: Dz. U. z 1983 r. Nr 11, poz. 55). Najemca w terminie trzymiesięcznym od doręczenia wykazu zaległości wraz z upomnieniem o ich zapłatę może wnieść pozew do właściwego sądu o „ustalenie, że należność w całości lub części nie istnieje albo uległa przedawnieniu”; obowiązek uzasadnienia należności spoczywa w sporze na wynajmującym.

Unormowania tego rodzaju uzasadniają wniosek, że w zakresie zobowiązań mających charakter cywilnoprawny droga sądowa jest wyłączona (art. 2 § 3 k.p.c.). Wniesiony pozew podlega odrzuceniu *a limine*. Sporne jest natomiast zagadnienie charakteru powództwa określonego w powołanych wyżej przepisach. *Verba legis* określają je jako powództwa o ustalenie. W dotychczasowym piśmiennictwie występuje rozbieżność zapatrywań. Powództwo to jest uważane za powództwo o ustalenie lub „specyficzne powództwo o ustalenie” albo za specyficzną formę sądowej kontroli decyzji administracyjnych bądź za powództwo przeciwegzekucyjne, a więc kształtujące.⁴⁰

Rozstrzygnięcie tego zagadnienia zależy przede wszystkim od wyjaśnienia charakteru prawnego administracyjnego tytułu egzekucyjnego. Mająca taką postać decyzja administracyjna ma charakter deklaratoryjny, a nie konstytutywny. Nie tworzy ona obowiązku, ale go stwierdza, ustala. Z taką naturą prawną decyzji administracyjnej można łączyć powództwo o ustalenie negatywne. Powództwo to, jakkolwiek skierowane jest przeciwko tytułowi administracyjnemu, konstrukcyjnie jest powództwem o ustalenie stosunku prawnego lub prawa. Wyrok ustalający w tym wypadku wprowadza zgodność między rzeczywistym stanem prawnym a sytuacją, która jest zaprzeczeniem tego stanu. Nasuwa się uwaga, że w rozważanym wypadku decyzja administracyjna mająca postać wydanego bez fazy postępowania rozpoznawczego tytułu egzekucyjnego pod pewnym względem może być traktowana jako „decyzja wstępna” ustalająca zobowiązanie, obowiązek świadczenia, z zastrzeżeniem możliwości ustalenia rzeczywiście należnego świadczenia przez sąd powszechny. Wyrok wydany przez sąd w tym wypadku, bez względu na jego treść, ma charakter deklaratoryjny.

7. Wnioski

Przyszła reforma prawa cywilnego procesowego powinna mieć na względzie potrzebę uregulowania w przepisach kodeksu postępowania cywilnego zagadnienia postępowań prejurysdykcyjnych. Pożądane jest bowiem ujednoczenie rozwiązań w tym zakresie.

⁴⁰ Patrz na ten temat: E. Warzocha: Ustalenie stosunku prawnego lub prawa w sądowym postępowaniu cywilnym, Warszawa 1982, s. 42 i nast. (przytoczona jest tam dalsza literatura przedmiotu). Patrz również F. Zedler: op. cit., s. 59; autor ten opowiada się za koncepcją powództwa o ustalenie.