

# Aleksander Oleszko

---

## "Funkcjonowanie administracji w świetle orzecznictwa", praca zbiorowa, t. V, Warszawa 1977 : [recenzja]

---

Palestra 22/11-12(251-252), 99-103

---

1978

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](http://bazhum.muzhp.pl), gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

samą Konstytucję). Jak wiadomo, spółdzielcze prawo do lokalu uznawane jest za przedmiot własności osobistej (patrz: orzeczenie SN z dnia 4.VII.1969 r. I CR 161/69, OSPIKA 1970, nr 12, poz. 248), a pozbawienie takiego prawa lub ograniczenie w nim może nastąpić tylko w wypadkach wyraźnie przewidzianych w ustawie. Jeżeli więc prawo lokalowe w sposób wyraźny mówi o najemcy legitymującym się decyzją administracyjną o przydziale mieszkania, to stosowanie rozszerzającej wykładni art. 26 ust. 1 pr. lok. naruszałoby fundamentalne za-

sady wykładni prawa. Zarzut ten można by też zgłosić pod adresem samej uchwały SN z dnia 14.II.1976 r., komentowanej przez J. Czerwiakowskiego.

Poprzestając na tym wyborze orzeczeń i komentarzy, należy zachęcić czytelników do poznania całego „Przeгляdu”, gdyż bogactwo poruszonych w nim kwestii wielokrotnie przekracza ramy krótkiej recenzji, przeznaczonej na użytek praktyki.

adw. Lesław Myczkowski

### 3.

*Funkcjonowanie administracji w świetle orzecznictwa* (praca zbiorowa) t. V, Warszawa 1977, s. 237.

1. Coraz szersze przenikanie orzecznictwa administracyjnego w sferę życia społeczno-gospodarczego, a zwłaszcza indywidualnych praw obywatela, zmierza w zasadniczy sposób do dalszej, ścisłej współzależności regulacji administracyjnoprawnej i cywilnoprawnej. Wskazane *iunctim* polega głównie na tym, że różnorodne akty administracyjne wywierają daleko idące skutki cywilnoprawne, zastrzeżone do niedawna wyłącznie do kompetencji organów wymiaru sprawiedliwości, które w ramach klasycznej równości stron i stosunku cywilnoprawnego rozstrzygały dane stany faktyczne. Natomiast dzisiejszy proces ustawodawczy, którego wyraźną cezurę upatruję w ustawie z dnia 26.X.1971 r. o uregulowaniu własności gospodarstw rolnych (Dz. U. Nr 27, poz. 250), powoduje, że sądy coraz częściej wypowiadają się na temat wpływu aktów administracyjnych na kształtowanie stosunków cywilnoprawnych. Świadczy również o tym wyraźnie publikowany zbiór orzecznictwa wraz z bardzo cennymi do niego komentarzami przedstawicieli różnych dyscyplin nauk prawnych. Z obowiązku statystycznego warto przytoczyć, że spośród zawartych w zbiorze

25 orzeczeń po trzy wydały Główna Komisja Arbitrażowa oraz organy administracji państwowej, 19 zaś rozstrzygnięć zapadło w Sądzie Najwyższym.

2. Przedstawiona w zbiorze tematyka związana jest z następującymi zagadnieniami: nowa struktura w administracji terenowej, prawny charakter różnego rodzaju przepisów administracyjnych, prawna pozycja pracowników administracyjnych oraz działania administracji podejmowane na podstawie różnych przepisów szczegółowych z zakresu rolnictwa, przemysłu, gospodarki komunalnej i innych wraz z problematyką odpowiedzialności za skutki tych działań.

3. Spośród różnorodnych i zasługujących na wnikliwą analizę problemów pragnę zająć się w recenzji wyłącznie typologią aktów administracyjnych, które wywierają wpływ na kształtowanie stosunków cywilnoprawnych.

Ze zrozumiałych względów najliczniejszą grupę w recenzowanym zbiorze stanowią decyzje administracyjne wydawane w indywidualnych sprawach obywatela oraz decyzje wydawane przez organy administracji gospo-

darczej w zakresie obrotu uspołecznionego. Ta jednorodna w zasadzie grupa aktów administracyjnych<sup>1</sup> wywołuje jednak bardzo różnorodne skutki w sferze prawa cywilnego, które wywierają wpływ na: zawarcie umowy (poz. 3), ustalenie treści umowy bądź stosunku zobowiązaniowego (poz. 4), zakres odszkodowania cywilnego (poz. 6, 10), podstawę odpowiedzialności Skarbu Państwa (poz. 11), przejście zobowiązania — art. 526 k.c. (poz. 18), podział nieruchomości w miastach (poz. 7), przeprowadzenie przewodów elektrycznych przez obcy grunt i wywołanie z tego tytułu szkody (poz. 12), związek między postępowaniem wywłaszczeniowym a możliwością dysponowania nieruchomością (poz. 13).

Do drugiej grupy aktów administracyjnych, których klasyfikacja wywołuje wiele kontrowersji, można zaliczyć: nie publikowane uchwały Rady Ministrów (poz. 1), porozumienia gospodarcze w sprawie warunków zawierania umów między j.g.u. (poz. 2 i 3), polecenia służbowe (poz. 21).

Wreszcie trzecią grupę stanowią akty administracyjne dotyczące wpływu działalności przedsiębiorstw (zakładów), traktowanych jako „jednostki operatywne” aparatu administracyjnego w zakresie ustalenia istnienia lub wysokości należytego długu za wykonanie świadczenia przez te jednostki na rzecz indywidualnego obywatela (poz. 14).

W recenzowanej publikacji spotykamy się również z problemem wpły-

wu uchylecia decyzji administracyjnej z przyczyny określonej w art. 137 § 1 pkt 2 k.p.a. na skutki prawa cywilnego.

4. Na tle przedstawionego zakresu możliwości kształtowania stosunków cywilnoprawnych za pomocą decyzji administracyjnej zwraca uwagę fakt, że skuteczność oddziaływania administracyjnoprawnego dotyczy zwłaszcza prawa zobowiązaniowego oraz rzeczowego i zmierza ona albo do określonego ograniczenia zasady swobody umów zawieranych między j.g.u., albo też wpływa w różnorodnym zakresie na sposób i treść wykonania prawa własności (art. 140 k.c.).

W związku z tym powstaje zasadniczy problem, a mianowicie, jak daleko sięga współzależność regulacji dwóch działów prawa: administracyjnego i cywilnego. Recenzja, a także prezentowany wybór orzecznictwa nie pozwalają na dokonywanie zbyt daleko idących uogólnień, niemniej jednak na tle unormowania poszczególnych instytucji można zauważyć określone tendencje ustawodawcze oraz kierunki orzecznictwa sądowego, arbitrażowego oraz centralnych organów administracji państwowej.

Wbrew różnym tendencjom próbującym ograniczać funkcję umowy w obrocie uspołecznionym<sup>2</sup> należy z uznaniem odnotować utrwalający się kierunek orzecznictwa GKA, według którego decyzja niekoniecznie musi dokładnie określać wszystkie elementy umowy oraz termin jej zawarcia, jednakże treść decyzji i okoliczności jej wyda-

<sup>1</sup> Wymaga podkreślenia, że zarówno w nauce prawa administracyjnego jak i cywilnego brak jest jednolitych poglądów co do podziału aktów administracyjnych z punktu widzenia wywołanych przez nie skutków prawnych w sferze prawa cywilnego. W recenzji akt administracyjny traktuję jako typową formę działania organów zarządu państwowego podobnie jak wyrok, który jest typową formą działania sądu, oraz ustawa, która jest typową formą działalności parlamentu. Zob. na ten temat: J. Starościk: Prawo administracyjne (opracowane i uzupełnione przez J. Łętowskiego), Warszawa 1977, s. 236 i 239 oraz np.: J. Grabowski: Decyzja jednostki nadrzędnej jako źródło zobowiązań w obrocie uspołecznionym, Warszawa 1975, s. 87 i n.; A. Wolter: Prawo cywilne — Zarys części ogólnej, Warszawa 1977, s. 299; S. Grzybowski: System prawa cywilnego, t. I, s. 294 i n.

<sup>2</sup> Zob.: J. Trojanek: Plan — rynek — umowa, PUG 1978, nr 6, s. 189; Orzecznictwo arbitrażowe — Zbiór tez za lata 1969—1973, oprac. przez W. Maliszewskiego, Warszawa 1975, s. 9—12.

nia powinny dawać dostateczne przesłanki do ustalenia tych elementów w postępowaniu arbitrażowym. Pewien związek z zakresem określonej dyspozycyjności kształtowania treści umów ma orzeczenie GKA, według którego upoważnienia ministra z tytułu koordynacji międzyresortowej nie ograniczają operatywnych funkcji ministrów i podporządkowanych im podmiotów gospodarczych objętych koordynacją. Na tle tego orzeczenia powstaje bardzo kontrowersyjny problem charakteru stosunku koordynacyjnoprawnego. W komentarzu M. Królikowska podziela wcześniej wypowiedziany pogląd J. Łętowskiego, że decyzja jednostki koordynującej nie ma jeszcze charakteru ostatecznego i wiążącego jednostkę, której działalność poddano koordynacji. W tej sytuacji żądanie zawarcia umowy tylko na podstawie tej decyzji jest jeszcze przedwczesne (s. 40). Podzielając również ten pogląd, należy jednak zwrócić uwagę, że interpretacja charakteru prawnego stosunku koordynacyjnego powinna uwzględniać wpływy rozwiązań prawa cywilnego.<sup>3</sup>

Mając na uwadze treść i sposób wykonywania uprawnień płynących z treści art. 140 k.c., jest rzeczą zrozumiałą, że każdorazowy wpływ oddziaływania administracyjnoprawnego na prawo własności wywołuje szereg kontrowersji i problemów. Z takim właśnie odczuciem spotykamy się przy lekturze orzeczeń i komentarzy zamieszczonych pod poz. 7, 12, 13. Te właśnie rozstrzygnięcia SN spotkały się z krytycznymi uwagami S. Czuby (s. 131) i A. Wasilewskiego (s. 73). Według pierwszego autora pogląd SN, że ujawnienie wszczęcia postępowania wywłaszczeniowego wyłącza skuteczność każdego innego przejścia

własności nieruchomości niż orzeczone w postępowaniu wywłaszczeniowym, nie jest trafny w świetle wykładni art. 17 ust. 5 ustawy o zasadach i trybie wywłaszczania nieruchomości. Stwierdza on mianowicie, że w tych wszystkich wypadkach, w których w trakcie postępowania wywłaszczeniowego dochodzi do nabycia własności przez państwo w jakikolwiek inny sposób, postępowanie wywłaszczeniowe staje się bezprzedmiotowe. Dokonanie lub niedokonanie wpisu do księgi wieczystej o toczącym się postępowaniu wywłaszczeniowym nie ma wpływu również na skutki cywilne orzeczenia wywłaszczającego, powodującego nabycie własności przez państwo, które to orzeczenie jest skuteczne przeciwko każdemu właścicielowi wywłaszczanej nieruchomości (s. 132).

Wydaje się jednak, że S. Czuba zbyt uogólnia pogląd Sądu Najwyższego, który wypowiedziany został *in casu* i odpowiada prawu. Na treść art. 17 ust. 5 ustawy wywłaszczeniowej zwracali już uwagę S. Breyer i W. Ramus,<sup>4</sup> którzy przekonywająco przedstawili skutki cywilnoprawne związane z wpisem do księgi wieczystej, zawiadamiającym o wszczęciu postępowania wywłaszczeniowego, wywód zaś Czuby dotyczy zupełnie innego stanu faktycznego. Powyższy wpis stanowi ważny środek stabilizacji stosunków własnościowych i jest dokonywany nie tyle w ochronie Skarbu Państwa, ile ma raczej na celu przestrzec ewentualnych innych nabywców (poza wymienionymi w art. 20 ustawy) przed skutkami przeniesienia własności.

Jak powszechnie wiadomo, ustawa z dnia 6 lipca 1972 r. o terenach budownictwa jednorodzinnego i zagrodowego oraz o podziale nieruchomości w miastach i osiedlach (Dz. U. Nr 27,

<sup>3</sup> Rozwinięcie tej problematyki zawiera monografia E. Kornberger-Sokołowskiej: *Prawne formy koordynacji gospodarczej w zarządzaniu przedsiębiorstwami przemysłu kluczowego*, wyd. Uniwersytetu Warszawskiego, 1976, s. 15—24.

<sup>4</sup> Zob. S. Breyer: *Z zagadnień cywilistycznych prawa wywłaszczeniowego*, „Nowe Prawo” 1958, nr 6, s. 74 oraz W. Ramus: *Prawo wywłaszczeniowe*, Warszawa 1975, s. 169—170

poz. 192) wprowadziła daleko idące ograniczenie w swobodnym podziale nieruchomości. Według utrwalonego orzecznictwa SN, na podstawie art. 18 ust. 4 teże ustawy sąd — przed wydaniem postanowienia o zniesieniu przez podział nieruchomości położonej w granicach miasta — powinien przedstawić projekt podziału właściwemu do spraw gospodarki terenowej i ochrony środowiska organowi administracyjnemu w celu wydania pozwolenia przewidzianego w tym przepisie. W związku z tym powstaje problem zakresu związania sądu wydanym uprzednio pozwoleniem organu administracji państwowej. Przepisy wykonawcze do ustawy określają, że pozwolenie ma charakter decyzji administracyjnej. W komentowanym orzeczeniu A. Wasilewski wyraża pogląd, że w omawianym wypadku mamy do czynienia z warunkiem uprzedniej administracyjnej akceptacji projektu merytorycznego orzeczenia sądu. Według tego autora wyraźnie rysuje się tutaj funkcja merytorycznej kontroli administracji w stosunku do wskazanych przez prawodawcę rozstrzygnięć sądowych przed ich podjęciem (s. 82). Wydaje się, że pogląd ten nadal do końca nie wyjaśnia istoty problemu. To, że projekt podziału nieruchomości jest kontrolowany przez organ administracji państwowej tylko w przewidzianych ustawą granicach, absolutnie nie oznacza, żeby sąd miał się kierować tylko tymi samymi kryteriami. Co więcej, gdyby tak było, to wówczas podwójna kontrola administracyjna i sądowa byłaby chyba zupełnie zbędna. Autor nie uwzględnił bowiem zasadniczej funkcji sądu, jaką ma on obowiązek przestrzegać w razie dojścia do fizycznego podziału nieruchomości, a mianowicie treści art. 211 k.c., która ma znacznie szerszą treść ani-

żeli kontrola zgodności podziału przeprowadzona w trybie art. 18 ust. 4 ustawy. Rozwinięcie tego problemu przedstawiłem w recenzji pracy M. Sychowicza („Postępowanie o zniesienie współwłasności”), do której wypada tu odesłać.<sup>5</sup>

Trzymając się tradycyjnego podziału ograniczonych praw rzeczowych, powstaje nie kończący się spór co do pozakodeksowych źródeł prawa rodzących uprawnienie rzeczowe do korzystania z cudzej nieruchomości. Jedną z takich możliwości powstaje na tle art. 35 ust. 3 cyt. już ustawy wyłączeniowej i związana jest z przeprowadzeniem przez cudzą nieruchomość przewodów i innych urządzeń służących do przesyłania płynów, gazów, elektryczności itp. We wnikliwym komentarzu do orzeczenia SN (poz. 12) Józef S. Piątowski w konkluzji stwierdza, że powstałe w tej drodze ograniczone prawa rzeczowe należy uważać za służebności, do których stosuje się odpowiednio przepisy k.c. o służebnościach gruntowych, chyba że co innego wynika z przepisów szczególnych (s. 129).

Przy przedstawieniu wpływu oddziaływania aktu administracyjnego na kształtowanie stosunków cywilnoprawnych, uwidacznia się z całą ostrością, że kodeks cywilny przestał być dominującym źródłem powstania, zmiany czy ustania stosunku prawa cywilnego, i to zarówno w sferze obrotu społecznego jak i w coraz szerszym zakresie tzw. powszechnego. Nie wydaje się jednak, ażeby z tego tytułu można było czynić zarzut ustawodawcy, że kodeks cywilny nie ma charakteru pełnego i powszechnego.<sup>6</sup> Słusznie zwrócił już uwagę W. Czachórski, że obiektywnie istniejące warunki naszej ekonomiki decydu-

<sup>5</sup> A. Oleszko: *Paestra* 1978, nr 3, s. 43.

<sup>6</sup> Por. toczącą się dyskusję co do tego problemu: A. Stelmachowski: *Polemika... z projektem kodeksu cywilnego*, *PiP* 1972, nr 12, s. 1069 i n.; oraz W. Czachórski: *Polemika... z Andrzejem Stelmachowskim*, *PiP* 1973, nr 2, s. 310 i n.

ją o tym, że kodeks cywilny odbiega od wzorca „wielkiej kodyfikacji”. Względna stabilność stosunków cywilnoprawnych kreowanych przez kodeks cywilny od 1965 roku zdaje w praktyce egzamin, o czym wymownie świadczy fakt bardzo ostrożnej jego nowelizacji. Uważam nawet, że proces ustawodawczy rozszerzający możliwość oddziaływania organów zarządu państwowego na kształtowanie stosunków cywilnoprawnych w drodze oddzielnych aktów prawnych (najczęściej ustaw) stwarza coraz to szersze płaszczyzny wzajemnego oddziaływania podmiotów bez konieczności uciekania się do typowego władztwa, tak charakterystycznego dla stosunków administracyjnych. Natomiast główną przeszkodę do pełnej i wszechstronnej realizacji tego procesu upatruję w samym sposobie kreowania — przy tej okazji — różnych organów kompetentnych do sprawowania wymiaru sprawiedliwości poza sądami powszechnymi.

Drugi niekorzystny objaw polega na swoistym oderwaniu się orzecznictwa administracyjnego od powszechnego ze względu na brak kontroli legalności, która powinna być zastrzeżona dla sądownictwa powszechnego. Wniosek ten znajduje pełne potwierdzenie w recenzowanej publikacji. Wiele judykatów wskazuje na to, że poszkodowanemu obywatelowi przysługuje określone odszkodowanie (roszczenie), które nie może być jednak dochodzone w drodze postępowania sądowego, tylko w różnych trybach szczególnych (poz. 6, 8, 12, 23). Problem ten dodatkowo utrudniony jest również wskutek braku normy kompetencyjnej rozstrzygającej o rozgraniczeniu drogi postępowania administracyjnego oraz sądowego. Dlatego też w komentarzu do orzeczenia SN dotyczącego dopuszczalności drogi

sądowej w sprawach o naprawienie szkód wyrządzonych melioracjami wodnymi (poz. 6) B. Zdziennicki słusznie podkreśla, że mozaika władz i ich uprawnień nie sprzyja orientacji prawnej obywatela, który przestaje pojmować tryb i gwarancję ochrony swoich interesów. Nadmierne dzielenie funkcji wymiaru sprawiedliwości prowadzi też do braku jednolitości w stosowaniu prawa (s. 68). Natomiast jako przykład oderwania orzecznictwa administracyjnego od sądowego i nieuwzględnienia równości stron stosunku cywilnoprawnego mogą służyć instrukcje Ministra Rolnictwa w sprawie kontraktacji produkcji rolnej upoważniające organy administracji państwowej stopnia podstawowego — na wniosek agronoma — do anulowania umów kontraktacji, których zawarcie nie było zgodne z planem i ustalonymi warunkami (s. 71).

Opublikowany już kolejny V tom „Funkcjonowania administracji w świetle orzecznictwa” pod patronatem Instytutu Państwa i Prawa PAN spełnia doniosłą rolę prezentowania wpływu orzecznictwa sądowego i arbitrażowego na stosunki administracyjnoprawne i *vice versa*, a zarazem wskazuje na potrzebę dalszego jednolitego stosowania prawa przez różne organy państwa i gospodarki narodowej. Należy jednak podkreślić, że przestrzeganie praworządności socjalistycznej wymaga powołania jednego naczelnego organu sprawującego ogólny nadzór nad orzecznictwem administracyjnym. Uwzględniając tradycje, fachowe przygotowanie oraz gwarancję wysokiego poziomu stosowania prawa, funkcje te powinien spełniać Sąd Najwyższy oraz odpowiednio sądy powszechne niższych instancji.

Aleksander Oleszko