

Zbigniew Cichoń

Glosa do uchwały Sądu Najwyższego z dnia 10.X.1983 r. III CZ 49

Palestra 29/5(329), 62-66

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.

Przedstawiając powyższe racje zwracam się jako Prezes Naczelnej Rady Adwokackiej do Rady Państwa z uprzejmą prośbą o spowodowanie podjęcia odpowiednio szybkich rozwiązań prawnych, które wyszłyby naprzeciw problemom adwokatury.

adw. Maria Budzanowska

ORZECZNICTWO SĄDU NAJWYŻSZEGO

I.

GŁOSA

do uchwały Sądu Najwyższego
z dnia 10.X.1983 r.
III CZ 49/83 *

Teza powyższej uchwały SN ma brzmienie następujące:

Rozpoznanie wniosku o przywrócenie terminu do wniesienia odwołania od decyzji administracyjnej wydanej w trybie ustawy z 26 października 1971 r. o uregulowaniu własności gospodarstw rolnych (Dz. U. Nr 27, poz. 250) nie należy do sądu, o którym mo-

wa w art. 8 § 2 ustawy z 26 marca 1982 r. o zmianie ustawy — Kodeks cywilny oraz o uchyleniu ustawy o uregulowaniu własności gospodarstw rolnych (Dz. U. Nr 11, poz. 81). Właściwym do rozpoznania takiego wniosku jest organ administracji państwowej pierwszej instancji.

Teza Sądu Najwyższego jest odpowiedzią na zgłoszone przez Sąd Wojewódzki w Płocku następujące pytanie: „Czy rozpoznanie o przywrócenie terminu do wniesienia odwołania od decyzji administracyjnej wydanej w trybie ustawy z dnia 26 października 1971 r. o uregulowaniu własności gospodarstw rolnych (Dz. U. Nr 27, poz. 250) należy do sądu, o którym mowa w art. 8 § 2 ustawy z 26 marca 1982 r. o zmianie ustawy-Kodeks cywilny oraz o uchyleniu ustawy o uregulowaniu własności gospodarstw rolnych (Dz. U. Nr 11, poz. 81), czy też — stosownie do art. 127 § 2 k.p.a. w zw. z art. 59 § 2 k.p.a. — właściwym do rozpoznania takiego wniosku jest organ administracji państwowej wyższego stopnia nad

organem, który wydał przedmiotową decyzję.”

Pytanie, które ukazuje dwie alternatywne możliwości rozwiązania zagadnienia właściwości odpowiedniego organu do przywrócenia terminu do złożenia odwołania od decyzji administracyjnej dotyczącej uwłaszczenia, spotkało się z odpowiedzią Sądu Najwyższego podającą całkiem inne, trzecie rozwiązanie. Sąd Najwyższy uznał, że rozpoznanie wniosku o przywrócenie terminu do złożenia odwołania od decyzji w sprawie uwłaszczenia nie należy do sądu, o którym mowa w art. 8 § 2 ustawy z 26.III.1982 r. o zmianie kodeksu cywilnego oraz o uchyleniu ustawy o uregulowaniu własności gospodarstw rolnych (Dz. U. Nr 11, poz.

* Uchwała ta wraz z uzasadnieniem została opublikowana w OSNCAP z 1978 r. nr 5, poz. 69.

81). Właściwym do rozpoznania takiego wniosku jest, zdaniem Sądu Najwyższego, organ administracyjny I instancji, który wydał decyzję.

Otóż teza ta, uznająca właściwość organu administracji I instancji do rozpoznania wniosku o przywrócenie terminu do złożenia odwołania, jest m.zd. nietrafna i nie zawiera dokładnego wskazania podstawy prawnej. Jest ona wręcz nowatorska i wprowadza instytucję kodeksowi postępowania administracyjnego nie znaną, tj. rozstrzygnięcie o przywróceniu terminu do złożenia odwołania przez organ administracyjny I instancji. Kodeks postępowania administracyjnego, powołany jako podstawa rozstrzygnięcia podana przez Sąd Najwyższy, stanowi bowiem w art. 59 § 2, że o przywróceniu terminu do wniesienia odwołania lub zażalenia orzeka ostatecznie organ właściwy do rozpatrzenia odwołania lub zażalenia.

Zgodnie z art. 8 § 2 cyt. ustawy z 26.III.1982 r. odwołanie od decyzji terenowego organu administracji państwowej w sprawach uwłaszczeniowych przekazuje się właściwym sądom jako drugiej instancji, a do postępowania przed przekazaniem odwołania właściwemu sądowi, do terminu jego wniesienia, podstawy oraz formy stosuje się przepisy kodeksu postępowania administracyjnego. Artykuł ten stanowi także, że odwołanie wnosi się do sądu za pośrednictwem organu, który wydał decyzję. Z tej regulacji, nie precyzującej, niestety, kto jest właściwy do rozstrzygnięcia wniosku o przywrócenie terminu do złożenia odwołania, wynika jednak niewątpliwie, że zgodnie z art. 59 § 2 k.p.a. organ administracyjny I instancji nie ma kompetencji do przywrócenia terminu.

Pozostaje zatem do ustalenia w sposób pozytywny, kto jest właściwy do przywrócenia terminu. Rysują się tu dwie możliwe odpowiedzi, a mianowicie.

a) właściwy jest sąd jako II instancja albo też b) właściwy jest organ administracji państwowej nadrzędny nad I instancją.

Za właściwością sądu przemawiałyby art. 133 i 59 § 2 k.p.a. Art. 133 k.p.a. przewiduje obowiązek organu I instancji przekazania odwołania wraz z aktami organowi odwoławczemu, a art. 59 § 2 k.p.a. przewiduje wyłączną właściwość organu odwoławczego do przywrócenia terminu do złożenia odwołania. Ponieważ z mocy art. 8 § 2 cyt. ustawy z 26.III.1982 r. sąd stał się II instancją, przeto dyspozycje art. 133 i 59 § 2 k.p.a. dotyczące organu odwoławczego należałoby stosować do sądu. Tak więc sądowi należałoby przekazać akta sprawy wraz z odwołaniem (art. 133 k.p.a.) i do sądu też należałoby rozpoznać wniosek o przywrócenie terminu do złożenia odwołania (art. 59 § 2 k.p.a.).

Celowość takiej wykładni można uzasadnić również tym, że sprawy uwłaszczeniowe, jako z istoty swej cywilne i przekazane sądowi ustawą z 26.III.1982 r., powinny być rozpoznawane w najszerszym zakresie przez sąd, a zatem włącznie z przywróceniem terminu do złożenia odwołania. Z art. 2 k.p.c. wynika bowiem domniemanie drogi sądowej we wszystkich sprawach cywilnych. Wniesienie odwołania za pośrednictwem I instancji, tj. organu administracji państwowej, miałoby zatem jedynie na celu zgromadzenie akt przez I instancję w celu wykonania czynności materialno-technicznej, jaką jest przekazanie akt sądowi jako II instancji, a także w celu zawiadomienia przez I instancję stron o wniesieniu odwołania, a to zgodnie z art. 131 k.p.a. Problematiczne przy takim rozwiązaniu jest tylko znalezienie w procedurze cywilnej dotyczącej postępowania przed sądem rewizyjnym przepisy (będą tu miały zastosowanie przepisy k.p.c.), który by dawał sądowi rewizyjnemu kompetencję do przywrócenia

terminu do złożenia środka odwoławczego. Sądzę, że należałoby tu konsekwentnie stosować odpowiednio to orzecznictwo Sądu Najwyższego, które w ramach art. 375 k.p.c. zezwala sądowi rewizyjnemu na kontrolę zasadności przywrócenia terminu do złożenia rewizji i odrzucenia rewizji w razie stwierdzenia nieuzasadnionego przywrócenia terminu przez I instancję (por.: Kodeks postępowania cywilnego — Komentarz, praca zbiorowa, 1969, s. 586 i cytowane tam orzecznictwo). Jeżeli takie uprawnienie, nie wynikające *expressis verbis* z art. 375 k.p.c., przysługuje sądowi, to tym bardziej należy przyjąć, że sąd rewizyjny, działający jako II instancja w sprawach dotyczących uwłaszczeń, ma prawo odrzucić odwołanie lub przywrócić termin do jego złożenia.

W ten sposób zostałaby wypełniona luka prawna zawarta w art. 8 ust. 2 ustawy z 26.III.1982 r., polegająca na niewymienieniu organu państwowego, który decyduje o przywróceniu terminu do złożenia odwołania. Zaproponowane wypełnienie tej luki jest podobne do rozwiązania przyjętego w art. 43 i 44 ustawy o sądach pracy i ubezpieczeń społecznych z 24.X.1974 r. (Dz. U. Nr 39, poz. 231). Sądy te rozpoznają odwołania od organów pozasądowych, tj. komisji rozjemczych i odwoławczych do spraw pracy, a więc podobnie jak obecnie sądy rewizyjne rozpatrują odwołania od decyzji organów administracji państwowej w sprawach dotyczących uwłaszczeń. W art. 43 i 44 cyt. ustawy *expressis verbis* przewidziano kompetencję sądów pracy do przywrócenia terminu do złożenia odwołania z wyłączeniem tego uprawnienia z kompetencji komisji.

Na postanowienie sądu wojewódzkiego odrzucające odwołanie od decyzji w sprawie uwłaszczenia w razie nieprzywrócenia przez sąd terminu do wniesienia odwołania nie przysługują

łoby zażalenie zgodnie z zasadą, że postanowienia sądu drugiej instancji nie podlegają zaskarżeniu (por. komentarz do art. 375 k.p.c. w cyt. wyżej Komentarzu do k.p.c. z 1969 r.). Przy przyjęciu właściwości sądu do przywrócenia terminu pozostaje jeszcze odpowiedzieć na pytanie, jakie przepisy dotyczące przywrócenia terminu ma stosować w takiej sytuacji sąd, tj. czy przepisy k.p.c., czy też k.p.a. Ze względu na brak różnic między uregulowaniem przesłanek przywrócenia terminu w k.p.a. i k.p.c. (art. 58 k.p.a. i 168 § 1 k.p.c.) zagadnienie to nie ma praktycznego znaczenia. Jednakże dla zachowania konsekwencji i czystości konstrukcji należałoby przyjąć stosowanie przepisów k.p.c., że sprawę będzie rozstrzygał sąd, do którego mają zastosowanie przepisy k.p.c.

Przedstawione wyżej rozwiązanie kwestii kompetencji sądu rewizyjnego do przywrócenia terminu do złożenia odwołania od decyzji organu administracyjnego dotyczącej uwłaszczenia ma, jak wyżej podałem, tę jedyną wadę, że brak dla przyjętej właściwości sądu wyraźnych podstaw w przepisach k.p.c. Dlatego też należy także rozpatrzyć drugie możliwe stanowisko, a mianowicie że organem właściwym do rozpoznania wniosku o przywrócenie terminu do złożenia odwołania jest organ administracyjny nadrzędny (nad organem I instancji), który zwykle w postępowaniu administracyjnym jest organem właściwym do rozpatrzenia odwołania, jak to przewiduje art. 59 § 2 k.p.a. w zw. z art. 127 § 2 k.p.a. Oczywiście również i w tym wypadku organ ten rozstrzygałby ostatecznie o przywróceniu lub odmowie przywrócenia terminu do złożenia odwołania, wydając postanowienie, na które nie przysługiwałoby zażalenie, a więc postanowienie ostateczne.

U podstaw takiego stanowiska leżałoby założenie, na które powołuje się Sąd Najwyższy, że sądowi powinna być

przekazana sprawa nadająca się do rozpoznania merytorycznego, natomiast kwestię proceduralną, dotyczącą przywrócenia terminu do złożenia odwołania, powinien rozstrzygnąć organ administracji państwowej. Dd postępowania w tej kwestii tj. przywrócenia terminu, należałoby stosować — zgodnie z art. 8 ust. 2 zd. 2 *in fine* cyt. ustawy — przepisy kodeksu postępowania administracyjnego, i to w takim zakresie, jakby nie było ustawy z 26.III.1982 r., która czyni z sądu II instancję. O przywróceniu terminu decydowałby zatem wojewoda na podstawie art. 59 § 2 w zw. z art. 134 k.p.a., który zachowałby swe uprawnienia organu odwoławczego w omawianym zakresie, albowiem w pozostałym zakresie przysługują już one sądowni, jako ustanowionej wyraźnie w art. 8 ust. 1 drugiej instancji.

W takim rozwiązaniu, dającym wojewodzie uprawnienie do przywrócenia terminu, nieco sztuczne wydaje się podzielenie uprawnień drugiej instancji między wojewodę i sąd. Wojewodzie pozostawia się bowiem uprawnienie do przywrócenia terminu, tj. uprawnienie przynależne organowi odwoławczemu, a sądowi — jako II instancji — rozstrzygnięcie merytoryczne. Zaletą tego rozwiązania jest dostarczenie sądowi sprawy jedynie do merytorycznego rozpoznania. Ponadto nie stawia ono przed sądem wojewódzkim zadania nie przewidzianego w procedurze cywilnej, tj. przywrócenia terminu do złożenia środka odwoławczego.

Sąd Najwyższy, wychodząc z podobnego założenia, że sądowi należy przekazać sprawę nadającą się do merytorycznego rozstrzygnięcia, zajął odmienne stanowisko, mianowicie takie, że właściwym do przywrócenia terminu jest organ I instancji i że od postanowienia tego organu odmawiającego przywrócenia terminu przysługuje zażalenie (to ostatnie stwierdzenie zawarte jest w uzasadnieniu tezy). Tym

samym Sąd Najwyższy wprowadził nową, nie znaną kodeksowi postępowania administracyjnego instytucję i w istocie upodobnił postępowanie międzyinstancyjne, tj. od momentu otrzymania odwołania do momentu przekazania go sądowi, do postępowania cywilnego, wbrew deklarowanej przy tym zasadzie stosowania do tego postępowania międzyinstancyjnego przepisów k.p.a. Z art. 59 § 2 k.p.a., nie wynika bowiem, aby organ I instancji był władny rozstrzygać o przywróceniu terminu do złożenia odwołania. Artykuł 59 § 2 k.p.a. przewiduje właściwość organu nadrzędnego nad organem I instancyjnym do przywrócenia terminu do złożenia odwołania — w przeciwieństwie do art. 59 § 1 k.p.a. dotyczącego przywrócenia wszelkich innych terminów, do czego właściwy jest organ, wobec którego czynność miała być dokonana. Natomiast w postępowaniu cywilnym sąd I instancji przywraca terminy do dokonania wszelkich czynności, które miały być wobec niego dokonane, w tym także do złożenia środka odwoławczego (art. 163 i nast. k.p.c.). Na postanowienie sądu odmawiające przywrócenia terminu do złożenia rewizji, jako kończące postępowanie w sprawie, przysługuje zażalenie do sądu rewizyjnego na podstawie art. 394 § 1 k.p.c.

Sąd Najwyższy jako podstawę swego rozstrzygnięcia podaje w uzasadnieniu uchwały art. 59 k.p.a., nie precyzując jednak, który paragraf tegoż artykułu ma zastosowanie zdaniem tego Sądu.

Janusz Pietrzykowski w opracowaniu wspólnym z Józefem Majorowiczem pt. „Zmiany w regulacji stosunków prawnych w rolnictwie” (Wyd. Prawnicze, Warszawa 1984, s. 166) wyraża pogląd, że do trybu administracyjnego należy ocena zachowania przez stronę terminu i ewentualnie przywrócenie terminu na podstawie art. 58 i 59 k.p.a. Autor ten wprowadza nie precyzuje, jaki organ, tj. pierwszej instancji

czy też organ nad nim nadrzędny, ma rozstrzygnąć wnioski o przywrócenie terminu, ale ze względu na treść art. 59 § 2 k.p.a. można przyjąć, że autor zakłada, iż właściwym organem jest organ nadrzędny nad organem I instancji.

Wynika więc stąd, że teza Sądu Najwyższego jest odosobnionym poglądem nie zasługującym na aprobatę.

Odpowiedzią na postawione przez

Sąd Wojewódzki w Płocku pytanie powinno być wybór między kompetencją sądu wojewódzkiego a kompetencją wojewody jako organu nadrzędnego nad organem administracji I instancji. Nie pretendując do ostatecznego rozwiązania tego zagadnienia, przedstawiłem w swym artykule obydwie możliwości, opowiadając się jednocześnie za właściwością organu nadrzędnego nad organem I instancji.

adw. Zbigniew Cichoń

2.

GŁOSA

do uchwały Pełnego Składu Izby Karnej Sądu Najwyższego
z dnia 11 kwietnia 1984 r.
VI KZP 31/83 *

Teza powyższej uchwały SN ma brzmienie następujące:

Sąd rejonowy może przekazać prokuratorowi — w trybie art. 344 § 1 k.p.k. — sprawę o wykroczenie, roz-

głosowana uchwała stanowi kolejną wypowiedź Sądu Najwyższego w kwestii dopuszczalności stosowania instytucji przekazania sprawy do postępowania sądowego co do orzeczeń w sprawach o wykroczenia prokuratorowi do postępowania przygotowawczego. Została ona wywołana wnioskiem Prokuratora Generalnego PRL o ponowne rozpoznanie tej kwestii prawnej, która została rozstrzygnięta w uchwale składu siedmiu sędziów z dnia 19 stycznia 1983 r. w sprawie VI KZP 38/82.¹

Sąd Najwyższy w uchwale pełnego

poznana w związku z żądaniem skierowania jej na drogę postępowania sądowego (art. 86 k.p.w. i przepisy zawarte w rozdziale 46 kodeksu postępowania karnego).

składu Izby Karnej potwierdza wcześniej wyrażony pogląd. Sąd Najwyższy zajmuje więc stanowisko, że sąd rejonowy może przekazać prokuratorowi na podstawie przepisu art. 344 § 1 k.p.k. sprawę o wykroczenie, rozpoznawną w związku z żądaniem skierowania jej na drogę postępowania sądowego.

Wyrażony pogląd tej samej treści w uchwale VI KZP 38/82 wywołał kontrowersje w literaturze.²

Potwierdzając wcześniej zajęte przez siebie stanowisko, Sąd Najwyższy rozszerzył argumentację na rzecz wypo-

* Uchwała ta została opublikowana w OSNKW 1984, nr 7—8, poz. 67.

1 OSNKW 1983, nr 7—8, poz. 53.

2 Por.: S. Cora: Glosa, NP 1983, nr 9—10, s. 272 i nast.; Grzeszczyk: Glosa, „Probl. Praw.” 1983, nr 5, s. 80 i nast.; A. Kaftal: Glosa, „Probl. Praw.” 1983, nr 11, s. 66 i nast.; W. Banasiak: Glosa, OSPiKA 1984, z. 2, s. 88 i nast.; Z. Gostyński: Glosa, OSPiKA 1984, z. 4, s. 84 i nast.; A. Murzynowski: Glosa, OSPiKA 1984, z. 1, s. 150 i nast.; K. Marszał: W kwestii przekazania sprawy o wykroczenie z postępowania sądowego do prokuratora, NP 1984, nr 5, s. 94 i nast.; F. Prusak: Przegląd orzecznictwa Sądu Najwyższego w zakresie prawa karnego procesowego, NP 1984, nr 5, s. 88 i nast.; Z. Swidał-Lagiewska: Przegląd orzecznictwa Sądu Najwyższego co do orzeczeń w sprawach o wy-