

# Sławomir Dalka

---

## Glosa do uchwały Sądu Najwyższego z dnia 27 listopada 1984 r., III CZP 70

---

Palestra 30/12(348), 98-106

---

1986

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.

PKO stosownie do zmienionej wyrokiem wysokości alimentów, celowe wydaje się, aby sąd opiekuńczy w swym postanowieniu upoważnił do pobierania alimentów w wysokości wynikającej z aktualnego w danej chwili wyroku sądu.

W związku z tym, że ogólna kwota „zabezpieczająca” płatność alimentów będzie na ogół znaczna, istotnego znaczenia nabiera kwestia odsetek od tej sumy w razie zdeponowania jej w banku. Z uzasadnienia uchwały SN nie wynika, czy w tym zakresie zostało wydane orzeczenie sądu. Wydaje się, że zachodzą podstawy do przyjęcia, że kwota stanowiąca równowartość odsetek powiększy sumę, z której

wierzyciel będzie mógł zaspokajać swoje wierzytelności alimentacyjne.

7. Na zakończenie stwierdzić należy, że postanowienie sądu ustalające sposób i sumę zabezpieczenia alimentów będzie na podstawie art. 365 § 1 k.p.c. wiążące dla organów państwowych, w tym także organów paszportowych. Oznacza to, że w razie wydania takiego postanowienia organ paszportowy nie będzie mógł odmówić wydania paszportu rodzicowi ze względu na „konieczność zapewnienia osobie pozostającej pod opieką ubiegającego się o paszport środków utrzymania (...)”<sup>8</sup>

Jan Ciszewski

<sup>8</sup> Art. 4 ust. 2 pkt 3 lit. a ustawy z dnia 17.VI.1959 r. o paszportach w brzmieniu ustawy z dnia 5.XII.1963 r. o zmianie ustawy o paszportach (Dz. U. Nr 6, poz. 298).

### 3.

#### G L O S A do uchwały Sądu Najwyższego z dnia 27 listopada 1984 r. III CZP 70/84\*

Teza glosowanej uchwały brzmi, jak następuje:

„Państwowe biuro notarialne oddało wniosek działającego w imieniu Skarbu Państwa terenowego organu administracji państwowej o odłączenie — na rzecz osoby fizycznej z księgi wieczystej prowadzonej dla nieruchomości

Skarbu Państwa — budynków i wpiisanie ich do nowej księgi wieczystej jako odrębnego przedmiotu własności, jeżeli stanowiąca podstawę do takiego wniosku decyzja administracyjna jest bezwzględnie nieważna.”

1. Lektura tej uchwały Sądu Najwyższego oraz pytania prawnego przedstawionego w trybie art. 391 k.p.c. przez Sąd Wojewódzki w P. zmusza do zastanowienia się nad postępowaniem wieczystoksięgowym oraz nad skutkami prawnymi i społecznymi prawidłowości wpisów w księgach wie-

czystych — na tle przejmowania gospodarstw rolnych na rzecz Skarbu Państwa w zamian za rentę i inne świadczenia na podstawie przepisów trzech ustaw: 1) z dnia 25 maja 1974 r. o przekazywaniu gospodarstw rolnych na własność Państwa za rentę i spłaty pieniężne (Dz. U. Nr 21, poz. 125), 2) z

\* OSNCP 1985, nr 8, poz. 108.

dnia 27 października 1977 r. o zaopatrzeniu emerytalnym oraz innych świadczeniach dla rolników i ich rodzin (Dz. U. Nr 32, poz. 140) i 3) z dnia 14 grudnia 1982 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników indywidualnych i członków ich rodzin (Dz. U. Nr 40, poz. 268). Wydaje się przy tym, że potrzebę napisania glosy w tej kwestii uzasadnia również analogiczna uchwała Sądu Najwyższego z dnia 21 września 1984 r. III CZP 53/84.<sup>1</sup>

W głosowanej uchwale podstawą wniosku o wpisanie w księdze wieczystej zmian w zapisach dokonanych na podstawie decyzji naczelnika gminy z dnia 16.XI.1974 r. (na podstawie przepisów ustawy z 1974 r.), była decyzja tego naczelnika z dnia 1.VII.1983 r. Dotyczyła ona m.in. zamiany prawa przekazującego gospodarstwo do bezpłatnego użytkowania pomieszczeń mieszkalnych i gospodarczych na prawo własności tych zabudowań, znajdujących się w przekazanym w 1974 r. Skarbowi Państwa gospodarstwie rolnym. Z tych względów Państwowe Biuro Notarialne odmówiło dokonania zmian w księdze wieczystej, uzasadniając to słusznie tym, że decyzja naczelnika gminy (powołana we wniosku) jest nieważna, jako oparta na nie obowiązujących przepisach ustawy z dnia 25.V.1974 r., a więc wydana bez podstawy prawnej, a ponadto przywraca ona własność osobie nie będącej już właścicielem.

Podzielając stanowisko PNB i argumenty zawarte w motywach do pytania prawnego Sądu Wojewódzkiego, Sąd Najwyższy w obszernym uzasadnieniu swojego stanowiska przyjmuje

m.in., że oparcie decyzji naczelnika gminy z dnia 1.VII.1983 r. na nie obowiązujących przepisach ustawy z dnia 25.V.1974 r. potwierdza ocenę, iż decyzja ta wydana została z pogwałceniem przepisów prawa i dlatego nie może zmienić tej sytuacji powołanie się na art. 104, czy nawet art. 155 k.p.a. Za obejście bowiem obowiązujących przepisów prawa, mających charakter *ius cogens*, można uznać próbę przekazania mienia ogólnonarodowego w formie i w sposób na to nie przewidziany, skoro forma administracyjnego przekazania jest przewidziana jedynie przy przekazaniu gospodarstwa rolnego na rzecz Skarbu Państwa. Nie ulega zaś, według mnie, kwestii, że z chwilą „uprawomocnienia się” (jeżeli można użyć tego określenia)<sup>2</sup> decyzji o przejęciu gospodarstwa rolnego za rentę to gospodarstwo rolne stało się własnością Państwa i zarazem wygasło prawo własności przekazującego. W uzasadnieniu obydwu uchwał Sądu Najwyższego podkreślono zasadnie, że brak jest przepisów szczególnych (takich przepisów nie zawierają także cytowane ustawy z 1977 i 1982 r.), które dopuszczałyby możliwość dokonywania przez organy administracji państwowej zmian decyzji ostatecznych w celu przekształcenia reżymu prawnego budynków wchodzących w skład przekazanego gospodarstwa rolnego.

W związku z tym trafnie stwierdził Sąd Najwyższy w głosowanej uchwale, że decyzja naczelnika gminy z dnia 1.VII.1983 r. została wydana nie tylko bez jakiegokolwiek podstawy prawnej, ale również z oczywistym naruszeniem prawa materialnego i przepisów k.p.a.

<sup>1</sup> OSNCP 1985, nr 5-6, poz. 65. W uchwale tej SN uznał, że nie stanowi podstawy wpisu prawa własności w księdze wieczystej decyzja naczelnika gminy, zmieniająca poprzednią decyzję tego naczelnika w kwestii przejęcia na własność Państwa gospodarstwa rolnego na podstawie ustawy z dnia 27.X.1977 r. (Dz. U. Nr 32, poz. 140) oraz ustanowienia służebności gruntowej przekazującego w zakresie niezbędnym do korzystania z budynków — na prawo własności przekazującego do tych budynków, na podstawie przepisów ustawy z dnia 14.XII.1982 r. (Dz. U. Nr 40, poz. 268).

<sup>2</sup> Por. np. T. Woś: Prawomocność a moc wiążąca aktu administracyjnego, „Krakowskie Studia Prawnicze”, r. VII-1974, s. 43-67.

Dlatego też musi ona być traktowana jako bezwzględnie nieważna i nie może wywierać żadnych skutków cywilnoprawnych w rozpoznawanej sprawie. Takie stanowisko, zdaniem Sądu Najwyższego, zgodne jest z przyjętą wykładnią art. 46 ustawy z dnia 6.VII.1982 r. o księgach wieczystych i hipotece (Dz. U. Nr 19, poz. 147) oraz z dotychczasowym orzecznictwem Sądu Najwyższego<sup>3</sup> co do możliwości kontroli decyzji administracyjnych w sądowym postępowaniu cywilnym — niezależnie od możliwości stosowania art. 177 § 1 pkt 3 i § 2 k.p.c. Przemawia bowiem za tym zarówno niezawisłość sądu i w związku z tym autonomiczne stosowanie przez sąd prawa, jak i ekonomia postępowania oraz wymaganie, aby to postępowanie było społecznie efektywne.

2. W uzasadnieniu wskazanej już — i powołanej przez SN w głosowanej uchwale — uchwały z dnia 21.IX.1984 r. III CZP 53/84 Sąd Najwyższy podkreślił, że po przekazaniu gospodarstwa rolnego ostateczną decyzją na własność Państwa jedynie Skarb Państwa jest uprawniony do korzystania z tej rzeczy i rozporządzania nią, m.in. na rzecz osób fizycznych. To ostatnie nie może jednak nastąpić w formie decyzji administracyjnej, lecz w trybie, formie i na zasadach określonych w szczególności w przepisach o sprzedaży państwowych nieruchomości rolnych. Przepisy te zaś, jak powszechnie wiadomo, zastrzegają formę aktu notarialnego pod rygorem nieważności.

Należy zaznaczyć, że obydwie uchwały Sądu Najwyższego powołują się także na uchwałę SN z dnia 21.XI.1980 r. III CZP 43/80,<sup>4</sup> w której Sąd Najwyższy zajmował się uprawnieniem państwowych biur notarialnych do od-

mowy wpisu w księdze wieczystej w razie stwierdzenia, że decyzja organu administracyjnego, stanowiąca podstawę wpisu, została wydana przez organ oczywiście niewłaściwy do wydania stosownej decyzji, i to bez potrzeby wykorzystania trybu postępowania administracyjnego przewidzianego do stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej. Przepis bowiem art. 45 dekretu z dnia 11.X.1946 r. — Prawo o księgach wieczystych (Dz. U. Nr 57, poz. 320 z późn. zm.), analogiczny do przepisu art. 46 ustawy z dnia 6.VII.1982 r. o księgach wieczystych i hipotece, w odniesieniu do badania dokumentów załączonych do wniosku o wpis do księgi wieczystej nie ma według Sądu Najwyższego tylko charakteru formalnego, gdyż PNB bada nie tylko formę, ale i treść przedstawionych dokumentów. Z przytoczonych w uzasadnieniu tej uchwały licznych orzeczeń Sądu Najwyższego istotne znaczenie mają te orzeczenia, które wyrażają stanowisko SN (zapoczątkowane jeszcze w okresie międzywojennym), że przed sądem można się powoływać na nieważność aktu administracyjnego (decyzji administracyjnej) tylko wtedy, gdy zachodzi tzw. nieważność bezwzględna, tzn. gdy decyzja lub orzeczenie administracyjne wydane zostało przez władzę całkowicie niepowołaną do wydawania aktów lub orzeczeń tego rodzaju albo gdy wydane zostało z zupełnym pominięciem jakiegokolwiek procedury. Chodzi tu w szczególności o orzeczenia: 1) z dnia 29.VI.1957 r. 2 CR 499/57<sup>5</sup> i 2) z dnia 4.XI.1959 r. 2 CR 669/59.<sup>6</sup> Można tu powołać jeszcze orzeczenie z dnia 16.X.1951 r. C 653/51.<sup>7</sup> Trzeba przy tym zaznaczyć, że Sąd Najwyższy w cytowanej wyżej uchwale z dnia 21.XI.1980 r.

<sup>3</sup> Na przykład orzeczn. SN z dnia 14.IV.1965 r. I PR 88/65, OSNCP 1966, nr 2, poz. 23 oraz orzeczn. SN z dnia 12.V.1964 r. II CR 185/64 OSNCP 1965, nr 3, poz. 41.

<sup>4</sup> OSNCP 1981, nr 8, poz. 142.

<sup>5</sup> OSPiKA 1958, z. 5, poz. 136 z glosą S. Grzybowskiego.

<sup>6</sup> OSPiKA 1962, nr 4, poz. 106 z notką K.P.

<sup>7</sup> OSN 1952, z. III, poz. 75, s. 307.

III CZP 43/80 podał, że takie stanowisko jest powszechnie przyjęte nie tylko w praktyce sądowej, ale także w nauce prawa.

3. Nie kwestionując stanowiska Sądu Najwyższego, które przyczynia się wydatnie do ujednoczenia praktyki sądowej i państwowych biur notarialnych, uważam, że rola glosatora sprawdzać się będzie tutaj przede wszystkim do omówienia poglądów przedstawicieli nauki w tym przedmiocie.

Wydaje się, że pierwszą kompleksową (choć syntetyczną) oceną linii orzecznictwa Sądu Najwyższego w odniesieniu do możliwości kontroli przez sądy powszechne w postępowaniu cywilnym ważności aktów administracyjnych dał S. Grzybowski w głosie do orzeczenia SN z dnia 29.VI.1957 r. 2 CR 499/57.<sup>8</sup> Zaczynając bowiem od przytoczenia próby definicji bezwzględnie nieważnej decyzji administracyjnej (tj. decyzji, która prawnie w ogóle nie istnieje, chociażby nawet nie została ona uchylona w trybie przewidzianym w art. 101 i 102 post. adm. W tej sytuacji aktu administracyjnego po prostu nie ma, nie może on zatem wywołać żadnych skutków prawnych ani mieć jakiegokolwiek mocy wiążącej) autor ten podał, że taki pogląd zajmowała również w okresie międzywojennym polska nauka administracji, a po wyzwoleniu (w latach pięćdziesiątych — przyp. mój S.D.) m.in. B. Graczyk<sup>9</sup> i M. Zimmermann.<sup>10</sup> Natomiast częściowo odmienne stanowisko reprezentował W. Dawidowicz,<sup>11</sup> który zwracał uwagę na domniemanie ważności aktu administracyjnego. S. Grzybowski uważa przy tym, że bezwzględnie nieważne akty administracyjne powinny być w postępowaniu cywilnym

oceniane tak jak bezwzględnie nieważne czynności prawne prawa cywilnego. Z tych też względów twierdzi, że aczkolwiek nie każda wadliwość dotycząca aktu administracyjnego pociąga za sobą bezwzględną nieważność, to jednak zbyt wąskie jest ograniczenie takiej nieważności przez SN tylko do dwóch wskazanych w tezie orzeczenia wypadków. Dotyczy to również uwzględnienia tej nieważności tylko na wnioski. Dlatego też podziela on stanowisko M. Zimmermanna, że chodzi tu przynajmniej o takie akty administracyjne, które zostały dotknięte jedną z wad wymienionych w art. 101 rozporz. Prezydenta RP o postępowaniu administracyjnym z 1928 r. (Dz. U. Nr 36, poz. 341 z uzup. i zm.). W każdym razie byłyby to wypadki krańcowe. S. Grzybowski podaje zarazem, że w okresie międzywojennym podobne poglądy reprezentowali: J. Morawski, R. Hausner i B. Wasiułyński.

Wobec zaś tego, że prawo nie zawiera wyraźnych przepisów co do bezwzględnej nieważności aktu administracyjnego, S. Grzybowski słusznie zaznaczył, że ustalenia Sądu Najwyższego w tym względzie nie są oparte na żadnym przepisie prawa administracyjnego. Mimo to dotychczasowa *communis opinio* powinna zdaniem tego autora, eliminować ewentualne rozbieżności między stanowiskiem doktryny prawa administracyjnego a stanowiskiem zajmowanym przez sądy powszechne, że dotknięte bezwzględną nieważnością akty administracyjne, a więc tylko pozornie istniejące, nie są zdarzeniami prawnymi i z tego powodu nie mogą wywoływać żadnych skutków prawnych. W związku z tym S. Grzybowski uznał tezę glosowanego

<sup>8</sup> OSPiKA 1958, nr 5, poz. 136, s. 301 i n.

<sup>9</sup> B. Graczyk: Postępowanie administracyjne, Warszawa 1953, s. 202 i n.

<sup>10</sup> M. Zimmermann: Polskie Prawo administracyjne — Część ogólna, 1956, s. 336, 338 i n.

<sup>11</sup> W. Dawidowicz: Podstawowe zagadnienia postępowania administracyjnego, Warszawa 1956, s. 114 i n.

przez siebie orzeczenia SN za trafną co do zasady.

Idąc za tokiem rozumowania tego autora, Sąd Najwyższy w uzasadnieniu cytowanego wyżej orzeczenia z dnia 4.XI.1959 r. 2 CR 669/69 stwierdził, iż „istnieją co najmniej dwie wadliwości, co do których nauka prawa administracyjnego oraz orzecznictwo Sądu Najwyższego zgodnie przyjmują, że powodują one bezwzględną nieważność aktu względnie orzeczenia administracyjnego”. W tej sytuacji SN również przyjął, że dotyczy to głównie aktu administracyjnego wydanego przez organ całkowicie niewłaściwy rzeczowo albo gdy akt ten wydany został z zupełnym pominięciem jakiegokolwiek procedury.

Problem stwierdzenia bezwzględnej nieważności aktu administracyjnego wiąże się z tzw. pośrednią kontrolą sądową, która nie prowadzi jednak do uchylenia sprzecznego z prawem aktu administracyjnego, lecz jedynie do jego niestosowania.<sup>12</sup> Sąd w postępowaniu cywilnym nie zmienia też takiej wadliwej decyzji administracyjnej. Za kontrolą w tych granicach opowiada się m.in. J. Łętowski,<sup>13</sup> który uważa, że bezwzględna nieważność musi być ograniczona do sytuacji rzeczywiście wyjątkowych, „gdy od razu jest widoczne, że akt administracyjny żadnych skutków prawnych wywołać nie może”. Natomiast wszelkie inne wady

(nawet poważne) powinny być usunięte w normalnym toku postępowania administracyjnego. Dlatego autor nie podziela stanowiska J. Litwina,<sup>14</sup> wyrażonego w artykule pod znamienym tytułem: „Zmierzch koncepcji tzw. bezwzględnej nieważności niektórych decyzji administracyjnych na forum cywilnym”. Należy tu zaznaczyć, że wnioski co do rezygnacji Sądu Najwyższego z tej koncepcji wysnuł J. Litwin na tle analizy odosobnionego orzeczenia Sądu Najwyższego z dnia 3.I.1964 r. II CR 674/63, że do kontroli decyzji administracyjnej w zasadzie powołane są jedynie odpowiednie organy administracyjne, a sąd cywilny może sprawować taką kontrolę tylko na podstawie przepisu szczególnego. Ciekawe są w tym względzie argumenty J. Łętowskiego, jak również jego komentarz do orzeczenia SN z dnia 4.XI.1959 r. 2 CR 669/59,<sup>15</sup> ale brak jest miejsca w głosie na analizę.

Przenosząc teraz rozważania w odniesieniu do tej koncepcji na grunt ściśle nauki postępowania cywilnego, pragnę wskazać, że w związku z krytyką pojęcia bezwzględnej nieważności aktu administracyjnego S. Hanausek<sup>16</sup> podziela pogląd, „iż w wypadku zaistnienia wady powodującej skutek określony jako bezwzględna nieważność należy obecnie przyjąć raczej nieistnienie decyzji jako aktu administracyjnego, a w konsekwencji niemożność wywarcia przez nią żadnych skutków

<sup>12</sup> Por. np. Z. Stalev: Sądowa kontrola zgodności z prawem działań administracji — Tezy (w:) Materiały III Międzynarodowej Konferencji Procedury Cywilnej Krajów Socjalistycznych, Zesz. Nauk. IBPS 1975, z. 3, s. 70. Podobnie E. Łętowska: Głosa do orzecz. SN z dnia 10.IV.1974 r. I PR 19/74 (NP 1976, nr 1, s. 134 i n.), która też uznaje za przydatną koncepcję nieważności bezwzględnej aktów administracyjnych.

<sup>13</sup> J. Łętowski: Sądy powszechne i praworządność w administracji, Wrocław-Warszawa-Kraków 1967, s. 137 i n.

<sup>14</sup> NP 1965, nr 10, s. 1133 i n.

<sup>15</sup> J. Łętowski: Funkcjonowanie administracji w świetle orzecznictwa, Warszawa 1967, s. 127 i n.

<sup>16</sup> S. Hanausek: „Związanie” sądu cywilnego decyzją administracyjną, St. Cyw., t. XXIII 1974, s. 15 i n. (cytuje za J. Łętowskim: Sądy powszechne (...), s. 140). Autorka podaje dalej, że „sąd musi również stwierdzić, czy wchodzące w zakres podstawy faktycznej rozstrzygnięcia zdarzenie prawne, jakim jest decyzja administracyjna, spełnia wymagane przez prawo warunki, od których uzależniona jest jej ważność”.

prawnych".<sup>17</sup> Jednakże autorka ta uważa przy tym, że sąd cywilny musi, ze względu na potrzeby postępowania cywilnego i rozstrzygnięcie sprawy cywilnej, przeprowadzić takie czynności kontrolne, które pozwolą na ustalenie, czy decyzja administracyjna nie jest dotknięta wadliwością określoną w art. 137 § 1 k.p.a. „Ta działalność kontrolna wchodzi w zakres określonego w przepisie art. 3 § 2 k.p.c. obowiązku sądu wszechstronnego zbadania wszystkich istotnych okoliczności sprawy”.

Jeszcze dalej w tym kierunku idzie K. Korzan,<sup>18</sup> który twierdzi, że: „sąd jako organ niezawisły jest uprawniony i zobowiązany do kontroli (w formie oceny kwestii wstępnej) wszystkich aktów administracyjnych jako faktów (dowodów w sprawie) mających znaczenie dla rozpoznawania spraw cywilnych z wyjątkiem wypadków, w których jest ona wyłączona”. Autor odnosi to zarówno do aktów administracyjnych deklaracyjnych jak i konstytutywnych.

Jeśli chodzi o W. Siedleckiego,<sup>19</sup> to przyjmuje on generalnie, że stwierdzenie, czy czynność prawna może wywrzeć przewidziane przez prawo skutki, nie następuje zawsze „w drodze odrębnego postępowania przepisane do tego celu, lecz przy sposobności, gdy ktoś z czynności nieistniejącej chce wyprowadzić skutki prawne,

związane normalnie z taką czynnością prawnie istniejącą”. To stwierdzenie odnosi się niewątpliwie do nieważnych aktów administracyjnych, skoro autor reprezentuje pogląd, że sąd jest związany tylko takimi ostatecznymi decyzjami administracyjnymi, które są wydane przez właściwe organy i w zakresie ich działania.<sup>20</sup>

Traktując powyższe poglądy jedynie jako wskazanie pewnego kierunku w doktrynie postępowania cywilnego, pragnę jednocześnie zauważyć, że po nowelizacji k.p.a. i utworzeniu NSA problem nieważności aktów administracyjnych stał się jednym z węzłowych zagadnień w doktrynie postępowania administracyjnego. Jednakże słusznie podkreśla Z. Janowicz,<sup>21</sup> że „zagadnienia nieważności aktu administracyjnego należą do najtrudniejszych i najbardziej spornych w teorii prawa administracyjnego”; dotyczy to w szczególności tzw. aktów bezwzględnie nieważnych. Autor ten przedstawia zarazem dwa charakterystyczne w tym względzie stanowiska, tzn. M. Zimmermanna, który wypowiada się w takich wypadkach za aktami mającymi tylko pozór aktów prawnych (co było już omówione), i E. Iserzona,<sup>22</sup> który twierdzi, że „decyzje dotknięte wadami wyliczonymi w art. 137 § 1 (obecnie art. 156 § 1 k.p.a. — przyp. mój S.D.) nie są aktami nieistniejącymi (nie są „nieaktami”). Dopiero

<sup>17</sup> Zaznaczyć trzeba, że to „nieistnienie” decyzji administracyjnej rozumieć należy w znaczeniu prawnym, a nie faktycznym, podobnie jak ma się rzecz z wyrokami „nieistniejącymi” (por. np. J. Sikora: Orzeczenia nie istniejące, St. Cyw., t. XXIX 1978, s. 184 i n.; A. Miączynski: Faktyczne i prawne istnienie orzeczenia w sądowym postępowaniu cywilnym, Zesz. Nauk. UJ — Prace Prawnicze 1972, s. 55; K. Piasecki: Wyrok pierwszej instancji w procesie cywilnym, Warszawa 1980, s. 106).

<sup>18</sup> K. Korzan: Orzeczenia zastępujące oświadczenia woli w sądowym postępowaniu cywilnym, Warszawa 1977, s. 113 i n.

<sup>19</sup> W. Siedlecki, m.in. w pracy: Nieważność procesu cywilnego, Warszawa 1965, s. 58—59.

<sup>20</sup> Por. W. Siedlecki: Postępowanie cywilne w zarysie, Warszawa 1972, s. 44. Podobne stanowisko zajął SN w orzeczeniu z dnia 14.IV.1965 r. I PR 88/65, OSNCP 1966, nr 2, poz. 23.

<sup>21</sup> Z. Janowicz: Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądem administracyjnym, Warszawa-Poznań 1982, s. 234 i n.

<sup>22</sup> E. Iserzon: Kodeks postępowania administracyjnego — Komentarz, wyd. III, s. 213 i wyd. IV, s. 271.

decyzja podjęta z mocy art. 137 „obala istniejące w stosunku do nich domniemanie mocy obowiązującej” i znosi „wszystkie skutki tą decyzją wywołane, i to wstecz — od chwili jej wydania”.

Z. Janowicz<sup>23</sup> wskazuje przy tym, że w tej materii wypowiedzieli się obszernie (i różnorodnie): S. Rozmaryn, F. Longchamps, W. Dawidowicz, J. Litwin, J. Borkowski, J. Łętowski i E. Ochendowski. Sam Z. Janowicz nie zajmuje zdecydowanego stanowiska, chociaż nie kwestionuje orzeczenia SN z dnia 3.I.1964 r. II CR 674/63, komentowanego przez J. Litwina i rzekomo zgodnego z poglądami E. Iserzona. Przyznaje jednak, że w tym orzeczeniu Sąd Najwyższy z konieczności odesłania na drogę administracyjną przez sąd powszechny wyłącza grupę „decyzji nie istniejących”, czyli „nieaktów”, kiedy to wchodzi w rachubę „oczywista niewłaściwość funkcjonalna danego organu *ratione materiae* do wydania tej decyzji, a nie tylko niewłaściwość, o której mowa w art. 137 § 1 k.p.a.” oraz sytuacji, gdy „akty wydane (są) bez zachowania jakiegokolwiek procedury”.

Nie analizując już poglądów innych autorów ze względu na ramy niniejszej glosy, chciałbym zwrócić tylko uwagę na to, że J. Borkowski<sup>24</sup> — nawiązując niejako do powołanego wcześniej poglądu S. Grzybowskiego (choć mówi ogólnie o literaturze), że pojęcie bezwzględnej nieważności aktu administracyjnego nie jest znane k.p.a., ale ma głównie teoretyczny charakter — podziela niewątpliwie stanowisko J. Litwina, skoro podkreśla, że „zaznacza się tutaj wyraźny rozdźwięk pomiędzy stanem regulacji prawnej postępowania administracyjnego a li-

nią orzecznictwa sądów powszechnych, a ściślej — sądów cywilnych”.

4. W związku z tym zmuszony jestem sprzeciwić się takiemu uproszczeniu problemu, które nie ułatwia wcale wypełnienia luki prawnej w k.p.a., ale akcentuje tylko rzekomy „rozdźwięk” między — rzecz by można — w pełni prawidłową regulacją postępowania administracyjnego a „nieprawidłowym” orzecznictwem sądów w sprawach cywilnych. Przed podobnym rozwiązaniem sporów teoretycznych w doktrynie prawa administracyjnego co do bezwzględnej nieważności aktów administracyjnych przestrzegał jeszcze w 1958 r. S. Grzybowski. Nie ulega przy tym wątpliwości, że takie stanowisko jest wynikiem jakiegoś nieporozumienia (skoro sądy nie uchylają ani nie zmieniają decyzji administracyjnej) i może budzić wrażenie, że przyznaje prymat formalizmowi prawniczemu, który obcy jest przecież istocie socjalistycznego prawa i praworządności. Wobec tego jednak, że doktryna nie daje jednoznacznej odpowiedzi w tej tak ważnej sprawie, słusznie twierdzi J. Łętowski,<sup>25</sup> że to „wymagania praktyki spowodowały, iż Sąd Najwyższy musiał ustosunkować się do tego zagadnienia, rozpatrując je z punktu widzenia dowodów w postępowaniu sądowym, (...) zachodziła bowiem konieczność rozstrzygnięcia, czy konkretne zachowanie organu administracyjnego można traktować jako akt administracyjny, którego treść jest dla sądu wiążąca”.

Uważam zatem, że poza sporem jest okoliczność, iż Sąd Najwyższy we wskazanych powyżej wypadkach nie decydował o losach nieważnego „bezwzględnie” aktu administracyjnego, ale oceniał jego znaczenie tylko z tego

<sup>23</sup> Z. Janowicz: op. cit., s. 238—239.

<sup>24</sup> J. Borkowski w pracy zbior.: Kodeks postępowania administracyjnego — Komentarz, Warszawa 1985, s. 237—238.

<sup>25</sup> J. Łętowski: Sądy powszechne (...), jw. s. 135.



punktu widzenia, czy może on wywołać skutki cywilnoprawne w danej sprawie, tzn. w aspekcie jego prejudycjalności. Abstrahując od szczegółowej analizy tego zagadnienia, które z kolei w doktrynie prawa procesowego cywilnego jest sporne,<sup>26</sup> nie ulega kwestii, że problem zawieszenia postępowania mógłby wchodzić z reguły w rachubę wtedy, gdyby toczyło się postępowanie administracyjne, poprzedzające prawidłowe rozporządzenie mieniem ogólnonarodowym w formie aktu notarialnego. Ponadto w doktrynie postępowania cywilnego przyjmuje się jako zasadę, że w sytuacji kiedy postępowanie administracyjne jest zakończone ostateczną decyzją, zanim wszczęte zostało postępowanie cywilne, „sąd cywilny formalnie nie jest związany ostateczną decyzją administracyjną, gdy chodzi o ocenę faktów stanowiących podstawę rozstrzygnięcia sprawy cywilnej”.<sup>27</sup> Dlatego za zawieszeniem postępowania nie mógł przemawiać fakt wydania już decyzji administracyjnej, ale bez podstawy prawnej i zarazem z naruszeniem właściwości rzeczowej i formy pod rygorem nieważności, gdyż nie mogła ona — w tym stanie rzeczy — przesądzić kwestii wstępnej, niezbędnej dla dokonania zmian w księgach wieczystych. Z tych też względów nie było potrzeby korzystania z instytucji zawieszenia postępowania (art. 177 § 1 pkt 3 i § 2 k.p.c.), i to chyba tylko w tym celu, aby uzyskać potwierdzenie tego, co dla każdego prawnika jest oczywiste. Klóciłoby się to ponadto z

zasadą szybkości i ekonomii postępowania oraz z wymaganiami efektywności tego postępowania, jak to trafnie podkreślił Sąd Najwyższy w uzasadnieniu głosowanej uchwały.

Wobec powyższego opowiadam się nie tylko za trafnością głosowanej uchwały i ustalonej linii orzecznictwa Sądu Najwyższego, ale również aprobuję stanowisko przyjęte w doktrynie postępowania cywilnego co do możliwości oceny przez sąd cywilny decyzji administracyjnych, rozstrzygających kwestie wstępne w konkretnych sprawach cywilnych, tym bardziej że brak jest w tym zakresie odpowiednika normy art. 11 lub innego przepisu k.p.c. o mocy wiążącej decyzji administracyjnych.<sup>28</sup> Nie wyłącza to wcale kontroli sądowej aktów administracyjnych, sprawowanej obecnie przez Naczelny Sąd Administracyjny. Co się zaś tyczy niemożności wywarcia przez niektóre (wadliwe) akty administracyjne (jak np. omawiana tu decyzja naczelnika gminy z dnia 1.VII.1983 r.) skutków w zakresie prawa cywilnego, to popieram w tej kwestii stanowisko S. Hanausek,<sup>29</sup> pozostawiając tym samym rozwiązanie problemu bezwzględnej nieważności aktów administracyjnych doktrynie prawa i postępowania administracyjnego oraz organom legislacyjnym.

Pragnę również zaznaczyć, że przekonuje mnie całkowicie dokonana przez Sąd Najwyższy wykładnia art. 40 ustawy o księgach wieczystych i hipotece z 1982 r., iż państwowe biuro

<sup>26</sup> Por. np. L. Ostrowski: O kwestiach prejudycjalnych w procesie cywilnym (problematyka związana z art. 177 k.p.c.), *Pal.* 1965, nr 11, s. 1 i n.; Z. Resich: *Res iudicata*, Warszawa 1978, s. 45 in.; A. Jakubecki: Prejudycjalność w postępowaniu cywilnym, *NP* 1982, nr 7-8, s. 93 i n.; A. Skąpski: Ograniczenia dowodzenia w procesie cywilnym, Warszawa-Kraków 1984, s. 36 i n.

<sup>27</sup> Por. W. Siedlecki: *Postępowanie cywilne (...)*, jw., s. 44.

<sup>28</sup> Por. np. W. Dawidowicz: *Ogólne postępowanie administracyjne — Zarys systemu*, Warszawa 1962, s. 197 i n. Autor przestrzega przed skrajnym ujmowaniem zagadnienia domniemania mocy obowiązującej decyzji administracyjnych, jeżeli „decyzja nieważna nie wywołuje skutków prawnych od początku swego istnienia”.

<sup>29</sup> S. Hanausek: *op. cit.*, s. 15 i n.

notarialne jest uprawnione do odmowy wpisu do księgi wieczystej, jeśli stwierdzi niewłaściwą formę i wadliwą treść dokumentu stanowiącego podstawę wniosku o wpis, w szczególności w sytuacjach omówionych wyżej.

Na marginesie tylko należy zauważyć, że pozostaje kwestią otwartą ewentualne zrównanie ustawowe w

uprawnieniach do prawa własności budynków znajdujących się w gospodarstwach rolnych przekazanych na rzecz Skarbu Państwa na podstawie cytowanych ustaw z 1974 i 1977 r., skoro takie możliwości stworzyła ustawa z 1982 r.

*Sławomir Dalka*

#### 4.

### GŁOSA do uchwały Sądu Najwyższego z dnia 14 grudnia 1984 r. III CZP 73/84\*

Teza glosowanej uchwały ma brzmienie następujące:

**Osoba, na której szkodę dokonano kradzieży, może w trybie określonym w art. 369 k.p.k. dochodzić od Skarbu Państwa wydania równowartości — uzyskanych przez sprawcę kradzieży**

**w zamian za sprzedaż skradzionych przedmiotów — dewiz, co do których sąd w postępowaniu karnym orzekł prawomocnie przepadek na rzecz Skarbu Państwa.**

Glosowana uchwała zapadła na tle następującego stanu faktycznego:

Z mieszkania powodów skradziono rzeczy, za które sprawcy przestępstwa nabyli dewizy w formie zagranicznych środków płatniczych. Po wykryciu sprawców i zatrzymaniu u nich walorów dewizowych sąd w postępowaniu karnym orzekł na podstawie art. 48 § 1 k.k. przepadek tych walorów na rzecz Skarbu Państwa. Powodowie, jako poszkodowani przestępstwem, zażądali od Skarbu Państwa w drodze powództwa cywilnego wydania im dewiz bądź ich równowartości. Dopuszczalność drogi obranej przez powodów zrodziła wątpliwości Sądu Wojewódzkiego, który w formie zagadnienia prawnego w trybie art. 391 k.p.c. przedstawił je do rozstrzygnięcia Są-

dowi Najwyższemu. W swej odpowiedzi Sąd Najwyższy przyjął, że w wypadku takim jak wyżej biernie legitymowanym wobec roszczeń poszkodowanych jest Skarb Państwa, od którego mogą oni dochodzić wydania im dewiz, a tylko ich równowartości.

Można uważać, że przedstawione wątpliwości nigdy by nie powstały, gdyby u sprawców kradzieży zatrzymano rzeczy zabrane powodom. Sąd karny nie mógłby bowiem orzec ich przepadek, gdyż nie należały do sprawców. Z punktu widzenia stosowania przepadek z art. 48 k.k. decydujące znaczenie ma stan prawny istniejący w chwili orzekania,<sup>1</sup> a sama kradzież, co jest oczywiste, nie pozbawia uprawnionych przysługującego im prawa. Wątpliwości Sądu Wojewódz-

\* Uchwała opublikowana w OSNCAP 1985, nr 9, poz. 123.

<sup>1</sup> K. Młoduski (w:) Kodeks karny — Komentarz, Warszawa 1977, s. 164.