

Lesław Myczkowski

Jeszcze o prawie pierwokupu : (na marginesie orzeczenia Sądu Najwyższego z dnia 30 grudnia 1964 r. 1 CR 417

Palestra 10/7(103), 21-25

1966

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.

wymaga treść art. 853 § 1 k.p.c. W wypadku takim powinien się on ograniczyć do tymczasowego (prowizorycznego) określenia wartości ruchomości jedynie dla orientacji, ile ruchomości należy zająć na zaspokojenie należności wierzyciela (art. 845 § 3 k.p.c.), i pozostawić — na podstawie analogii z art. 853 § 2 k.p.c. — ostateczną ich wycenę pracownikowi (rzeczoznawcy)³⁰ uspołecznionego punktu skupu, w dacie dostarczenia do sprzedaży ruchomości.

Ze względu na sztywne ceny, jakie obowiązują przy kupnie-sprzedaży tego rodzaju ruchomości, zbędne jest przywoływanie biegłego-rzeczoznawcy spoza punktu skupu, do którego ruchomości dostarczono, chyba że wierzyciel lub dłużnik wyraźnie tego żąda.

Inaczej przedstawia się sprawa przy sprzedaży jednostce handlu uspołecznionego ruchomości nie używanych, co do których ceny skupu nie zostały ustalone. Wówczas, jak stwierdza art. 865 § 1 k.p.c., sprzedaż dokonuje się po cenach o 25% niższych od wartości szacunkowej ruchomości.

Określenie metodą szacunkową rzeczywistej wartości ruchomości nie mających ceny urzędowej wymaga z reguły wiedzy specjalistycznej (znajomości surowca, sposobu produkcji itp.). Stąd też dla właściwego oszacowania takich ruchomości komornik powinien przywoływać biegłego-rzeczoznawcę posiadającego niezbędne kwalifikacje, i przy tym (w celu uniknięcia zarzutu braku obiektywizmu) nie spośród pracowników jednostki, której wymienione ruchomości sprzedaje.

Na nieprawidłowy, zdaniem stron, szacunek przysługuje skarga na czynności komornika z art. 767 k.p.c. przed zbyciem ruchomości (jak to już wyżej podkreślono w odniesieniu do sprzedaży licytacyjnej) jednostce handlu uspołecznionego lub za pośrednictwem przedsiębiorstwa komisowego. Po jej zbyciu skarga — m. zd. — nie przysługuje (argument z art. 870 k.p.c.).³¹ W wypadku takim, jeśli chodzi o komornika, może wchodzić w grę jedynie powództwo z art. 769 k.p.c. o odszkodowanie. Nie jest także wyłączona możliwość dochodzenia przez strony wyrównania szkody od biegłego na zasadach ogólnych.

³⁰ Strony mogą zgłaszać zarzuty co do niewłaściwego wyboru rzeczoznawcy (biegłego) oraz żądać jego wyłączenia z tych samych przyczyn, z jakich można żądać wyłącznie sędziego (art. 281 k.p.c.).

³¹ Por. uwagę zawartą w przypisie 18. Dodać tutaj trzeba, że po sprzedaży ruchomości rozpoznanie skargi byłoby najczęściej niemożliwe, zwłaszcza wówczas, gdyby ruchomości te zostały pomieszane z innymi ruchomościami u nabywcy, jak np. sprzedane zboże z innym zbożem w magazynie punktu skupu.

LESŁAW MYCZKOWSKI

Jeszcze o prawie pierwokupu

(Na marginesie orzeczenia Sądu Najwyższego z dnia 30 grudnia 1964 r. 1 CR 417/64 – PUG z 1966 r. nr 1, str. 30 – 31).

I

Z przyjętego w uchwale Całej Izby Cywilnej SN z dn. 10.XI.1962 r. podziału wykonywania prawa pierwokupu na 2 stadia (mianowicie na wstępne, tj. kończące się aktem administracyjnym wewnętrznym, oraz na właściwe, polegające na zło-

zeniu oświadczenia wobec sprzedawcy) wydane następnie orzeczenie SN z dn. 30.XII.1964 r. wyciąga wniosek, jakoby stadium wstępne nie podlegało kontroli sądów, gdyż ma charakter administracyjny.

Sąd Najwyższy stawia w ten sposób znak równania między wszelkimi aktami administracji państwowej bez względu na to, czy jest to decyzja z zakresu administracji państwowej, czy też akt wewnętrzny administracji. Treść orzeczenia z dn. 30.XII.1964 r. nie daje jednocześnie odpowiedzi na zasadnicze pytanie, na czym SN opiera swój pogląd.

Ponieważ przyjęcie powyższej tezy mogłoby mieć bardzo poważne skutki w praktycznej działalności sądów i prowadziłyby do zwichnięcia równowagi między stronami w procesach cywilnych, przeto należy zaoponować przeciwko zrównaniu w skutkach prawnoprocesowych decyzji administracyjnych z aktami wewnętrznymi administracji państwowej. Biorąc pod uwagę, że linia podziału między sferą podlegającą reżymowi administracyjnemu a procesem cywilnym nie znajduje wyraźnego odbicia w pozytywnym prawie, odpowiedzi w interesującej nas kwestii należy szukać w rozważaniach teoretycznych i w piśmiennictwie.¹

Podział aktów administracyjnych na wewnętrzne i zewnętrzne wprowadzony został w piśmiennictwie polskim przez M. Zimermanna, który jako kryterium przyjmuje „charakter stosunku organu wydającego akt administracyjny do adresata”.² M. Zimmermann wyjaśnia przy tym, że „akty wewnętrzne kieruje jeden organ do drugiego; akty te nie mogą ustanawiać ani naruszać bezpośrednio żadnych praw podmiotowych. Z tych przyczyn tryb tworzenia tych aktów, ich forma nie wymagają ani tak szczegółowego unormowania, ani też gwarancji procesowych mających chronić prawa podmiotowe.”³

W. Dawidowicz, który akceptuje rozróżnienie wprowadzone przez M. Zimermanna, w podręczniku pt. „Nauka prawa administracyjnego” podaje, że istotą podziału na akty wewnętrzne i zewnętrzne jest „istnienie lub nieistnienie stosunku podporządkowania ze strony adresata aktu wobec organu, od którego akt pochodzi.”⁴ Autor ten wskazuje przy tym na „możliwość dwojakiego pojmowania aktu wewnętrznego: jako aktu dokonywanego między organami administracji państwowej lub też jako aktu zachodzącego wewnątrz jednego organu między osobami fizycznymi zatrudnionymi w tym organie.”⁵ „W pierwszym wypadku będziemy mieli akt wewnętrzny w sensie zamykania się w określonym »pionie« organów administracji państwowej, znajdujących się wobec siebie w stosunku nadrzędności i podporządkowania. Jest to cecha podstawowa, kwalifikująca te akty właśnie jako „akty wewnętrzne”, natomiast w drugim wypadku „podstawę tych aktów stanowi służbowe podporządkowanie pracowników organu administracji państwowej swemu przełożonemu. Dlatego też zupełnie naturalna wydaje się propozycja, żeby ten typ wewnętrznych aktów administracyjnych nazwać po prostu poleceniami służbowymi.”⁶

„Znacznie bardziej skomplikowana jest problematyka aktów wewnętrznych kierowanych przez organ nadrzędny do organu podporządkowanego w ramach okre-

1 Kodeks postępowania cywilnego nie precyzuje, jakie akty administracji państwowej należy uznać za wiążące dla sądów. Jedynie przykładowo wskazać można na art. 177 § 1 pkt 3 k.p.c. traktujący o „decyzji organu administracji państwowej”. Pojęcie zaś decyzji sprecyzowano szczegółowo w k.p.a.

2 M. Z i m e r m a n n: Polskie prawo administracyjne — Część ogólna, s. 328.

3 Jak wyżej — str. 329.

4 W. D a w i d o w i c z: Nauka prawa administracyjnego — Zarys wykładu. PWN, Warszawa 1965, tom I, str. 299.

5 Jak wyżej — str. 306.

6 Jak wyżej — str. 305.

ślonego »pionu« administracji państwowej (...), które można by nazwać aktami indywidualnymi wewnętrznego kierownictwa».⁷

W. Dawidowicz wskazuje przy tym, że „w naszych warunkach prawnych asumpt do rozważań na temat indywidualnych aktów wewnętrznego kierownictwa daje art. 63 ustawy o radach narodowych.”⁸

J. Starościak i E. Iserzon w podręczniku pt. „Prawo administracyjne”⁹ wyraźnie rozgraniczają „akt administracyjny” od „aktu wewnętrznego”, które to rozróżnienie wydaje mi się bardziej precyzyjne, gdyż nie prowadzi do mylnych skojarzeń.

W świetle tych wypowiedzi należy zatem przyjąć wbrew odmiennemu pogładowi zawartemu w orzeczeniu SN z 30.XII.1964 r., że akt wewnętrzny administracji państwowej nie ma waloru niezależności związanego z pojęciem decyzji administracyjnej (tj. „aktu zewnętrznego” według nomenklatury Zimermanna).

Na gruncie cywilnoprawnym akt wewnętrzny administracji państwowej powinien być traktowany jako wyraz woli organu administracji (zwykle organu nadrzędnego lub osoby przełożonej nad urzędnikiem), żeby w konkretnej kwestii cywilnej zająć określone stanowisko. O ile w zakresie postępowania administracyjnego akt wewnętrzny może w pewien sposób wpłynąć na treść decyzji, o tyle w ramach stosunków cywilnych (stosunku równych partnerów) stanowić może jedynie jedną z wielu okoliczności, które sąd powszechny bierze pod uwagę przy ferowaniu wyroku. Istnienie aktu wewnętrznego nie zwalnia sądu od obowiązku badania, czy kwestionowane w procesie oświadczenie organu administracji państwowej zgodne jest z przepisami prawa, czy nie narusza ono zasad współżycia społecznego, bądź też czy nie koliduje z celem społeczno-gospodarczym, dla zrealizowania którego przysługuje stronie (organowi administracji) określone uprawnienie.

W szczególności sąd powszechny uprawniony jest do badania, czy oświadczenie o skorzystaniu z prawa pierwokupu nie koliduje z wytycznymi Rady Ministrów (uchwała RM nr 62 z dn. 16.II.1962 r., ogłoszona w Mon. Pol. Nr 23, poz. 98).

Nie należy przy tym zapominać, że ustawodawca powierzył organom administracji wykonywanie w trybie administracyjnym szeregu czynności z natury cywilnoprawnych. W tym zakresie, na mocy ustaw szczególnych, organ administracji działa za pomocą środków prawa administracyjnego, a więc decyzji i postanowień, przewidzianych w k.p.a. Typowym przykładem będzie tu postępowanie w sprawach lokalowych zastępujące umowny stosunek najmu. Jednakże te wyjątkowe dziedziny stosunków cywilnych, które ustawodawca poddał jednostronnemu określaniu w trybie procedury administracyjnej, nie mogą być rozciągnięte w drodze wykładni na inne stosunki cywilnoprawne, które nadal i bez żadnych ograniczeń podlegają kompetencji sądów.

Prawu naszemu znane są sytuacje mieszane uregulowania stosunków prawnych między organem administracji a osobami trzecimi. Typowym przykładem będzie tu ustanowienie prawa wieczystego użytkowania, sprezyzowane w art. 18 ust. 1 ustawy z dn. 14.VII.1961 r. o gospodarce terenami w miastach i osiedlach (Dz. U. Nr 32, poz. 159). Wieczyste użytkowanie realizuje się według tej ustawy w dwóch stadiach, z których pierwsze obejmuje decyzję administracyjną *sensu stricto* wydawaną przez organ do spraw gospodarki komunalnej i mieszkaniowej prezydium powiatowej rady narodowej, a drugie stanowi czynność prawa cywilnego, tj. zawarcie umowy. W tym wypadku ustawodawca zupełnie jasno postawił

⁷ Jak wyżej — str. 306.

⁸ Jak wyżej — str. 306.

⁹ „Prawo administracyjne” pod redakcją Jerzego Starościaka (W-wa 1965, PWN, dział III, Rozdział XIV, „Prawne formy działania administracji”). W rozdziale tym § 3 nosi tytuł „akt administracyjny”, a § 9 „akty wewnętrzne organów administracji”.

kwestię: najpierw decyzja administracyjna odpowiadająca wszelkim wymaganiom procedury, a po jej uprawomocnieniu się — podpisanie aktu notarialnego, który rodzi określone skutki cywilne. W wypadku umowy wieczystego użytkowania brak byłoby podstaw do poddania pod kontrolę sądów okoliczności związanych z wydaniem decyzji administracji (pierwszego stadium), aczkolwiek i w tej mierze dopuszcza się pewne wyjątki (patrz np. uchwałę Pełnego Składu Izby Cywilnej SN z dn. 25.IV.1964 r. III CO 12/64).

Porównanie redakcji art. 18 ust. 1 cytowanej ustawy z dn. 14.VII.1961 r. z unormowaniem w teże ustawie sprawy pierwokupu (art. 30—37) wskazuje na zasadnicze różnice, które trudno uznać za przypadkowe, zwłaszcza w związku z nowelizacją ustawy przy okazji uchwalania kodeksu cywilnego (art. XX przep. wpraw. k.c.).

Reasumując, trudno zaakceptować stanowisko wyrażone w omawianym wyroku z dnia 30 grudnia 1964 r., jakoby stadium wstępne realizacji prawa pierwokupu przez rady narodowe uchylało się spod kognicji sądów powszechnych.

II

Orzeczenie SN z dn. 30 grudnia 1964 r. zawiera również wzmiankę co do innej jeszcze kwestii prawnej związanej z realizacją prawa pierwokupu, a mianowicie co do ważności nabycia własności w tych sytuacjach, gdy jest to sprzeczne z „wytycznymi” Rady Ministrów.

Mimo że zagadnienie to poruszone zostało w omawianym wyroku SN jedynie marginesowo (w relacji stanu faktycznego), przy odrzuceniu zasadniczej tezy orzeczenia z 30.XII.1964 r. nabiera ono znaczenia.

Sprawa charakteru prawnego „wytycznych Rady Ministrów” była już przedmiotem rozważań wielu autorów, m. in. w roku 1965 toczyła się na ten temat ożywiona dyskusja na łamach „Palestry”.¹⁰

Profesor E. Iserzon w artykule ogłoszonym w nrze 9 „Palestry” z r. 1965 wyraża pogląd, że uchwała Rady Ministrów nr 62 z dnia 16.II.1962 r. jest wykonawczym aktem normatywnym do ustawy z dnia 14.VII.1961 r. o gospodarce terenami w miastach i osiedlach, wydanym na podstawie szczególnego upoważnienia ustawy (art. 35). Ponieważ Rada Ministrów z mocy art. 70 ustawy o radach narodowych upoważniona jest do wydawania „wytycznych” w ramach kierowania pracą prezydów rad narodowych (art. 32 pkt 11 Konstytucji), przeto wybranie przez ustawodawcę tej właśnie formy wykonania ustawy (a nie np. rozporządzenia) w niczym nie umniejsza rangi ustawodawczej omawianego aktu normatywnego. Autor wskazał przy tym na treść pisma ókólnego Ministra Gospodarki Komunalnej nr 4 z dn. 10.I.1963 r. (Dz. Urz. M.G.K. z 1963 r. Nr 2, poz. 18), które wyjaśnia, że w wypadkach wymienionych w § 5 i 6 uchwały RM nr 62 z dn. 16.II.1962 r. prezydów rad narodowych nie mają obowiązku zwracać się do prezydów wojewódzkich rad narodowych, które w świetle wytycznych nie mogłyby zająć innego stanowiska, podejmowanie więc uchwał w tych sprawach miałoby charakter czysto formalny.

¹⁰ W „Palestrze” z r. 1965 nr 7/8 ogłoszone zostały 2 artykuły polemiczne na temat pierwokupu: L. Myczkowskiego: Prawo pierwokupu a ochrona praw obywateli (artykuł dyskusyjny) oraz S. Mizerzy: O zakresie stosowania ustawowego prawa pierwokupu nieruchomości (polemika z L. Myczkowskim). W następnym numerze „Palestry” (nr 9/93) z września 1965 r. opublikowano artykuł E. Iserzona: Ważność oświadczenia o wykonaniu prawa pierwokupu nieruchomości wbrew zakazowi zawartemu w wytycznych Rady Ministrów.

E. Iserzon stwierdza m. i., że „prawodawca, uznając za słuszne chronienie pewnego rodzaju interesu jednostki, ustanawia w tym celu normę prawną (prawo przedmiotowe), które stwarza dla jednostki podstawę (uprawnienie, prawo podmiotowe) do odpowiedniego rozszczenia. Czyniąc to, prawodawca uznaje, że dany interes jednostki jest zgodny z interesem społecznym, tj. z tym, co społeczeństwo uznaje za pożądane ze stanowiska pożytku powszechnego. Ze stanowiska prawa nie może więc istnieć chroniony przez prawo interes jednostki popadający w sprzeczność z interesem powszechnym.”

Z cywilistycznego punktu widzenia wytyczne Rady Ministrów uznać należy za określenie granic, których przestrzegać powinno uprawnione prezydium rady narodowej przy realizacji podmiotowego prawa skorzystania z pierwokupu nieruchomości. Granice te zdeterminowane zostały m. in. w sposób negatywny (§ 4, 5, 6 uchwały RM nr 62 z 16.II.1962 r.), to jest w formie zakazu korzystania z pierwokupu wobec określonych nieruchomości. Przekroczenie tych granic uznać należy, moim zdaniem, za nadużycie prawa, co wiąże się z określonymi konsekwencjami.

ANDRZEJ BULSIEWICZ

Rodzaje odszkodowania za niestuszne skazanie i oczywiście bezzasadny areszt tymczasowy

Odszkodowanie za niestuszne skazanie lub oczywiście bezzasadne tymczasowe aresztowanie, zasądzone od Skarbu Państwa, stanowi dla poszkodowanego jakby dopełnienie rehabilitacji. Spełnia ono bowiem funkcję społeczną, która polega na umożliwieniu poszkodowanemu powrotu do społeczeństwa i odbudowy swej pozycji jako normalnego członka tego społeczeństwa¹.

W celu uzyskania wynagrodzenia poszkodowany może żądać od Skarbu Państwa odszkodowania za szkody i straty materialne (szkody majątkowe) oraz za krzywdę moralną (szkody niemajątkowe). Odszkodowanie to musi się z natury rzeczy ograniczać do restytucji pieniężnej ze względu na to, że przywrócenie do stanu poprzedniego jest w zasadzie niemożliwe. Stanowisko takie wynika stąd, że mamy tu do czynienia ze szkodami na osobie².

Kodeks postępowania karnego nie wspomina o tym, w jakiej formie ma być przyznane odszkodowanie, którego żąda poszkodowany. Należy więc sięgnąć do przepisów kodeksu cywilnego, które normują to zagadnienie. Tak więc w zależności od konkretnego wypadku odszkodowanie przyznaje się bądź w formie renty, bądź w postaci jednorazowej sumy pieniężnej. Trzeba tu zaznaczyć, że okoliczność, w jakiej formie sąd przyznał odszkodowanie, musi znaleźć wyraz w posta-

¹ Patrz postanowienie Najwyższego Sądu Wojskowego z 3.IV.1958 r. Zo 19/58, zamieszczone w „Orzecznictwie Najwyższego Sądu Wojskowego”, W-wa 1960, s. 336.

² O h a n o w i c z: Zobowiązania — Zarys według kodeksu cywilnego, część ogólna, Warszawa — Poznań 1965 r., s. 102.