



P.O. PREZESA
PROKURATORII GENERALNEJ
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
Marek Miller

Warszawa, dnia 17 października 2018 r.

KR-71-23/18/JKU

ROZSTRZYGNIĘCIE Nr 35 /2018

Na podstawie art. 24 i art. 4 ust. 4 pkt 2 ustawy z dnia 15 grudnia 2016 r. o Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. poz. 2261 ze zm.) w zw. z § 38 ust. 3 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 11 maja 2017 r. w sprawie zakresu i trybu współdziałania Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej i Prezesa Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej z innymi podmiotami przy wykonywaniu zadań (Dz. U. poz. 939) oraz art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym (Dz. U. poz. 2260),

po rozpoznaniu wniosku Sądu Okręgowego w W z dnia 23 kwietnia 2018 r.,
sygn. akt I C 430/17,

po zajęciu stanowiska przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Ministra Cyfryzacji, Ministra Spraw Zagranicznych, Ministra Finansów, Ministra Inwestycji i Rozwoju, Ministra Infrastruktury, Marszałka Sejmu, Marszałka Senatu, Prezesa Rady Ministrów, Ministra Przedsiębiorczości i Technologii,

wskazuję Ministra Przedsiębiorczości i Technologii jako podmiot właściwy do reprezentowania Skarbu Państwa w sprawie z powództwa F . S.A. z siedzibą w K o zapłatę zawisłej przed Sądem Okręgowym w W o sygn. akt I C 430/17.

p.o. PREZESA
Prokuraturii Generalnej
Rzeczypospolitej Polskiej
Marek Miller

UZASADNIENIE

Powód - F S.A. z siedzibą w K - w sprawie o zapłatę zawisłej przed Sądem Okręgowym w W o sygn. akt I C 430/17 przeciwko Skarbowi Państwa, wniósł o zasądzenie od pozwanego na rzecz powoda kwoty 482.860,39 złotych wraz z odsetkami ustawowymi od dnia 28 listopada 2013 r. do dnia zapłaty, tytułem odszkodowania za szkodę wyrządzoną nieprawidłową implementacją do polskiego porządku prawnego przepisów unijnych - dyrektywy 2004/17/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 31 marca 2004 r. koordynującej procedury i usługi pocztowe (Dz.U.U.E.L.2004.134.1) oraz dyrektywy 2004/18/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 31 marca 2004 r. w sprawie koordynacji procedur udzielania zamówień publicznych na roboty budowlane, dostawy i usługi (Dz.U.U.E.L.2004.134.114). Implementacja powyższych dyrektyw została dokonana w ustawie Prawo zamówień publicznych, w szczególności w art. 24 ust. 1 pkt 1a ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (tekst jednolity z dnia 20 lipca 2017 r., Dz.U. z 2017 r. poz. 1579), który następnie został oceniony przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej za niezgodny z zasadami i normami prawa Unii Europejskiej w wyroku z dnia 13 grudnia 2012 r. w sprawie C-465/11. Jak wynika z treści pozwu, powód wskazuje powyższy przepis jako podstawę wykluczenia go z postępowania o udzielenie zamówienia publicznego przez zamawiającego – P S.A. Powód wskazał jako właściwe do reprezentowania Skarbu Państwa dziewięć *stationes fisci*: Ministra Skarbu Państwa, Ministra Finansów, Ministra Spraw Zagranicznych, Ministra Infrastruktury i Budownictwa, Ministra Cyfryzacji, Marszałka Sejmu, Marszałka Senatu, Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej i Prezesa Rady Ministrów. Jednocześnie powód wskazał, że w jego opinii właściwą jednostką wydaje się być Minister Finansów.

W toku postępowania sądowego, w związku z likwidacją Ministerstwa Skarbu Państwa, powstał spór kompetencyjny w zakresie reprezentacji procesowej Skarbu Państwa z udziałem Ministra Finansów, Ministra Spraw Zagranicznych, Ministra Infrastruktury i Budownictwa, Ministra Cyfryzacji, Marszałka Sejmu, Marszałka Senatu, Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej i Prezesa Rady Ministrów.

W związku z powyższym Sąd Okręgowy w W na podstawie art. 24 ustawy z dnia 15 grudnia 2016 r. o Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. poz. 2261 ze zm. – dalej jako ustawa) pismem z dnia 23 kwietnia 2018 r. zwrócił się do Prezesa Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej z prośbą o wskazanie, który organ jest właściwy do podejmowania czynności procesowych w imieniu Skarbu Państwa.

Prezes Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej na podstawie § 38 ust. 2 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 11 maja 2017 r. w sprawie zakresu i trybu współdziałania Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej i Prezesa Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej z innymi podmiotami przy wykonywaniu zadań (Dz. U. poz. 939) pismem z dnia 5 czerwca 2018 r. zwrócił się do: Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej), Prezesa Rady Ministrów (Kancelarii Prezesa Rady Ministrów), Marszałka Sejmu (Kancelarii Sejmu), Marszałka Senatu (Kancelarii Senatu), Ministra Inwestycji i Rozwoju, Ministra Finansów, Ministra Cyfryzacji, Ministra Spraw Zagranicznych i Ministra Infrastruktury, a także pismem z dnia 9 lipca 2018 r. do Ministra Przedsiębiorczości i Technologii, z prośbą o zajęcie stanowiska w kwestii reprezentacji procesowej Skarbu Państwa przesyłając jednocześnie w/w organom kopię pozwu, odpowiedzi na pozew oraz stanowisk pozostałych *statio fisci* zajętych w toku postępowania.

Zainteresowane organy zajęły stanowisko w sprawie: Kancelaria Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w piśmie z dnia 18 czerwca 2018 r., doręczonym 25 czerwca 2018 r., Kancelaria Senatu w piśmie z dnia 13 czerwca 2018 r., znak: ZRP-115-1/17, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów w piśmie z dnia 13 czerwca 2018 r., znak: DP.5010.7.2018.ROP, Kancelaria Sejmu w piśmie z dnia 11 czerwca 2018 r., Minister Cyfryzacji w piśmie z dnia 18 czerwca 2018 r., znak DP-II.022.115.2018, Minister Inwestycji i Rozwoju w piśmie z dnia 13 czerwca 2018 r., znak: DP-II.024.3.2018.AKB, Minister Finansów w piśmie z dnia 14 czerwca 2018 r., znak PR7.0723.12.2018.AWA, Minister Infrastruktury w piśmie z dnia 12 czerwca 2018 r., znak: DP.I.0250.24/17RS, Minister Spraw Zagranicznych w piśmie z dnia 12 czerwca 2018 r., znak: BDG.027.21.2018/2, Minister Przedsiębiorczości i Technologii w piśmie z dnia 20 lipca 2018 r.

Prezes Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej po zapoznaniu się ze stanowiskami zainteresowanych organów wydał rozstrzygnięcie mając na względzie następujące okoliczności.

Zarówno w judykaturze jak i w doktrynie ugruntowane jest stanowisko, że sąd w postępowaniu cywilnym powinien z urzędu dbać o prawidłową reprezentację Skarbu Państwa. Jednocześnie przyjmuje się, że sąd nie jest uprawniony do rozstrzygnięcia sporów kompetencyjnych z zakresu reprezentacji procesowej Skarbu Państwa, że tego typu spory powinny być rozstrzygane poza systemem ochrony sądowej, w ramach wewnętrznej struktury organizacyjnej administracji publicznej (zob. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 4 września 1964 r., II CR 553/63, RPEiS 1965, nr 3, s. 302; wyrok Sądu Najwyższego z dnia 29 lipca 1970 r., II CR

301/70, OSNCP 1971, nr 3 poz. 55; wyrok Sądu Najwyższego z dnia 13 kwietnia 1983 r., IV CR 66/83, OSNC 1984, nr 1, poz. 5; postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 31 maja 2000 r., I CKN 250/00, niepubl.; wyrok Sądu Najwyższego z dnia 22 lutego 2001 r., III CKN 295/00, niepubl.; wyrok Sądu Najwyższego z dnia 29 listopada 2001 r., V CKN 1853/00, niepubl.; wyrok Sądu Najwyższego z dnia 27 lutego 2004 r., V CK 307/03, niepubl.; wyrok Sądu Najwyższego z dnia 23 lipca 2004 r., III CK 266/03, niepubl.; wyrok Sądu Najwyższego z dnia 17 marca 2010 r., II CSK 393/09, niepubl.).

Przyznanie Prezesowi Prokuraturii Generalnej uprawnień do rozstrzygania sporów kompetencyjnych w zakresie reprezentacji procesowej Skarbu Państwa stanowi odpowiedź ustawodawcy na funkcjonujące od lat w praktyce sądowej problemy związane z udziałem Skarbu Państwa w postępowaniu cywilnym oraz postulaty doktryny co do kierunku ich rozwiązania (zob. np. G. Bieniek, [w:] G. Bieniek, H. Pietrkowski, Reprezentacja Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego, Warszawa 2006, s. 102; M. Dziurda, Reprezentacja Skarbu Państwa w procesie cywilnym, Kraków 2005, s. 283; *tenże*, Skarb Państwa w procesie cywilnym – problemy wciąż aktualne, PPC 2016, Nr 3, s. 391; por. uzasadnienie projektu ustawy o Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej, Druk Sejmowy nr 1055, z dnia 24 listopada 2016 r.).

Zgodnie z art. 4 ust. 4 pkt 2) ustawy, do zadań Prezesa Prokuraturii Generalnej należy rozstrzyganie sporów kompetencyjnych w zakresie reprezentacji procesowej Skarbu Państwa. Z kolei art. 24 ustawy stanowi, że Prezes Prokuraturii Generalnej z urzędu lub na wniosek sądu wskazuje, który organ jest właściwy do podejmowania czynności procesowych za Skarb Państwa, przy czym szczegółowy tryb procedowania w sprawie regulują § 38 - 40 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 11 maja 2017 r. w sprawie zakresu i trybu współdziałania Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej i Prezesa Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej z innymi podmiotami przy wykonywaniu zadań (Dz. U. poz. 939).

Podstawę dla ustalenia reprezentacji procesowej Skarbu Państwa stanowią przepisy zamieszczone w wielu aktach prawnych. Niekiedy ustawodawca wprost wskazuje podmiot uprawniony do dokonywania czynności procesowych w konkretnych sprawach, w innych wypadkach konieczne jest sięgnięcie do przepisów kompetencyjnych określających materialnoprawną reprezentację Skarbu Państwa (zob. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 9 października 2003 r., I CK 141/02, niepubl.; wyrok Sądu Najwyższego z dnia 7 lipca 2006 r., I CSK 127/06, OSNC 2007, nr 3, poz. 49).

Przy wskazywaniu procesowego reprezentanta Skarbu Państwa istotną rolę odgrywa przepis art. 67 § 2 zd. 1 k.p.c., zgodnie z którym za Skarb Państwa podejmuje czynności procesowe organ państwowej jednostki organizacyjnej, z której działalnością wiąże się dochodzone roszczenie, lub organ jednostki nadrzędnej. W doktrynie pojawiają się jednak głosy, iż przepis ten pozostaje jednak w dysharmonii z konstrukcją *stationis fisci* w znaczeniu materialnym (zob. H. Pietrkowski, *Metodyka pracy sędziego w sprawach cywilnych*, Warszawa 2012, s. 156-158).

Ponadto artykuł 6 ust. 1 ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym (Dz. U. poz. 2259 – dalej ustawa o zasadach zarządzania mieniem) ustanawia regułę powszechną (*lex generalis*), że organy administracji publicznej oraz inne podmioty uprawnione na podstawie przepisów odrębnych do reprezentowania Skarbu Państwa reprezentują Skarb Państwa zgodnie z ich właściwością i w zakresie określonym w przepisach odrębnych.

Problematykę reprezentacji Skarbu Państwa reguluje nadto art. 6 ust. 2, 4, 5, 6 ustawy o zasadach zarządzania mieniem. Według tego przepisu, kierownicy jednostek reprezentują Skarb Państwa w odniesieniu do nabytego i powierzonego tym jednostkom mienia Skarbu Państwa i w zakresie zadań ich urzędów, określonych w odrębnych przepisach. W sprawach odpowiedzialności Skarbu Państwa za wykonywanie władzy publicznej Skarb Państwa reprezentowany jest przez organ władzy publicznej, z którego działalnością wiąże się dochodzone roszczenie. W sprawach roszczeń z innych tytułów Skarb Państwa reprezentowany jest przez organ jednostki organizacyjnej, z której działalnością wiąże się roszczenie. W przypadku likwidacji państwowej jednostki budżetowej, w tym uzyskania przez nią osobowości prawnej lub przejęcia jej przez jednostkę samorządu terytorialnego, w sprawach związanych z jej działalnością Skarb Państwa reprezentuje kierownik jednostki, której zakres zadań obejmuje zadania zlikwidowanej jednostki, a w przypadku braku takiej jednostki - wojewoda właściwy ze względu na siedzibę zlikwidowanej jednostki.

Ustalenie prawidłowej reprezentacji Skarbu Państwa a w konsekwencji rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego wymaga, po pierwsze, ustalenia co jest przedmiotem konkretnego postępowania, tj. jakie jest żądanie i okoliczności faktyczne przytoczone na jego poparcie, po wtóre, ustalenia więzi łączącej przedmiot postępowania z zachowaniem, ewentualnie z zakresem kompetencji, danej jednostki organizacyjnej Skarbu Państwa, organu administracji publicznej, czy też innego podmiotu uprawnionego do reprezentowania Skarbu Państwa, po trzecie, udzielenia odpowiedzi na pytanie, czy istnieje przepis szczególny przyznający danemu podmiotowi

(organowi) uprawnienie do reprezentowania Skarbu Państwa w postępowaniu cywilnym a w wypadku braku takiego przepisu ustalenie, czy istnieją przepisy o charakterze kompetencyjnym pozwalające na powiązanie działalności danego podmiotu (organu) z przedmiotem postępowania.

Ustalenie więzi pomiędzy przedmiotem postępowania a konkretną jednostką organizacyjną Skarbu Państwa, czy też podmiotem (organem) uprawnionym do reprezentowania Skarbu Państwa polega na stwierdzeniu istnienia związku pomiędzy podstawą faktyczną powództwa a działalnością tego podmiotu, organu, czy też jednostki organizacyjnej Skarbu Państwa. Należy przy tym podkreślić, że przez „działalność” trzeba w tym wypadku rozumieć zarówno konkretne działanie albo zaniechanie, w tym legislacyjne, ale również zakres działalności określony przepisami kompetencyjnymi. Ustalenie prawidłowej reprezentacji Skarbu Państwa nie wymaga natomiast oceny, czy fakty przytoczone przez stronę (uczestnika postępowania) wskazujące na powiązanie konkretnego podmiotu reprezentującego Skarb Państwa z przedmiotem postępowania są prawdziwe.

Jak wynika z utrwalonej linii orzecznictwa Sądu Najwyższego, w szczególności z uzasadnienia uchwały Sądu Najwyższego z dnia 29 czerwca 2000 r. (sygn.. akt III CZP 19/00) oraz wyroku Sądu Najwyższego z dnia 9 września 1999 r. (sygn. akt II CKN 468/98) w przypadku zgłoszenia roszczeń względem Skarbu Państwa zachodzi konieczność wskazania reprezentanta Skarbu Państwa, którym jest państwowa jednostka organizacyjna (lub jej organ nadrzędny), na skutek działań której powstała szkoda, będąca podstawą roszczeń.

W wypadku, gdy przedmiot postępowania pozostaje w związku z działalnością kilku podmiotów (organów) reprezentujących Skarb Państwa, zaś przepisy prawa nie określają wyraźnego podziału uprawnień w zakresie reprezentacji, rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego wymaga oceny wagi tych powiązań, w kontekście całokształtu okoliczności danej sprawy z uwzględnieniem konieczności zapewnienia należytej ochrony praw i interesów Skarbu Państwa. W orzecznictwie przyjmuje się, że jeżeli dochodzone roszczenie wiąże się z działalnością dwóch lub więcej jednostek organizacyjnych Skarbu Państwa, wszystkie te jednostki są powołane do reprezentowania Skarbu Państwa i powinny brać udział w postępowaniu, którego przedmiotem jest dochodzone roszczenie (zob. wyrok Sądu Apelacyjnego w Poznaniu z dnia 9 lipca 2008 r., sygn. akt I ACa 62/08; wyrok Sądu Okręgowego w Warszawie z dnia 2 kwietnia 2015 r. I C 1079/14).

Przechodząc do realiów niniejszej sprawy należy wskazać, iż nie istnieje przepis szczególny, który w sposób kazuistyczny określałby reprezentację Skarbu Państwa w sprawach dotyczących roszczeń odszkodowawczych z tytułu nieprawidłowej implementacji prawa unijnego do krajowego porządku prawnego. W niniejszej sprawie powód żąda odszkodowania w oparciu o art. 417 § 1 k.c. i art. 417¹ § 1 k.c. z tytułu nieprawidłowej implementacji prawa unijnego do krajowego porządku prawnego przez władzę publiczną o charakterze władzy ustawodawczej. W obecnym stanie prawnym *prima facie* rozważyć należy zatem ewentualną właściwość Sejmu RP i Senatu RP jako organów wykonujących z mocy art. 95 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej władzę ustawodawczą w Rzeczypospolitej Polskiej. Jakkolwiek w procesie stanowienia prawa bierze udział również Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, który zgodnie z art. 122 ust. 2 Konstytucji RP podpisuje ustawy w ciągu 21 dni od dnia przedstawienia i zarządza ich ogłoszenie w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej, to jednak Prezydent RP nie jest organem władzy ustawodawczej. Przysługują mu wprawdzie pewne kompetencje w procesie stanowienia prawa (art. 122 Konstytucji RP) lecz mają one charakter subsydiarny w stosunku do procesu legislacyjnego *sensu stricto*. Zasadniczym organem stanowienia prawa w formie ustawy jest Sejm (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 24 września 2003 r., I CK 143/03, OSNC 2004/11/179, LEX nr 83424). Ponadto zgodnie z art. 118 ust. 1 Konstytucji RP inicjatywa ustawodawcza przysługuje posłom, Senatowi, Prezydentowi Rzeczypospolitej i Radzie Ministrów. Wobec powyższego nie znajduje uzasadnienia reprezentacja Skarbu Państwa w niniejszej sprawie przez Prezydenta RP.

Jak wskazano powyżej, w przedmiotowej sprawie powód wskazuje jako przyczynę powstania szkody wadliwą implementację prawa unijnego dokonaną w art. 24 ust. 1 pkt 1a ustawy Prawo zamówień publicznych. Przepis ten został dodany ustawą z dnia 25.02.2011 r. (Dz.U. Nr 87, poz. 484), uchwaloną z inicjatywy projektu poselskiego (druk 3677 Sejm VI kadencja). Powyższe nie uzasadnia jednak właściwości Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej jako reprezentanta Skarbu Państwa w niniejszej sprawie. Należy zauważyć, że ani Sejm ani Senat, jako organy władzy ustawodawczej, nie są wyposażone w żadne uprawnienia związane z majątkiem Skarbu Państwa, nie posiadają własnego majątku, budżetu ani rachunków bankowych – takie uprawnienia i majątek mają Kancelaria Sejmu i Kancelaria Senatu, stąd ani Sejm ani Senat nie powinny być rozważane jako właściwe do reprezentacji Skarbu Państwa w procesie dotyczącym zaniechania legislacyjnego. Jednocześnie, nie jest właściwym oznaczenie jako organu reprezentującego Skarb Państwa w niniejszej sprawie Marszałka Sejmu, ani Szef Kancelarii Sejmu, który zgodnie z art. 17 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o zasadach wykonywania uprawnień przysługujących Skarbowi

Państwa (Dz.U. Nr 106, poz. 493 ze zm.), reprezentuje Skarb Państwa w odniesieniu do powierzonego mienia, nie zaś działalności legislacyjnej (por. postanowieniem Sądu Najwyższego z dnia 26 kwietnia 2006 r., II CZ 23/06, Legalis nr 181985). Z tych samych względów nie jest też uzasadniona reprezentacja Skarbu Państwa przez Senat, Marszałka Senatu, ani Szefa Kancelarii Senatu RP. Udział Senatu w procesie ustawodawczym co do zasady sprowadza się zgodnie z art. 121 ust. 2 Konstytucji RP do przyjęcia bez zmian, uchwalenia poprawek albo uchwalenia odrzucenia ustawy w całości. Jeżeli Senat w ciągu 30 dni od dnia przekazania ustawy nie podejmie stosownej uchwały, ustawę uznaje się za uchwaloną w brzmieniu przyjętym przez Sejm. Wyjątkowo jedynie ustawy uchwała również Senat w sytuacjach, o których mowa w art. 90 ust. 2 oraz 235 ust. 2 Konstytucji RP.

Ponadto należy wskazać, że właściwym do reprezentacji Skarbu Państwa *statio fisci* w niniejszym procesie nie będzie Prezes Rady Ministrów. Wprawdzie zgodnie z art. 146 ust. 4 pkt 4 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, ochrona interesów Skarbu Państwa należy do Rady Ministrów. Jednakże w ramach Rady Ministrów ta kompetencja generalna w obecnym stanie prawnym jest wykonywana, na podstawie art. 8 ust. 1 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (tekst jednolity Dz.U. z 2018 r. poz. 761, z późn. zm.) przez Ministra Finansów, którego dział obejmuje m.in. ochronę interesów Skarbu Państwa w zakresie spraw nie przypisanych na mocy odrębnych przepisów do kompetencji innych ministrów. Równocześnie należy wskazać, że *prima facie* właściwość Ministra Finansów jako *statio fisci* Skarbu Państwa w niniejszej sprawie znajduje potwierdzenie także w przepisach Kodeksu postępowania cywilnego regulujących postępowanie egzekucyjne w tego rodzaju sprawach. Mianowicie, stosownie do art. 1060 § 1¹ k.p.c. w sprawach o naprawienie szkody wyrządzonej przez wydanie ustawy, rozporządzenia Rady Ministrów lub rozporządzenia innego organu konstytucyjnie do tego powołanego, niezgodnych z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą, a także w sprawie o naprawienie szkody wyrządzonej przez niewydanie takiego aktu normatywnego, którego obowiązek wydania przewiduje przepis prawa, wierzyciel – wskazując na tytuł egzekucyjny – wzywa do spełnienia świadczenia bezpośrednio ministra właściwego do spraw finansów publicznych, który jest obowiązany spełnić niezwłocznie świadczenie stwierdzone tytułem egzekucyjnym ze środków utworzonej w ramach budżetu państwa rezerwy celowej. Należy jednak zauważyć, że przepis ten dotyczy jedynie wskazania podmiotu obowiązującego do spełnienia świadczenia już stwierdzonego tytułem egzekucyjnym, a nie reguluje kwestii reprezentacji Skarbu Państwa na etapie postępowania rozpoznawczego, tak jak czynił to uchylony przepis art. 67 § 3 k.p.c. Wobec powyższego w niniejszej sprawie Ministerstwo Finansów nie jest

właściwym *statio fisci* do reprezentacji Skarbu Państwa. Zgodnie bowiem z art. 23 Przepisów wprowadzających ustawę o zasadach zarządzania mieniem państwowym z dnia 16 grudnia 2016 r. (Dz.U. z 2016 r. poz. 2260): *w ustawie z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz.U. z 2016 r. poz. 543, z późn. zm.7) (dalej jako Ustawa o działach administracji rządowej) wprowadza się następujące zmiany: 2) w art. 8 ust. 1 otrzymuje brzmienie: 1. Dział finanse publiczne obejmuje sprawy realizacji dochodów i wydatków budżetu państwa, jak również ochrony interesów Skarbu Państwa - z wyjątkiem spraw, które na mocy odrębnych przepisów przypisane są innym działom.* W przedmiotowej sprawie natomiast możliwe jest wskazanie przepisów przypisujących ją do innych działów administracji rządowej.

Podział kompetencji i zakresu działania poszczególnych ministrów został określony w przepisach wspomnianej powyżej ustawy o działach administracji rządowej. Wedle art. 34 ust. 1 ustawy o działach administracji rządowej, minister jest obowiązany do inicjowania i opracowywania polityki Rady Ministrów w stosunku do działu, którym kieruje, a także przedkładania w tym zakresie inicjatyw, projektów założeń projektów ustaw i projektów aktów normatywnych na posiedzenia Rady Ministrów - na zasadach i w trybie określonych w regulaminie pracy Rady Ministrów. W zakresie działu, którym kieruje, minister wykonuje politykę Rady Ministrów i koordynuje jej wykonywanie przez organy, urzędy i jednostki organizacyjne, które jemu podlegają lub są przez niego nadzorowane. Zgodnie z powyższym, do podejmowania inicjatyw legislacyjnych oraz prowadzenia prac legislacyjnych w zakresie projektów ustaw dotyczących danych zagadnień właściwy jest minister kierujący działem administracji rządowej na podstawie odrębnych przepisów. Stosownie do art. 152 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych, centralnym organem administracji rządowej właściwym w sprawach zamówień publicznych jest Prezes Urzędu, zaś nadzór nad Prezesem Urzędu sprawuje minister właściwy do spraw gospodarki. Prezes Urzędu, zgodnie z art. 154 pkt 1 i pkt 13 ustawy Prawo zamówień publicznych, m.in. opracowuje projekty aktów normatywnych dotyczących zamówień oraz dąży do zapewnienia jednolitego stosowania przepisów o zamówieniach przy uwzględnieniu orzecznictwa sądów. Zgodnie z art. 9 ust. 3 Ustawy o działach administracji rządowej Minister właściwy do spraw gospodarki sprawuje nadzór nad (...) Prezesem Urzędu Zamówień Publicznych (...). Ponadto na mocy art. 9 ust. 1 Ustawy o działach administracji rządowej, dział gospodarka obejmuje sprawy gospodarki, w tym konkurencyjności gospodarki, współpracy gospodarczej z zagranicą, oceny zgodności, miar i probiernictwa, własności przemysłowej, innowacyjności, działalności gospodarczej, promocji gospodarki polskiej w kraju i za granicą, oraz współpracy z organizacjami samorządu gospodarczego. Zgodnie z art. 9 ust. 2 Ustawy o działach administracji rządowej, do ministra właściwego do spraw gospodarki należą w

szczególności sprawy: 1) kształtowania warunków podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej; (...) 11) udziału w kształtowaniu polityki Unii Europejskiej w zakresie polityki gospodarczej. Wobec powyższego należy zatem uznać, iż sprawy regulowane w przepisach ustawy Prawo zamówień publicznych, w szczególności zasady i tryb udzielania zamówień publicznych zawierają się w dziale gospodarka.

Na podstawie § 1 ust. 1 i 2 Rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie utworzenia Ministerstwa Rozwoju oraz zniesienia Ministerstwa Gospodarki z dnia 7 grudnia 2015 r. (Dz.U. z 2015 r. poz. 2076) utworzone zostało Ministerstwo Rozwoju w drodze przekształcenia dotychczasowego Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju, a przekształcenie polega na: (...) 2) włączeniu do dotychczasowego Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju, obsługującego sprawy działów budownictwo, lokalne planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo, gospodarka morska, rozwój regionalny i transport, komórek organizacyjnych dotychczasowego Ministerstwa Gospodarki obsługujących sprawy działu gospodarka oraz pracowników obsługujących sprawy tego działu. Na podstawie art. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 11 stycznia 2018 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Inwestycji i Rozwoju (Dz.U. 2018 poz. 103) Ministerstwo Rozwoju zostało przekształcone z mocą od dnia 9 stycznia 2018 r. w Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju, natomiast na podstawie § 1 ust. 1 i 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 11 stycznia 2018 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Przedsiębiorczości i Technologii (Dz.U. 2018 poz. 102) zostało utworzone Ministerstwo Przedsiębiorczości i Technologii, w skład którego wchodzi komórki organizacyjne dotychczasowego Ministerstwa Rozwoju obsługujące sprawy działu gospodarka oraz pracownicy obsługujący sprawy tego działu. Na podstawie § 1 ust. 2 Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 10 stycznia 2018 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Przedsiębiorczości i Technologii (Dz.U. 2018 poz. 93) Minister Przedsiębiorczości i Technologii kieruje działem administracji rządowej – gospodarka.

W związku z powyższym, ponieważ roszczenie dochodzone pozwem przez F S.A. oparte jest na twierdzeniu o delikcie legislacyjnym w zakresie prawa (zasady i tryb udzielania) zamówień publicznych, zawierających się w dziale gospodarka – właściwym *statio fisci* uprawnionym do reprezentacji Skarbu Państwa jest Minister Przedsiębiorczości i Technologii. Jednocześnie należy wyjaśnić, że wprawdzie implementacja prawa unijnego w art. 24 ust. 1 pkt 1a ustawy Prawo zamówień publicznych, została dokonana ustawą z dnia 25.02.2011 r. (Dz.U. Nr 87, poz. 484), uchwaloną na podstawie projektu poselskiego (druk 3677 Sejm VI kadencja), to jednak w stanowisku rządowym z 19 stycznia 2011

r. wobec tego poselskiego projektu wskazano że proponowane zmiany są zgodne z prawem unijnym i w pełni uzasadnione i zajęto wobec niego pozytywne stanowisko. Podobne konkluzje w sprawie zgodności wniesionego projektu z prawem Unii Europejskiej i wykonywania prawa Unii Europejskiej znalazły się w opiniach z dnia 9 grudnia 2010 r. (BAS-WAPEiM-2244/10, BAS-WAPEiM-2245/10) sporządzonych przez ekspertów Kancelarii Sejmu w trybie art. 34 ust. 9 oraz 95a uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 roku – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (tj. z dnia 17 stycznia 2012 r.; Monitor Polski z 2012 r. poz. 32). Ponadto w Sprawozdaniu Komisji Gospodarki z dnia 18 stycznia 2011 r. (druk 3787 Sej, VI kadencja) Komisja Gospodarki wnosila o uchwalenie ww. projektu ustawy, zaś Minister Spraw Zagranicznych w dniu 25 stycznia 2011 r. wydał opinię (DPUE-920-60-11/ml) o zgodności z prawem Unii Europejskiej tego projektu.

Zauważenia wymaga również, że okoliczność, iż roszczenie F S.A. dotyczy zamówień publicznych realizowanych przez zamawiającego – P S.A. w przedmiocie doręczania przesyłek, mogłoby sugerować powiązanie roszczenia F S.A. z działem administracji rządowej łączność. Zgodnie bowiem z art. 16 Ustawy o działach administracji rządowej: Dział łączność obejmuje sprawy poczty. Na podstawie § 1 ust. 2 pkt 2) rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 11 stycznia 2018 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Infrastruktury (Dz.U. 2018 poz. 101): Minister Infrastruktury kieruje działem administracji rządowej łączność; zaś z mocy § 1 ust. 4 ww. rozporządzenia Obsługę ministra zapewnia Ministerstwo Infrastruktury i Budownictwa. Należy jednak zauważyć, że kwestia podmiotu zamawiającego – w tym przypadku P S.A. jest kwestią wtórną wobec rzeczywistej przyczyny szkody, której powód upatruje w obowiązywaniu niezgodnego z prawem unijnym przepisu art. 24 ust. 1 pkt 1 a Prawa zamówień publicznych, który nie dotyczy wyłącznie zamówień w zakresie usług pocztowych, podobnie jak nie dotyczy wyłącznie zamówień na usługi pocztowe dyrektywa 2004/17/WE. Stąd jakkolwiek istnieje powiązanie pomiędzy przedmiotem niniejszego postępowania a działalnością Ministra Infrastruktury (działem administracji rządowej łączność), jednakże powiązanie to dotyczy innych aspektów związanych z działalnością w/w organu.

Wobec powyższego należy stwierdzić, iż w niniejszej sprawie organem właściwym do reprezentacji Skarbu Państwa jest Minister Przedsiębiorczości i Technologii.

Analiza przepisów o reprezentacji procesowej Skarbu Państwa uprawnia do wniosku, że brak jest przepisu szczególnego, który stanowiłby podstawę do wskazania innego podmiotu

właściwego do reprezentowania Skarbu Państwa w niniejszej sprawie. Wprawdzie można oceniając sprawę wieloaspektowo doszukiwać się pewnych powiązań między przedmiotem niniejszego postępowania a działalnością Ministra Finansów, Ministra Spraw Zagranicznych, Ministra Infrastruktury, Sejmu RP, Senatu RP, Prezydenta RP, to jednak powiązania te dotyczą innych aspektów związanych z działalnością w/w organów. Niedostatecznie uzasadnione byłoby wywodzenie z przepisów kompetencyjnych regulujących ich zakres działania i dotyczących udziału w procesie legislacyjnym albo podejmowania strategicznych dla Rzeczypospolitej Polskiej decyzji w sprawach należących do poszczególnych działów administracji rządowej, właściwości do podejmowania czynności procesowych za Skarb Państwa w niniejszej sprawie. Prezentowane stanowisko wskazujące właściwość Ministra Przedsiębiorczości i Technologii poparły Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju i Ministerstwo Finansów oraz samo Ministerstwo Przedsiębiorczości i Technologii, a pośrednio – wskazując na ministra właściwego do spraw gospodarki – również Kancelaria Sejmu i Ministerstwo Infrastruktury.

Trzeba też podkreślić, że zagadnienie reprezentacji procesowej Skarbu Państwa w sprawach o odszkodowanie z tytułu nieprawidłowej implementacji prawa europejskiego nie jest zagadnieniem nowym chociaż nie można w tym wypadku mówić o ugruntowanej praktyce. Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 14 września 2006 r. III CSK 59/06 wskazał, że związek między roszczeniem a wskazanym *statio fisci* może wynikać nie tylko z jego działania obejmującego również zaniechanie ale i z samej kompetencji. W orzecznictwie wskazuje się, że w tego typu sprawach Skarb Państwa powinien być reprezentowany po pierwsze przez organ będący autorem aktu normatywnego a ponadto **przez organ, w którego kompetencji leży dział administracji zajmujący się daną kwestią**. Przykładowo, w wyroku Sądu Rejonowego dla Warszawy Śródmieścia w Warszawie z dnia 6 sierpnia 2015 r. (I C 2963/14) przyjęto, że: *„W pierwszej kolejności stwierdzić należy, że legitymacja bierna w niniejszej sprawie przysługiwała Skarbowi Państwa Ministrowi Finansów, w związku z treścią art. 10 ustawy z dnia 29.8.1997 r. o usługach turystycznych i faktem, że to Minister Finansów był autorem rozporządzenia w sprawie (...). Legitymację bierną w analizowanej sprawie posiadał również Skarb Państwa – Minister Sportu i Turystyki, z uwagi na okoliczność, że podlega jemu dział administracji zajmujący się realizacją turystyki.”*

Wobec powyższego należy stwierdzić, iż brak jest dostatecznych argumentów jurydycznych pozwalających na zmianę przyjmowanego w orzecznictwie stanowiska w zakresie reprezentacji Skarbu Państwa w sprawach o odszkodowanie z tytułu nieprawidłowej implementacji prawa unijnego. Warto też podkreślić, że bez znaczenia dla rozstrzygnięcia niniejszego sporu kompetencyjnego pozostaje okoliczność likwidacji Ministerstwa Skarbu

Państwa oraz przekształcenia Ministerstwa Rozwoju i Finansów w Ministerstwo Finansów i Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju. Minister Skarbu Państwa, w świetle przedstawionej powyższej argumentacji, w tym w świetle uchylecia art. 67 § 3 k.p.c., nie był podmiotem uprawnionym do reprezentowania Skarbu Państwa w niniejszej sprawie.

Z powyższych względów rozstrzygnięto jak na wstępie.

p.c. PREZESA
Prokuraturii Generalnej
Rzeczypospolitej Polskiej

Marck Miller