



PREZES
PROKURATORII GENERALNEJ
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
Leszek Bosek

Warszawa, dnia 9 października 2018 r.

KR-71-28/18/SHA
W/ /18

ROZSTRZYGNIĘCIE Nr 34/2018

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) w zw. z art. 8a ust. 3 i 9, art. 11 ust. 3, art. 45 ust. 1 i 2 w zw. z art. 7 ustawy z 13 października 1995 r. – Prawo łowieckie (Dz. U. z 2017 r. poz. 1295),

po rozpoznaniu wniosku Sądu R W z 16 maja 2018 r. sygn. akt II C 6857/17,

po zajęciu stanowiska przez Ministra Środowiska, Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad oraz Nadleśniczego Nadleśnictwa Garwolin,

wskazuję Nadleśniczego Nadleśnictwa Garwolin jako podmiot właściwy do reprezentowania Skarbu Państwa w sprawie z powództwa G M przeciwko Skarbowi Państwa o zapłatę zawisłej przed Sądem Rejonowym W o sygn. akt II C 6857/17.

UZASADNIENIE

G M w sprawie zawisłej przed Sądem Rejonowym W w W wniósł o zasądzenie od Skarbu Państwa – Ministra Środowiska kwoty 9.300 zł tytułem naprawienia poniesionych przez powoda strat w celu odwrócenia grożącej Skarbowi

Państwa szkodzić oraz odniesionej z tego tytułu korzyści przez Skarb Państwa. Z twierdzeń pozwu wynika, że powód jadąc drogą krajową nr w kierunku L , w miejscowości T w powiecie g , w województwie m , celem uniknięcia zderzenia z łosiem, który wybiegł na drogę, zjechał na przeciwny pas drogi, wskutek czego pojazd, którym jechał wpadł w poślizg i wpadł do rowu po prawej stronie drogi. Na skutek wypadku pojazd został zniszczony; szkoda majątkowa z tego tytułu wynosi 9.300 zł. Powód dodatkowo podkreślił, że zgłoszone roszczenie nie jest oparte na zarzucie utrzymania drogi w nienależytym stanie, a podstawę roszczenia stanowi art. 438 k.c.

W toku postępowania przed Sądem Rejonowym W w W pełnomocnik Skarbu Państwa – Ministra Środowiska wniósł o zawieszenie postępowania z uwagi na konieczność wystąpienia do Prokuratury Generalnej o wyznaczenie właściwej statio fisci, wskazując, że zgodnie z Prawem łowieckim właściwą jednostką powinien być samorząd województwa bądź wojewoda lub nadleśniczy.

W związku z powyższym Sąd Rejonowy W w W na podstawie art. 24 ustawy z 15 grudnia 2016 r. o Prokuraturze Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. poz. 2261 ze zm. – dalej jako ustawa) pismem z 16 maja 2018 r. zwrócił się do Prezesa Prokuratury Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej z prośbą o wskazanie, który organ jest właściwy do podejmowania czynności procesowych w imieniu Skarbu Państwa.

Prezes Prokuratury Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej na podstawie § 38 ust. 2 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 11 maja 2017 r. w sprawie zakresu i trybu współdziałania Prokuratury Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej i Prezesa Prokuratury Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej z innymi podmiotami przy wykonywaniu zadań (Dz. U. poz. 939) pismami z 23 lipca 2018 r. zwrócił się do Ministra Środowiska, Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad oraz Nadleśniczego Nadleśnictwa Garwolin z prośbą o zajęcie stanowiska w kwestii reprezentacji procesowej Skarbu Państwa przesyłając jednocześnie w/w organom kopię wniosku Sądu Rejonowego W w W oraz kopię pozwu.

Zainteresowane organy zajęły stanowisko w sprawie: Minister Środowiska w piśmie z 1 sierpnia 2018 r., Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad w piśmie z 3 sierpnia 2018 r., Nadleśniczy Nadleśnictwa Garwolin w piśmie z 1 sierpnia 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 rozstrzygania 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 4 września 1964 r., II CR 553/63, RPEiS 1965, nr 3, s. 302; wyrok Sądu Najwyższego z 29 lipca 1970 r., II CR 301/70, OSNCP 1971, nr 3 poz. 55; wyrok Sądu Najwyższego z 13 kwietnia 1983 r., IV CR 66/83, OSNC 1984, nr 1, poz. 5; postanowienie Sądu Najwyższego z 31 maja 2000 r., I CKN 250/00, niepubl.; wyrok Sądu Najwyższego z 22 lutego 2001 r., III CKN 295/00, niepubl.; wyrok Sądu Najwyższego z 29 listopada 2001 r., V CKN 1853/00, niepubl.; wyrok Sądu Najwyższego z 27 lutego 2004 r., V CK 307/03, niepubl.; wyrok Sądu Najwyższego z 23 lipca 2004 r., III CK 266/03, niepubl.; wyrok Sądu Najwyższego z 17 marca 2010 r., II CSK 393/09, niepubl.).

Przyznanie Prezesowi Prokuraturii Generalnej uprawnienia 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. Pietrzkowski, 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 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 11 maja 2017 r. w sprawie zakresu i trybu współdziałania Prokuraturii

Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej i Prezesa Prokuratury 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 9 października 2003 r., I CK 141/02, niepubl; wyrok Sądu Najwyższego z 7 lipca 2006 r., I CSK 127/06, OSNC 2007, nr 3, poz. 49).

De lege lata, coraz mniejsze znaczenie przy wskazywaniu procesowego reprezentanta Skarbu Państwa ma natomiast art. 67 § 2 zd. 1 k.p.c. Przepis ten pozostaje w dysharmonii z konstrukcją *stationis fisci* w znaczeniu materialnym (zob. H. Pietrkowski, *Metodyka pracy sędziego w sprawach cywilnych*, Warszawa 2012, s. 156-158).

Artykuł 6 ust. 1 ustawy z 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, 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.

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.

Przechodząc do realiów niniejszej sprawy należy wskazać, że powód wnosi o zasądzenie od Skarbu Państwa określonej kwoty tytułem naprawienia strat, jakie poniósł na skutek działań podjętych celem odwrócenia szkody grożącej Skarbowi Państwa w postaci uśmiercenia bądź poważnego okaleczenia losia. Roszczenie oparte zostało na przesłankach określonych w art. 438 k.c.

Zgodnie z art. 2 ustawy z 13 października 1995 r. – Prawo łowieckie (Dz. U. z 2017 r. poz. 1295), zwanej dalej ustawą, zwierzęta łowne w stanie wolnym, jako dobro ogólnonarodowe, stanowią własność Skarbu Państwa. Ustawa definiuje łowiectwo jako ochronę zwierząt łownych (zwierzyny) i gospodarowanie ich zasobami w zgodzie z zasadami ekologii oraz zasadami racjonalnej gospodarki rolnej leśnej i rybackiej (art. 1). Celem łowiectwa jest m.in. ochrona, zachowanie różnorodności i gospodarowanie populacjami zwierząt łownych, ochrona i kształtowanie środowiska przyrodniczego na rzecz poprawy warunków bytowania zwierzyny oraz uzyskiwanie możliwie wysokiej kondycji osobniczej i jakości trofeów oraz właściwej liczebności populacji poszczególnych gatunków zwierzyny przy zachowaniu równowagi środowiska przyrodniczego (art. 3). Naczelnym organem administracji rządowej w zakresie łowiectwa jest minister właściwy do spraw środowiska (art. 6). Administrację w zakresie łowiectwa sprawuje samorząd województwa jako zadanie z zakresu administracji rządowej, o ile ustawa nie stanowi inaczej (art. 7). Administrację w zakresie łowiectwa sprawują również: starosta, wójt (burmistrz, prezydent miasta), organy Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe (PGLLP), inspekcja weterynaryjna.

Do zakresu działania samorządu województwa w sprawach łowieckich należy m.in. uzgadnianie sporządzonych przez dyrektorów RDLP wieloletnich łowieckich planów hodowlanych (art. 8c ust. 5), wydawanie uchwał o podziale na obwody łowieckie (art. 27 ust. 1), skracanie okresów polowań na terenie województwa (art. 44 ust. 2), wypłacanie odszkodowań za szkody wyrządzone przez zwierzęta objęte całoroczną ochroną na obszarach obwodów łowieckich polnych i obszarach niewchodzących w skład obwodów łowieckich (art. 50 ust. 2 pkt 2). Do zakresu działania starosty w sprawach łowieckich należy m.in.: wydzierżawianie obwodów łowieckich polnych (art. 29 ust. 1 pkt 2), wydawanie decyzji o odłowie bądź odstrzale redukcyjnym zwierzyny w przypadkach zagrożenia funkcjonowania obiektów produkcyjnych i użyteczności publicznej (art. 45 ust. 3). Do zakresu działań wójta (burmistrza, prezydenta) w sprawach łowieckich należy m.in.: opiniowanie rocznych planów łowieckich w obwodach wydzierżawionych (art. 8a ust. 9), opiniowanie wydzierżawiania obwodów łowieckich.

Liczne kompetencje o charakterze administracyjnym zostały przyznane organom Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe (PGLLP). Właściwy nadleśniczy zatwierdza roczne plany łowieckie w obwodach wydzierżawionych (art. 8a ust. 9), wydaje decyzje administracyjną nakazującą dzierżawcy lub zarządcy obwodu łowieckiego wykonanie odłowa lub odstrzału redukcyjnego zwierzyny (art. 45 ust. 1), wydaje postanowienie o zastosowaniu odstrzału zastępczego zwierzyny, według zasad określonych w umowie dzierżawy obwodu łowieckiego (art.

45 ust. 1 i 2), rozpoznaje odwołania od decyzji o wysokości odszkodowania za szkody w uprawach i płodach rolnych wyrządzona przez dziki, łosie, jelenie, daniiele i sarny bądź przy wykonywaniu polowania (art. 46d ust. 1), współdziała z dzierżawcami i zarządcami obwodów oraz wójtami (burmistrzami, prezydentami miast) w zagospodarowaniu obwodów łowieckich (art. 11 ust. 3). Dyrektor RDLP zatwierdza roczne plany łowieckie w obwodach niewydzierżawionych (art. 8a ust. 10), rozpatruje odwołania w przypadku odmowy zatwierdzenia bądź uzgodnienia rocznego planu łowieckiego w obwodach wydzierżawionych (art. 8a ust. 15 pkt 1), sporządza wieloletnie łowieckie plany hodowlane (art. 8c ust. 5), opiniuje podział na obwody łowieckie (art. 27 ust. 1), wydierżawia obwody łowieckie leśne (art. 29 ust. 1 pkt 1), ustala wysokość odszkodowania za szkody w uprawach i płodach rolnych wyrządzona przez dziki, łosie, jelenie, daniiele i sarny bądź przy wykonywaniu polowania w okręgach wyłączonych z wydierżawienia i przekazanych w zarząd nadleśnictwa PGLLP (art. 46f).

W obwodach łowieckich gospodarka łowiecka jest prowadzona przez dzierżawców albo zarządców w oparciu o roczne plany łowieckie i wieloletnie plany hodowlane (art. 8 ust. 1 i 2). Obwody łowieckie wydierżawia się kołom łowieckim Polskiego Związku Łowieckiego (art. 28 ust. 1). Z przepisów ustawy wynika, że zwierzyna pozyskana w obwodzie łowieckim zgodnie z przepisami prawa stanowi własność dzierżawcy obwodu łowieckiego, a na terenach niewchodzących w skład obwodów łowieckich – własność Skarbu Państwa (art. 15 ust. 1). Zwierzyna bezprawnie pozyskana stanowi własność Skarbu Państwa (art. 15 ust. 2). Podmioty właściwe do zagospodarowania, w imieniu Skarbu Państwa, bezprawnie pozyskanej zwierzyny, określa rozporządzenie Ministra Środowiska z 21 czerwca 2005 r. w sprawie zwierzyny bezprawnie pozyskanej (Dz. U. Nr 116, poz. 981). Zgodnie z § 3 ust. 1 rozporządzenia podmiotem właściwym do zagospodarowania w imieniu Skarbu Państwa zwierzyny bezprawnie pozyskanej w obwodzie łowieckim polnym i pobrania środków pochodzących ze sprzedaży jej tuszy jest właściwy miejscowo wojewoda. W myśl § 3 ust. 2 rozporządzenia podmiotem właściwym do zagospodarowania w imieniu Skarbu Państwa zwierzyny bezprawnie pozyskanej w obwodzie łowieckim leśnym i pobrania środków pochodzących ze sprzedaży jej tuszy jest właściwy miejscowo nadleśniczy.

Przywołane powyżej rozporządzenie reguluje jedynie problematykę odnoszącą się do zwierzyny bezprawnie pozyskanej, w tym wskazuje podmioty właściwe do zagospodarowania takiej zwierzyny w imieniu Państwa. Z podstawy faktycznej zakreślonej przez stronę powodowa

wynika, że przepisy te nie będą miały zastosowania do określenia podmiotu właściwego do reprezentowania Skarbu Państwa w postępowaniu sądowym. Przepisy kompetencyjne podlegają ścisłej wykładni literalnej, a przedmiotem postępowania sądowego nie jest zwierzyna bezprawnie pozyskana. Podmiotem reprezentującym Skarb Państwa nie będzie również Koło Łowieckie prowadzące gospodarkę łowiecką na terenie, na którym zgodnie z twierdzeniami strony powodowej doszło do zdarzenia. Podmiot ten jest jedynie dzierżawcą obwodu łowieckiego i jako dzierżawcy przysługuje mu własność zwierzyny pozyskanej w obwodzie łowieckim zgodnie z przepisami prawa. Skoro zwierzęta łowne w stanie wolnym stanowią własność Skarbu Państwa, to Skarb Państwa w postępowaniu sądowym powinien być reprezentowany przez podmiot sprawujący administrację w zakresie łowiectwa. Naczelnym organem administracji rządowej w zakresie łowiectwa jest minister właściwy do spraw środowiska przy czym jego uprawnienia sprowadzają się do wydawania rozporządzeń przewidzianych w Prawie łowieckim oraz do wykonywania innych kompetencji tj.: wyrażanie zgody na tworzenie obwodów łowieckich mniejszych niż 3.000 ha (art. 23 ust. 2), wyłączanie obwodów łowieckich z wydzierżawiania i przekazywanie ich w zarząd (art. 28 ust. 2), powoływanie komisji przeprowadzających egzaminy w zakresie znajomości polowania i ochrony przyrody (art. 21 ust. 1), nadzór nad działalnością Polskiego Związku Łowieckiego (art. 35a ust. 1).

Analiza przepisów ustawy Prawo łowieckie prowadzi do wniosku, że podstawowe obowiązki z zakresu gospodarowanie zasobami zwierząt łownych wykonują organy Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe, w tym nadleśniczy, który wykonuje zadania na obszarze nadleśnictwa. Do zdarzenia doszło na terenie Nadleśnictwa Garwolin, zatem podmiotem właściwym do reprezentowania Skarbu Państwa w postępowaniu sądowym jest Nadleśniczy Nadleśnictwa Garwolin.

Z powyższych względów rozstrzygnięto jak na wstępie.


PREZES
Prokuratury Generalnej
Rzeczypospolitej Polskiej
z up. WICEPREZES
Marek Miller