



PREZES
PROKURATORII GENERALNEJ
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
Leszek Bosek

Warszawa, dnia 22 września 2017 r.

KR-71-21/17/MJA

ROZSTRZYGNIĘCIE Nr 21/2017

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. 23 ust. 1 pkt 8 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U.2016.2147 t.j. ze zm.),

po rozpoznaniu wniosku Sądu Rejonowego w P z dnia 26 lipca 2017 r., sygn. akt I Ns 2284/15,

po zajęciu stanowiska przez Ministra Rozwoju i Finansów, Ministra Energii, Pełnomocnika Rządu do spraw Strategicznej Infrastruktury Energetycznej oraz Starostę Powiatu Warszawskiego Zachodniego,

wskazując Starostę Powiatu Warszawskiego Zachodniego jako podmiot właściwy do reprezentowania Skarbu Państwa w sprawie z wniosku P S. A. z siedzibą w K - J o stwierdzenie nabycia przez zasiedzenie służebności gruntowej o treści odpowiadającej służebności przesyłu zawisłej przed Sądem Rejonowym w P o sygn. akt I Ns 2284/15.

PREZES
Prokuraturii Generalnej
Rzeczypospolitej Polskiej
z wp. WKI:PREZES
Marek Miller
Marek Miller

Zainteresowane organy zajęły stanowisko w sprawie: Minister Rozwoju i Finansów w piśmie z dnia 25 sierpnia 2017 r., znak: PR4.0280.42.2017, Minister Energii w piśmie z dnia 4 września 2017 r., znak: BP-025-20/17, Pełnomocnik Rządu do spraw Strategicznej Infrastruktury Energetycznej w piśmie z dnia 24 sierpnia 2017 r., Starosta Powiatu Warszawskiego Zachodniego w piśmie z dnia 29 sierpnia 2017 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 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 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 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).

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 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, 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, iż przepisem szczególnym, który określa reprezentację Skarbu Państwa w sprawach dotyczących własności lub innych praw rzeczowych na nieruchomości jest art. 23 ust. 1 pkt 8) ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. 2016.2147 t. j. ze zm.), według którego starostowie podejmują czynności w postępowaniu sądowym, w szczególności w sprawach dotyczących własności lub innych praw rzeczowych na nieruchomości, o zapłatę należności za korzystanie z nieruchomości, o roszczenia ze stosunku najmu, dzierżawy lub użyczenia, o stwierdzenie nabycia spadku, o stwierdzenie nabycia własności nieruchomości przez zasiedzenie.

W orzecznictwie Sądu Najwyższego przyjmuje się, że starosta nie jest organem w rozumieniu art. 67 § 2 k.p.c., że wprawdzie uzyskał status *statio fisci* Skarbu Państwa to jednak uprawnienie do reprezentowania Skarbu Państwa w sprawach dotyczących prawa własności lub innych praw rzeczowych na nieruchomości wynika z przepisu szczególnego, tj. art. 23 ust. 1 pkt 8) u.g.n. (zob. np. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 9 sierpnia 2000 r., I CKN 843/00, niepubl; postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 3 października 2002 r., I CKN 448/01, OSP 2003, nr 7-8, poz. 99; wyrok Sądu Najwyższego z dnia 4 kwietnia 2008 r., I CSK 462/07, niepubl; wyrok Sądu Najwyższego z dnia 16 września 2010 r., III CSK 153/10, niepubl).

W orzecznictwie reprezentowany jest również pogląd, że wprawdzie przepisy traktujące o reprezentacji procesowej starosty odnoszą się do zasobu nieruchomości Skarbu Państwa to jednak mają również zastosowanie do nieruchomości stanowiących własność osób trzecich, czego przykładem są wymienione w art. 23 u.g.n. sprawy o stwierdzenie nabycia własności nieruchomości przez zasiedzenie (zob. uzasadnienie postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 9 października 2003 r., I CK 141/02, niepubl.). Niewątpliwie udział starosty w tego typu sprawach nie jest uzależniony od ich wyniku. Sprawy o zasiedzenie mogą być inicjowane przez Skarb Państwa, ewentualnie toczyć się z udziałem Skarbu Państwa przy czym w obu wypadkach Skarb Państwa może nie być właścicielem nieruchomości. Trzeba też podkreślić, że nawet w wypadku, gdy Skarb Państwa nie uważa siebie za właściciela nieruchomości może być zainteresowanym w sprawie. Przykład ten stanowi istotną wskazówkę interpretacyjną bowiem wyraźnie „odrywa” reprezentację procesową starosty od spraw dotyczących nieruchomości znajdujących się w zasobie Skarbu Państwa. Zawarty w art. 23 ust. 1 pkt 8) u.g.n. katalog spraw ma charakter otwarty na co wskazuje zwrot „a w szczególności” zatem należy przyjąć, iż starosta reprezentuje Skarb Państwa w postępowaniu cywilnym również w innych sprawach z zakresu prawa rzeczowego dotyczących nieruchomości, które nie znajdują się w zasobie nieruchomości Skarbu Państwa.

W sprawach z zakresu prawa rzeczowego istotne znaczenie ma również związek funkcjonalny istniejący pomiędzy starostą reprezentującym Skarb Państwa a przedmiotem postępowania. Chodzi w tym wypadku nie tylko o związek terytorialny (miejsce położenia rzeczy) ale przede wszystkim wynikający z zakresu działania starosty jako podmiot właściwego do gospodarowania nieruchomościami, który dysponuje pełnym instrumentarium do prowadzenia tego typu spraw. Nie bez znaczenia jest też okoliczność, że starosta jako organ administracji geodezyjnej i kartograficznej prowadzi powiatowy zasób geodezyjny i kartograficzny, w tym prowadzi dla obszaru powiatu ewidencję gruntów i budynków, w formie stosownej bazy danych oraz geodezyjną ewidencję sieci uzbrojenia terenu, w formie stosownej bazy danych (art. 7d ustawy z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne, Dz.U.2016.1629 t. j. ze zm.). Niewątpliwie reprezentacja procesowa Skarbu Państwa musi mieć charakter realny, z uwzględnieniem konieczności zapewnienia należytej obrony praw i interesów Skarbu Państwa przez właściwy podmiot.

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 Rozwoju i Finansów, Ministra Energii, Pełnomocnika Rządu do spraw Strategicznej Infrastruktury Energetycznej 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 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 poparły w/w organy.

Trzeba też podkreślić, że zagadnienie reprezentacji procesowej Skarbu Państwa w sprawach o stwierdzenie zasiedzenia służebności gruntowej odpowiadającej treści służebności przesyłu nie jest zagadnieniem nowym a nawet można w tym wypadku mówić o ugruntowanej praktyce. Sąd Najwyższy w postanowieniu z dnia 28 sierpnia 2013 r., V CSK 421/12 wprost wskazał, że w tego typu sprawach Skarb Państwa powinien być reprezentowany przez właściwego starostę na podstawie art. 11 ust. 1 w zw. z art. 23 ust. 1 pkt 8) u.g.n. Również w innych sprawach rozpoznawanych przez Sąd Najwyższy a dotyczących służebności przesyłu Skarb Państwa był reprezentowany przez właściwego starostę (zob. np. postanowienie Sądu

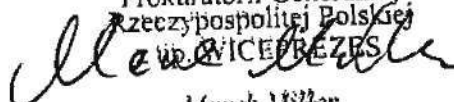
Najwyższego z dnia 23 października 2013 r., IV CSK 30/13, OSNC 2014, nr 7-8, poz. 79; postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 18 września 2014 r., V CSK 553/13, niepubl; uchwała Sądu Najwyższego z dnia 20 listopada 2015 r., III CZP 76/15, OSNC 2016, nr 12, poz. 138; postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 5 grudnia 2016 r., IV CSK 257/16; postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 23 marca 2017 r., II CSK 605/16, niepubl; postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 21 czerwca 2017 r., II CSK 16/17 niepubl).

Pogląd, że starosta jest podmiotem właściwym do reprezentowania Skarbu Państwa w sprawach o zasiedzenie służebności przesyłu znajduje odzwierciedlenie również w orzecznictwie sądów powszechnych (zob. np. postanowienie Sądu Okręgowego w Szczecinie z dnia 14 maja 2015 r., II Ca 797/14; postanowienie Sądu Okręgowego w Toruniu z dnia 9 września 2015 r., VIII Ca 281/15; postanowienie Sądu Okręgowego w Poznaniu z dnia 10 czerwca 2016 r., XV Ca 1085/15; postanowienie Sądu Okręgowego w Krakowie z dnia 19 maja 2016 r., II Ca 533/16; postanowienie Sądu Okręgowego w Poznaniu z dnia 14 czerwca 2016 r., XV Ca 1384/15; postanowienie Sądu Okręgowego we Włocławku z dnia 8 grudnia 2016 r., I Ca 220/16; postanowienie Sądu Okręgowego w Piotrkowie Trybunalskim z dnia 12 maja 2016 r., II Ca 645/15; postanowienie Sądu Okręgowego w Warszawie z dnia 6 kwietnia 2017 r., XXVII Ca 2216/16).

Wobec powyższego należy stwierdzić, iż brak jest dostatecznych argumentów jurydycznych pozwalających na zmianę ugruntowanego w orzecznictwie stanowiska w zakresie reprezentacji Skarbu Państwa w sprawach o zasiedzenie służebności odpowiadającej treścią służebności przesyłu.

Warto też podkreślić, że bez znaczenia dla rozstrzygnięcia niniejszego sporu kompetencyjnego pozostaje okoliczność likwidacji Ministerstwa Skarbu Państwa. Minister Skarbu Państwa nie był podmiotem uprawnionym do reprezentowania Skarbu Państwa w niniejszej sprawie.

Z powyższych względów rozstrzygnięto jak na wstępie.

PREZES
Prokuratury Generalnej
Rzeczypospolitej Polskiej
wiceprezes

Marek Miller