



Warszawa, 21 czerwca 2024 r.

KR-71-4/24/KLI
W/ 124

ROZSTRZYGNIĘCIE NR 2 /2024

Na podstawie art. 24 w zw. z art. 4 ust. 4 pkt 2 ustawy z dnia 15 grudnia 2016 r. o Prokuraturze 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 Prokuratury Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej i Prezesa Prokuratury 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 dla Warszawy - Żoliborza w Warszawie z 25 marca 2024r. sygn. akt [REDAKTOWANE]

uwzględniając stanowiska zainteresowanych organów: Ministra Klimatu i Środowiska, Ministra Aktywów Państwowych oraz Starosty Powiatu [REDAKTOWANE],

wskazuję Starostę Powiatu [REDAKTOWANE] jako właściwego do reprezentowania Skarbu Państwa - uczestnika postępowania sądowego zawisłego przed Sądem Rejonowym dla Warszawy - Żoliborza w Warszawie o sygn. akt [REDAKTOWANE]

UZASADNIENIE

Wnioskiem z 25 marca 2024r. (doręczonym 28.03.br.) Sąd Rejonowy dla Warszawy- Żoliborza w Warszawie zwrócił się do Prokuratury Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej o wskazanie organu właściwego do podejmowania czynności procesowych za Skarb Państwa w postępowaniu zawisłym przed tym sądem o sygn. akt [REDAKTOWANE] z wniosku Z [REDAKTOWANE] P [REDAKTOWANE] CI [REDAKTOWANE] K [REDAKTOWANE] z siedzibą w [REDAKTOWANE] ustanowienie służebności przesyłu.

[Stanowisko zainteresowanych organów]

Prezes Prokuratury Generalnej zwrócił się do zainteresowanych organów, tj. Ministra Klimatu i Środowiska oraz Ministra Aktywów Państwowych z prośbą o zajęcie stanowiska w sprawie w zakresie reprezentacji Skarbu Państwa w niniejszym postępowaniu¹.

¹ §38 ust. 2 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 11 maja 2017 roku w sprawie zakresu i trybu współdziałania Prokuratury Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej i Prezesa Prokuratury Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej z innymi podmiotami przy wykonywaniu zadań.

Pismem z 10.04.2024r. Minister Aktywów Państwowych wskazał, że organem właściwym do reprezentacji Skarbu Państwa w przedmiotowej sprawie jest Starosta właściwy ze względu na miejsce położenia nieruchomości, jako jednostka, która zgodnie z art. 23 ust. 1 pkt 8 ustawy o gospodarce nieruchomościami gospodaruje zasobem nieruchomości Skarbu Państwa. W uzasadnieniu zostały przywołane stanowisko Prokuratorii Generalnej RP i argumentacji z opublikowanych rozstrzygnięć Prezesa Prokuratorii Generalnej RP w analogicznych sprawach.

Pismem z 12.04.2024r. Minister Klimatu i Środowiska wskazał, że organem właściwym do reprezentacji Skarbu Państwa w przedmiotowej sprawie jest Starosta właściwy ze względu na miejsce położenia nieruchomości albo Minister Aktywów Państwowych. W uzasadnieniu wskazano, że zgodnie z przepisem art. 9b ust. 1 ustawy o działach administracji rządowej dział aktywa państwowe obejmuje sprawy dotyczące gospodarowania mieniem państwowym, w tym wykonywania praw majątkowych osobistych przysługujących Skarbowi Państwa, jak również ochrony interesów Skarbu Państwa - z wyjątkiem spraw, które na mocy przepisów odrębnych przypisane są innym działom. W konsekwencji ogólna kompetencja w zakresie gospodarowania mieniem państwowym została przypisana działowi aktywa państwowe, którym kieruje Minister Aktywów Państwowych.

[Ustalenia faktyczne stanowiące podstawę rozstrzygnięcia]

Wnioskodawca Z [REDAKTED] P [REDAKTED] C [REDAKTED] O [REDAKTED] K [REDAKTED] z siedzibą w [REDAKTED] [REDAKTED] wniósł o ustanowienie odpłatnej służebności przesyłu obciążającej nieruchomości stanowiące działki nr [REDAKTED] z ksiąg wieczystych KW nr [REDAKTED] [REDAKTED] [REDAKTED] prowadzonych przez Sąd Rejonowy dla Warszawy- Mokotowa w Warszawie X Wydział ksiąg Wieczystych. Przez ww działki gruntu położone w miejscowości Ł [REDAKTED] powiat [REDAKTED] przebiega napowietrzna linia energetyczna średniego napięcia o długości 69 m oraz linia energetyczna niskiego napięcia o długości 18 m - linie i słupy energetyczne stanowią własność uczestnika postępowania R [REDAKTED] S [REDAKTED] sp. z o.o. We wniosku zostało, że przedmiotowe linie przesyłowe zostały posadowione na gruncie jeszcze przez państwowe przedsiębiorstwo energetyczne, poprzednika prawnego uczestnika postępowania - jednak nie zostało wykazane kiedy te urządzenia przesyłowe zostały rzeczywiście wzniesione na gruncie wnioskodawcy.

W dokumentach przedstawionych wraz z wnioskiem Sądu Rejonowego dla Warszawy- Żoliborza w Warszawie z25.03.2024r. nie zostało doręczone stanowisko żadnej spółki energetycznej w niniejszej sprawie, w związku z czym brak jest informacji czy w sprawie rozstrzygnięciu Sądu poddany został także zarzut zasiedzenia służebności przesyłu.

Postanowieniem z 22.12.2017r. sygn. akt [REDAKTED] Sąd Rejonowy dla Warszawy -Żoliborza w Warszawie wezwał - na podstawie art. 510 § 2 k.p.c. - do udziału w sprawie w charakterze uczestników Skarb Państwa reprezentowany przez Ministra Energii oraz Starostę Powiatu [REDAKTED] oraz P [REDAKTED] S.A. z siedzibą w [REDAKTED]. Aktualnie uczestnikami tego postępowania są [REDAKTED] sp. z o.o. , P [REDAKTED] S.A. oraz Skarb Państwa reprezentowany przez Ministra Klimatu i Środowiska, Ministra Aktywów Państwowych oraz Starostę Powiatu [REDAKTED] oraz P [REDAKTED] S.A. z siedzibą w [REDAKTED].

[Ocena prawna]

Zgodnie z art. 24 ustawy o PGRP² Prezes Prokuratury Generalnej posiada uprawnienie do wskazania – z urzędu lub na wniosek sądu – organu właściwego do podejmowania czynności za Skarb Państwa. Wymieniona kompetencja ma zatem przeciwdziałać powstawaniu w konkretnym postępowaniu sporów kompetencyjnych (szczególnie negatywnych) między jednostkami organizacyjnym Skarbu Państwa³.

Określenie organu właściwego do wykonywania czynności za Skarb Państwa każdorazowo wymaga ustalenia powiązania między strukturą organizacyjną i zakresem działania danej jednostki a dochodzonym roszczeniem⁴. Niejednokrotnie konieczne będzie uwzględnienie przepisu szczególnego, który powierza uprawnienie do reprezentowania Skarbu Państwa w określonych typach spraw precyzyjnie wskazanemu organowi.

Wskazanie organu właściwego do reprezentowania Skarbu Państwa wymaga zatem ustalenia, jakie roszczenie jest dochodzone, jakie twierdzenia faktyczne zostały przytoczone na jego uzasadnienie, w jakim trybie (postępowaniu) jest ono obecnie rozpoznawane, a także z jakiej podstawy prawnej jest ono wywodzone. Podkreślenia wymaga, iż podstawę określenia właściwego *statio fisci* Skarbu Państwa stanowią przepisy procesowe oraz normy kompetencyjne, samo zaś rozstrzygnięcie w przedmiocie reprezentacji Skarbu Państwa musi pozostawać neutralne i nie może odnosić się do kwestii zasadności dochodzonego roszczenia.

Wynika to z prostego faktu, że określenie właściwego reprezentanta ma na celu przede wszystkim zapewnienie Skarbowi Państwa możliwości obrony jego praw, w tym możliwości prawidłowego dokonywania konkretnych czynności procesowych⁵, a zatem – w założeniu – powinno nastąpić na możliwie wczesnym etapie sprawy. Innymi słowy, mimo iż treść roszczenia poddanego pod osąd oraz przytoczone na jego poparcie twierdzenia są istotne z perspektywy ustalenia reprezentacji Skarbu Państwa, to jednak dla jej ustalenia nie jest konieczne (ani możliwe) przesądzenie zasadności roszczenia czy też prawdziwości twierdzeń przytoczonych na jego poparcie. Rozstrzygnięcie w tym zakresie pozostawione jest sądowi orzekającemu w sprawie, a ogół zagadnień związanych z zasadnością roszczenia powinien być roztrząsany przed tym sądem w postępowaniu z udziałem Skarbu Państwa reprezentowanego przez właściwy organ oraz z udziałem jego przeciwnika procesowego.

Zważywszy na treść art. 67 § 2 zd. 1 k.p.c. wyrażającej zasadę reprezentacji procesowej Skarbu Państwa poprzez wskazanie, że w sprawach, w których dochodzone roszczenie związane jest z działalnością państwowej jednostki organizacyjnej, to czynności procesowe za Skarb Państwa podejmuje organ tej państwowej jednostki organizacyjnej lub organ jednostki nadrzędnej. Ponadto uwzględniając generalną zasadę reprezentacji wyrażoną w treści art. 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) ustanawiającym w tym zakresie regułę powszechną (*lex generalis*), że organy administracji publicznej oraz inne podmioty uprawnione na podstawie przepisów odrębnych do reprezentowania Skarbu Państwa reprezentują Skarb Państwa zgodnie

² ustawa z 15 grudnia 2016 roku o Prokuraturze Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej

³ por. L. Bosek, M. Dziurda, „Prokuratura Generalna RP. Komentarz”, LEX, kom. do art. 24, pkt 1-3

⁴ por. np. wyr. SN z 22 lutego 2001 roku, III CKN 295/00, LEX; wyr. SN z 29 października 2008 roku, IV CSK 260/08, Legalis

⁵ por. wyr. SN z 16 września 2010 roku, III CSK 153/10, Legalis; post. SN z 17 grudnia 1970 roku, I PZ 78/70, LEX; wyr. SN z 17 marca 2010 roku, II CSK 393/09, Legalis

z ich właściwością i w zakresie określonym w przepisach odrębnych, poszukiwać należy przepisów szczególnych pozwalających na powiązanie przedmiotu postępowania z uprawnieniami i obowiązkami właściwego *statio fisci*.

Z tych względów 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. 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.

W przedstawionej sprawie główny przedmiot żądania wnioskodawcy dotyczy wprawdzie ustanowienia odpłatnej służebności przesyłu, lecz uwzględniając typowe okoliczności dla tego typu spraw rozstrzygnięcie Sądu winno rozważyć także argumentację dotyczącą zasiedzenia służebności gruntowej obciążającej nieruchomość odpowiadającej treścią służebności przesyłu w związku z posadowieniem urządzeń przesyłowych jeszcze przez państwowe przedsiębiorstwo energetyczne.

W tych okolicznościach 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 Klimatu i Środowiska (dział energia) lub Ministra Aktywów Państwowych (dział aktywa państwowe obejmuje sprawy dotyczące gospodarowania mieniem państwowym), to jednak powiązania te dotyczą innych aspektów związanych z działalnością w/w organów. Niepodobnieństwem jest wywiedzenie z

przepisów kompetencyjnych regulujących ich zakres działania i dotyczących podejmowania strategicznych dla Skarbu Państwa decyzji w sprawach należących do poszczególnych działów administracji rządowej, właściwości do podejmowania czynności procesowych za Skarb Państwa w niniejszej sprawie.

Warto też podkreślić, że zagadnienie reprezentacji procesowej Skarbu Państwa w sprawach o stwierdzenie zasiedzenia służebności gruntowej odpowiadającej treścią 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. postanowienia Sądu Najwyższego z 23.10.2013 r., IV CSK 30/13, OSNC 2014, nr 7-8, poz. 79; z 18.07.2014r. IV CSK 619/13; z 3.07.2014r. II CSK 22/14; z 18.09.2014r. V CSK 553/13; uchwała Sądu Najwyższego z 20.11.2015 r., III CZP 76/15, OSNC 2016/12/138; postanowienie SN z 5.12. 2016 r., IV CSK 257/16; postanowienia SN z 5.12.2016 r., IV CSK 253/16; z 22.02.2017 r., II CSK 555/16; z dnia 23.03.2017r. II CSK 605/16; z 21.06.2017 r., II CSK 16/17).

Wobec powyższego należy stwierdzić, że brak jest dostatecznych argumentów pozwalających na zmianę ugruntowanego w orzecznictwie stanowiska w zakresie reprezentacji Skarbu Państwa w sprawach o zasiedzenie. Analiza przepisów o reprezentacji procesowej Skarbu Państwa uprawnia zaś do wniosku, że brak jest przepisu szczególnego, który stanowiłby podstawę do wskazania innego niż Starosta Powiatu [REDAKTURA] podmiotu właściwego do reprezentowania Skarbu Państwa w niniejszej sprawie. W tym stanie rzeczy, organem reprezentującym Skarb Państwa w niniejszej sprawie powinien być Starosta Powiatu [REDAKTURA]

Z powyższych względów rozstrzygnięto jak na wstępie.

PREZES
Prokuraturii Generalnej
Rzeczypospolitej Polskiej
Mariusz Hatadyj
Mariusz Hatadyj

Otrzymują:

1. Sąd Rejonowy dla Warszawy – Żoliborza w Warszawie II Wydział Cywilny (ul. Kocjana 3 , 01-473 Warszawa) – sygn. akt [REDAKTURA]
2. Pan [REDAKTURA] Minister Aktywów Państwowych,
3. Pani [REDAKTURA] Minister Klimatu i Środowiska,
4. Pan [REDAKTURA] Starosta Powiatu [REDAKTURA]