



PREZES
PROKURATORII GENERALNEJ
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
Leszek Bosek

Warszawa, dnia 18 lipca 2017 r.

KR-71-4/17/MJA

ROZSTRZYGNIĘCIE Nr 4/2017

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 13 czerwca 2017 r.,
sygn. akt I Ns 37/16,

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

wskazuję 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 służebności gruntowej przez zasiedzenie zawisłej przed Sądem Rejonowym w P o sygn. akt I Ns 37/16.

PREZES
Prokuraturii Generalnej
Rzeczypospolitej Polskiej

Leszek Bosek

UZASADNIENIE

P S. A. z siedzibą w K – J w sprawie
o zasiedzenie służebności gruntowej zawisłej przez Sądem Rejonowym w P , z udziałem
W: S , P S. A. oraz Skarbu Państwa, wniosła
o stwierdzenie, że Skarb Państwa z dniem 31 grudnia 1985 r. nabył przez zasiedzenie służebność
gruntową o treści odpowiadającej służebności przesyłu na nieruchomości gruntowej oznaczonej
jako działka ewidencyjna nr , obręb , gmina S B , dla której Sąd Rejonowy
w P VI Wydział Ksiąg Wieczystych prowadzi księgę wieczystą KW nr

Jak wynika z treści wniosku, służebność gruntowa związana jest z posadowieniem na
przedmiotowej nieruchomości stanowiącej własność uczestnika postępowania W
S trwałego i widocznego urządzenia linii elektroenergetycznej 220 kv relacji M -
M . Przedmiotowa linia elektroenergetyczna została wybudowana w latach 60-tych XX
wieku w imieniu Skarbu Państwa.

W toku postępowania sądowego powstał spór kompetencyjny w zakresie reprezentacji
procesowej Skarbu Państwa z udziałem Ministra Rozwoju i Finansów, Ministra Energii,
Pełnomocnika Rządu do spraw Strategicznej Infrastruktury Energetycznej oraz Starosty Powiatu
Warszawskiego Zachodniego.

W związku z powyższym Sąd Rejonowy w P 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 13 czerwca 2017 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 26 czerwca 2017 r. zwrócił się do Ministra Rozwoju i Finansów,
Ministra Energii, Pełnomocnika Rządu do spraw Strategicznej Infrastruktury Energetycznej oraz
Starosty Powiatu Warszawskiego Zachodniego z prośbą o zajęcie stanowiska w kwestii
reprezentacji procesowej Skarbu Państwa przesyłając jednocześnie w/w organom kopię wniosku
Sądu Rejonowego w P

Zainteresowane organy zajęły stanowisko w sprawie: Minister Rozwoju i Finansów w piśmie z dnia 3 lipca 2017 r., znak: MF-PR3.0280.14.2017/AWA, Minister Energii w piśmie z dnia 13 lipca 2017 r., znak: BP.III.024.3.2017, Pełnomocnik Rządu do spraw Strategicznej Infrastruktury Energetycznej w piśmie z dnia 4 lipca 2017 r., Starosta Powiatu Warszawskiego Zachodniego w piśmie z dnia 4 lipca 2017 r.

Prezes Prokuratury 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, który z występujących w sprawie organów jest upoważniony do reprezentowania 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 Prokuratury 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 Prokuratury 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 Prokuratury Generalnej należy rozstrzyganie sporów kompetencyjnych w zakresie reprezentacji procesowej Skarbu Państwa. Z kolei art. 24 ustawy stanowi, że Prezes Prokuratury 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 Prokuratury 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 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.