

Uchwała z dnia 19 kwietnia 2001 r., III CZP 10/01

Przewodniczący Sędzia SN Krzysztof Kołakowski

Sędzia SN Henryk Pietrkowski (sprawozdawca), Sędzia SA Teresa Bielska-Sobkowicz

Sąd Najwyższy w sprawie z powództwa P. Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska w r. przeciwko E.K.P.C. S.A. w K. o zapłatę 1861, 24 zł, po rozpoznaniu w Izbie Cywilnej na posiedzeniu jawnym w dniu 19 kwietnia 2001 r., przy udziale prokuratora Prokuratury Krajowej Jana Szewczyka, zagadnienia prawnego przedstawionego przez Sąd Okręgowy w Rzeszowie postanowieniem z dnia 1 lutego 2001 r.

1. „czy sąd w przypadku wytoczenia powództwa przez wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska władny jest oznaczyć jako stronę powodową Skarb Państwa?” :

a w przypadku pozytywnej odpowiedzi na powyższe pytanie

2. „czy do podejmowania czynności procesowych za Skarb Państwa w przypadku roszczeń wynikających z odpłatnego udostępniania wyników badań dokonywanych przez inspektorat ochrony środowiska uprawniony jest wojewódzki inspektor ochrony środowiska czy wojewoda?”

podjął uchwałę:

Sąd nie jest władny oznaczyć Skarbu Państwa jako strony powodowej wówczas, gdy żądanie oparte zostało na twierdzeniu, że jednostka wskazana jako strona powodowa jest podmiotem odrębnym od Skarbu Państwa.

Uzasadnienie

Sąd Rejonowy w Rzeszowie postanowieniem z dnia 7 listopada 2000 r. odrzucił pozew Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska w R., zawierający żądanie zasądzenia od strony pozwanej należności z tytułu wykonanej umowy zlecenia. Rozstrzygnięcie powyższe uzasadnił stwierdzeniem, że wojewódzki

inspektor ochrony środowiska nie wykazał w zakreślonym przez sąd terminie, że ma zdolność sądową.

Sąd Okręgowy w Rzeszowie, rozpoznając zażalenie, w którym powód podniósł, że "jako organ rządowej administracji zespolonej jest uprawniony do samodzielnego podejmowania czynności cywilnoprawnych, a tym samym posiada zdolność sądową do dochodzenia wykonania zawartych umów", przedstawił Sądowi Najwyższemu do rozstrzygnięcia zagadnienie prawne przytoczone na wstępie uchwały.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Według art. 34 k.c., Skarb Państwa jest w stosunkach cywilnoprawnych podmiotem praw i obowiązków, które dotyczą mienia państwowego nie należącego do innych państwowych osób prawnych. Każda zatem czynność cywilnoprawna takiej państwowej jednostki organizacyjnej jest *de iure civili* czynnością Skarbu Państwa, bowiem jednostki te działają na rachunek Skarbu Państwa. Dodać należy, że Skarb Państwa, będąc substratem Państwa, jest jednolitą i scaloną instytucją, stanowiącą jeden podmiot, nie mający odrębnych organów.

Materialnoprawna konstrukcja jednolitości Skarbu Państwa, jako osoby prawnej, wywiera w sferze przepisów proceduralnych ten skutek, że określenie w pozwie jednostki organizacyjnej Państwa (*statio fisci*) nie wpływa na oznaczenie osoby pozwanego, którym zawsze pozostaje Skarb Państwa. Stanowisku temu Sąd Najwyższy wielokrotnie dawał wyraz w publikowanych orzeczeniach (przykładowo: wyrok z dnia 13 kwietnia 1983 r., IV CR 66/83, OSNCP 1984, nr 1, poz. 5 lub wyrok z dnia 11 maja 1999 r., I CKN 1148/97, OSNC 1999, nr 12, poz. 205).

W wyroku z dnia 11 stycznia 1974 r., II CR 685/73 (OSNCP 1975, nr 1, poz. 10) Sąd Najwyższy stwierdził, że w sytuacji gdy strona, pozywając prawidłowo Skarb Państwa, wadliwie określa państwową jednostkę organizacyjną, z której działalnością wiąże się dochodzone roszczenie, a w sprawie powinna występować inna państwowa jednostka organizacyjna, uzupełnienie braku w zakresie prawidłowego określenia strony pozwanej powinno nastąpić w płaszczyźnie właściwej reprezentacji (art. 67 § 2 k.p.c.), przy czym sąd powinien z urzędu czuwać nad tym, aby Skarb Państwa był w postępowaniu sądowym reprezentowany w sposób prawidłowy.

Podzielając to stanowisko przyjąć należy, że wskazanym obowiązkiem sąd obciążony jest także wtedy, gdy Skarb Państwa występuje w roli powoda. Wymóg

określenia w procesie właściwej państwowej jednostki organizacyjnej Skarbu Państwa wynika bowiem nie tylko z konieczności oznaczenia właściwości miejscowej sądu (art. 29 k.p.c.) i skonkretyzowania tej jednostki w orzeczeniu dla celów egzekucji sądowej (art. 1060 k.p.c.), ale przede wszystkim służy zapewnieniu należytej reprezentacji Skarbu Państwa (art. 67 § 2 k.p.c.), niezależnie od tego po jakiej stronie procesowej występuje. Działaniem takim sąd nie doprowadza do podmiotowej zmiany powództwa, lecz tylko do prawidłowego określenia (uściślenia) strony procesowej.

Sąd nie jest natomiast władny oznaczyć Skarbu Państwa jako strony powodowej, gdy żądanie – jak w rozpoznawanej sprawie – oparte jest na twierdzeniu, że jednostka, wskazana jako strona powodowa, jest podmiotem odrębnym od Skarbu Państwa. Za taką tezę przemawiają nie tylko, przyjęte w kodeksie postępowania cywilnego, uregulowania dotyczące zdolności sądowej, ale także zasada zakazująca sądowi narzucania komukolwiek roli powoda. Nie można przy tym zapominać, że utrzymująca się od lat, a nawet pogłębiająca się sprzeczność między systemem nabywania osobowości prawnej a potrzebami wywołanymi rozwojem stosunków społecznych i gospodarczych powoduje, że w obrocie cywilnoprawnym występują podmioty, których zdolność sądowa jest następstwem bliżej nieokreślonej zdolności prawnej, dla której brak tak wyraźnych przepisów, jak dla osób fizycznych czy prawnych. Dodać należy, że w świetle współczesnych uregulowań reprezentacja Skarbu Państwa nie jest ujęta w sposób jednolity. Niektóre rozwiązania są na tyle specyficzne, że sama gramatyczna wykładnia przepisów ustaw reformujących administrację publiczną, notabene nieprecyzyjnych, okazuje się niewystarczająca dla oceny, czy określony podmiot ma przymiot upoważniający go w konkretnej sprawie do występowania w roli strony procesowej. Przykładem tego mogą być uregulowania dotyczące relacji między przepisami ustaw ustrojowych a przepisami ustaw kompetencyjnych określających status starosty, także unormowania dotyczące reprezentacji Skarbu Państwa przy nabywaniu nieruchomości – krytycznie ocenione w literaturze – czy wreszcie przyjęte w ustawie z dnia 21 stycznia 2000 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem administracji publicznej (Dz.U. Nr 12, poz. 136 ze zm.) unormowania, wedle których wymienione w ustawie organy administracji rządowej mogą powierzać w niektórych kategoriach spraw, w drodze porozumienia,

jednostkom samorządu terytorialnego oraz innym samorządowym osobom prawnym reprezentowanie Skarbu Państwa.

Pamiętać ponadto trzeba, że niekiedy podmiot wnoszący powództwo jest od strony strukturalnej jednostką organizacyjną Skarbu Państwa, zaś od strony funkcjonalnej – przedsiębiorcą wykonującym także zadania z zakresu administracji publicznej. Na gruncie uregulowania przyjętego w art. 67 § 2 i art. 479⁷ k.p.c. podmiot taki będzie mógł być stroną procesową w sprawach gospodarczych, natomiast w sprawach cywilnych nie mających takiego charakteru będzie występował tylko jako *statio fisci* Skarbu Państwa (por. uzasadnienie uchwały składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 18 czerwca 1991 r., III CZP 40/91, OSNC 1992, nr 2, poz. 17). Jeśli ponadto uwzględni się, że niekiedy ustawodawca uznaje zdolność sądową pewnych jednostek organizacyjnych, którym poza tym nie przysługuje zdolność prawna (na przykład upoważnienie właściwego organu państwowego do żądania wykonania polecenia mającego na względzie interes społeczny – art. 894 § 2 i art. 985 zdanie 2 k.c.), to problem, kto – poza osobami fizycznymi i prawnymi – może być podmiotem stosunków cywilnoprawnych (zdolność prawna), czy też występować jako strona w postępowaniu cywilnym (zdolność sądowa), należy do szczególnie trudnych i może być rozwiązywany w rozmaity sposób.

Wszystko to sprawia, że podmiot, który sobie przypisuje status strony powodowej, musi wykazać, iż ma zdolność sądową, pozwalającą na przeprowadzenie z jego udziałem jako strony procesowej ważnego procesu. Gdy nie jest w stanie wykazać tego przymiotu, powinien jako stronę powodową określić Skarb Państwa, a siebie oznaczyć tylko jako *stationem fisci* Skarbu Państwa. Jeśli tego nie uczyni, sąd powinien odrzucić pozew na podstawie art. 199 § 1 pkt 3 k.p.c.

Rozwiązanie rozważane w przedstawionym zagadnieniu prawnym, dopuszczające – ze względu na zasadę *iura novit curia* – wskazanie przez sąd Skarbu Państwa jako strony powodowej, zaprezentowane zostało, wprawdzie z innych przyczyn, w judykaturze Sądu Najwyższego, lecz spotkało się z słuszną krytyką (uchwała z dnia 1 grudnia 1987 r., III CZP 71/87, OSNCP 1989, nr 5, poz. 70). Tego rodzaju akcji procesowej, podjętej przez sąd nie można byłoby potraktować jako uzupełnienie – w rozumieniu art. 70 § 1 k.p.c. – braku zdolności sądowej. Skoro bowiem brak zdolności sądowej odnosi się do podmiotu będącego stroną procesową, to konieczną przesłanką uzupełnienia tego braku jest

zachowanie tożsamości stron, a więc zachowanie takiego stanu rzeczy, w którym zarówno przed uzupełnieniem jak i po uzupełnieniu braku zdolności sądowej stroną pozostaje ta sama jednostka. W rozważanym przypadku warunek ten nie zostałby spełniony, niezależnie od tego, czy przypisujący sobie status strony powodowej Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska pozostałby w procesie jako *statio fisci* Skarbu Państwa, czy też zostałby wyeliminowany z procesu wskutek uznania, że podmiotem uprawnionym do podejmowania czynności procesowych za powodowy Skarb Państwa jest wojewoda.

Z przytoczonych względów Sąd Najwyższy, na podstawie art. 390 k.p.c., rozstrzygnął przedstawione zagadnienie prawne, jak w uchwale.