

Uchwała z dnia 23 września 2010 r., III CZP 62/10

Sędzia SN Jacek Gudowski (przewodniczący, sprawozdawca)

Sędzia SN Dariusz Dończyk

Sędzia SN Wojciech Katner

Sąd Najwyższy w sprawie z wniosku Skarbu Państwa – Państwowe Gospodarstwo Leśne, Lasy Państwowe, Nadleśnictwo O. oraz Starosty Powiatu O. o wpis w księdze wieczystej, po rozstrzygnięciu w Izbie Cywilnej na posiedzeniu jawnym w dniu 23 września 2010 r. zagadnienia prawnego przedstawionego przez Sąd Okręgowy w Olsztynie postanowieniem z dnia 26 kwietnia 2010 r.:

"Czy w świetle zasady jednolitości Skarbu Państwa dopuszczalne jest w postępowaniu wieczystoksięgowym rozpoznanie apelacji wniesionej przez Skarb Państwa reprezentowany przez określone *statio fisci* w sprawie z udziałem Skarbu Państwa reprezentowanego przez inną *statio fisci*, jeżeli wnioski zmierzają do wpisania w dziale II księgi wieczystej innej *statio fisci* niż ta, którą wpisał sąd rejonowy?"

podjął uchwałę:

Wpis w księdze wieczystej prawa własności Skarbu Państwa, wskazujący – jako trwałego zarządcę – określoną jednostkę organizacyjną Skarbu Państwa nieposiadającą osobowości prawnej, może być zaskarżony apelacją wniesioną przez Skarb Państwa reprezentowany przez inną jednostkę organizacyjną, opartą na zarzucie, że zarząd przysługuje tej innej jednostce.

Uzasadnienie

Wnioskodawca Skarb Państwa – Państwowe Gospodarstwo Leśne, Lasy Państwowe – Nadleśnictwo O. wniósł o odłączenie z księgi wieczystej określonej działki gruntowej, o założenie dla niej nowej księgi oraz o wpisanie prawa własności na rzecz Skarbu Państwa – w zarządzie wnioskodawcy. Powołał się na art. 4 w

związku z art. 32 i 35 oraz art. 74 ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach (jedn. tekst: Dz.U. z 2005 r. Nr 45, poz. 435 ze zm.).

Postanowienie Sądu Rejonowego w Olecku uwzględniające wniosek zaskarżył apelacją Skarb Państwa – Starosta Powiatu O., zarzucając naruszenie art. 626⁸ § 1 i 2 oraz art. 626⁹ k.p.c. w związku z art. 31 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece (jedn. tekst: Dz.U. z 2001 r. Nr 124, poz. 1361 ze zm.), a także art. 74 w związku z art. 3 ustawy o lasach.

Przy rozpoznawaniu tej apelacji Sąd Okręgowy w Olsztynie powziął poważne wątpliwości, którym dał wyraz w przedstawionym do rozstrzygnięcia zagadnieniu prawnym.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 34 k.c., Skarb Państwa jest w stosunkach cywilnoprawnych podmiotem praw i obowiązków, które dotyczą mienia państwowego nienależącego do innych państwowych osób prawnych. Jest on osobą prawną o szczególnym charakterze; czerpiąc osobowość prawną bezpośrednio z Konstytucji i kodeksu cywilnego, nie podlegając wpisowi w jakimkolwiek rejestrze oraz nie mając statutu i odrębnych organów, działa w obrocie cywilnoprawnym przez jednostki organizacyjne niemające osobowości prawnej określone w ustawie, albo przez te, z których działalnością wiąże się określony stosunek prawny. Taka struktura Skarbu Państwa rodzi wiele problemów praktycznych i jurydycznych, a sytuację komplikuje fakt, że niekiedy, z mocy ustawy, za Skarb Państwa działają także organy jednostek samorządu terytorialnego lub inne osoby prawne. Odzwierciedleniem tej swoistej, nieprzejrzystej konstrukcji Skarbu Państwa jest w postępowaniu cywilnym art. 67 § 2 k.p.c., przewidujący, że czynności procesowe Skarbu Państwa podejmuje organ państwowej jednostki organizacyjnej, z której działalnością wiąże się dochodzone roszczenie, lub organ jednostki nadrzędnej.

Niezależnie od problemów polegających na ustaleniu właściwej w danej sprawie jednostki uprawnionej (zobowiązanej) do reprezentacji Skarbu Państwa oraz bez względu na liczbę tych jednostek występujących w sprawie, stroną (uczestnikiem postępowania) jest zawsze Skarb Państwa jako osoba prawa prywatnego, a nie reprezentująca go *statio fisci* (por. wyroki Sądu Najwyższego z dnia 13 kwietnia 1983 r., IV CR 66/83, OSNCP 1984, nr 1, poz. 5 oraz z dnia 11 maja 1999 r., I CKN 1148/97, OSNC 1999, nr 12, poz. 205). Jednocześnie w orzecznictwie przyjęto, że jeżeli Skarb Państwa jest w konkretnej sprawie

reprezentowany przez kilka jednostek organizacyjnych, spełniających wymagania określone w art. 67 § 2 k.p.c., to wydane przeciwko niemu orzeczenie nie może mieć dwoistego charakteru, tj. zawierać rozstrzygnięcia o uwzględnieniu roszczenia w stosunku do jednej jednostki organizacyjnej i oddaleniu w stosunku do innych jednostek (por. np. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 28 stycznia 1970 r., II CR 445/68, OSNCP 1970, nr 10, poz. 190, oraz wyroki Sądu Najwyższego z dnia 27 listopada 1974 r., II CR 656/74, OSNC 1975, nr 7-8, poz. 119 i z dnia 24 kwietnia 1978 r., II CR 96/78, OSNCP 1979, nr 1, poz. 11). Odwołując się do zasady jednolitości Skarbu Państwa, Sąd Najwyższy uznał przy tym, że rozstrzygnięcie sporów między poszczególnymi *stationes fisci* może odbywać się tylko poza systemem ochrony sądowej, a w szczególności poza postępowaniem cywilnym (por. postanowienie z dnia 17 stycznia 2001 r., IV CKN 1672/00, nie publ.).

Na uboczu należy zaznaczyć, że współcześnie w stanie normatywnym, a w ślad za tym w judykaturze coraz częściej pojawiają się przypadki przyznawania państwowym jednostkom organizacyjnym niemającym osobowości prawnej tzw. szczególnej zdolności sądowej; wówczas rolę strony procesu (uczestnika postępowania) spełnia nie Skarb Państwa, a właśnie ta jednostka (por. np. uchwała Sądu Najwyższego z dnia 7 kwietnia 2006 r., III CZP 22/06, OSNC 2007, nr 2, poz. 23, oraz wyrok Sądu Najwyższego z dnia 28 stycznia 2010 r., IV CSK 261/09, OSNC-ZD 2010, nr C, poz. 94).

Przechodząc do istoty zagadnienia prawnego przedstawionego do rozstrzygnięcia, należy podkreślić, że powstało ono przy rozpoznawaniu sprawy wieczystoksięgowej, a więc w postępowaniu nieprocesowym, skonstruowanym według zasad odbiegających – mimo zbieżności celów i funkcji – od postępowania procesowego. Domeną postępowania nieprocesowego jest załatwianie spraw, w których – w przeciwieństwie do procesu, mającego charakter dwustronny – liczba zainteresowanych może być różna, a ich interesy mogą być zbieżne lub sprzeczne, a niejednokrotnie przenikać się i krzyżować, przy czym niewykluczone jest także prowadzenie postępowania przy udziale tylko jednego podmiotu. Cechą postępowania nieprocesowego jest również to, że częściej niż proces ma ono charakter prewencyjny (ochronny) oraz że znacznie mocniej akcentowany jest w nim interes publiczny (por. np. uzasadnienie uchwały składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 20 kwietnia 2010 r., zasady prawnej, III CZP 112/09, OSNC 2010, nr 7-8, poz. 98). Uwaga ta w znacznym stopniu dotyczy postępowania

wieczystoksięgowego (art. 626¹ i nast. k.p.c.), którego podstawową funkcją jest utrwalanie i publiczne ujawnianie stanu prawnego nieruchomości w celu zapewnienia bezpieczeństwa obrotu.

Ustrój ksiąg wieczystych normuje ustawa z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece oraz wydane na jej podstawie rozporządzenia wykonawcze. Prowadzenia ksiąg wieczystych, sposobów dokonywania wpisów oraz ich treści dotyczy rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 17 września 2001 r. w sprawie prowadzenia ksiąg wieczystych i zbiorów dokumentów (Dz.U. Nr 102, poz. 1122 ze zm.). Zgodnie z § 41 ust. 1 pkt 1 tego rozporządzenia, prawo Skarbu Państwa uprawnionego z tytułu własności określa się w księdze wieczystej w ten sposób, że jeżeli nieruchomość jest w trwałym zarządzie państwowej jednostki organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej, wymienia się Skarb Państwa oraz nazwę i adres tej jednostki jako trwałego zarządcy. W związku z tym sąd w postępowaniu wieczystoksięgowym jest zobowiązany ustalić z urzędu, czy nieruchomość Skarbu Państwa pozostaje w trwałym zarządzie i której jednostce ten zarząd przysługuje.

Należy podkreślić, że wpis trwałego zarządu oraz podmiotu uprawnionego z tego tytułu – istotny z punktu widzenia pewności obrotu – ma także istotne znaczenie materialnoprawne. Przyznanie trwałego zarządu, będącego formą władania nieruchomością państwową (samorządową), umożliwia konkretnej państwowej jednostce organizacyjnej prawidłowe gospodarowanie nieruchomością, jak też określa zakres odpowiedzialności takiej jednostki oraz jej uprawnienia w stosunku do „zarządzanej” nieruchomości (por. m.in. art. 18 oraz 43 i nast. w związku z art. 199 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, jedn. tekst: Dz.U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 ze zm.). W związku z tym interes konkretnej jednostki organizacyjnej w tym, aby wpis trwałego zarządu do księgi wieczystej odpowiadał rzeczywistemu stanowi prawnemu, jest oczywisty. Interes ten zbieżny jest zresztą także z interesem publicznym.

W rozpoznawanej sprawie uprawnienia do trwałego zarządu nieruchomości zgłosiły dwie *stationes fisci* – Starosta Powiatu O., na podstawie art. 11a w związku z art. 11 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, oraz Nadleśnictwo O., na podstawie art. 4 w związku z art. 32 i 35 oraz art. 74 ustawy o lasach. Należy zatem przyjąć, że sprawa o wpis do księgi wieczystej jako zarządcy innej *stationis fisci* niż ta, która jest już ujawniona w księdze, wiąże się – w rozumieniu art. 67 § 2 w

związku z art. 13 § 2 k.p.c. – z działalnością obu tych jednostek. Wynika z tego, że w niniejszej sprawie Skarb Państwa – będący jedynym uczestnikiem postępowania (wnioskodawcą) – powinien być reprezentowany przez obie te *stationes*: przez Lasy Państwowe jako podmiot twierdzący, że nieruchomości ma charakter leśny i powinna być dla niej założona oddzielna księga wieczysta, oraz przez Starostę, zarzucającego, że sporna nieruchomości takiej kwalifikacji nie ma.

Udział w sprawie, w imieniu Skarbu Państwa, kilku jednostek organizacyjnych, z których działalnością wiąże się dochodzone roszczenie (uprawnienie), nie był w judykaturze Sądu Najwyższego kwestionowany; należy dodać, że nie ma przeszkód, aby w sprawie toczącej się w postępowaniu nieprocesowym występowały jednostki, których interesy nie są zbieżne. W niniejszej sprawie pogląd ten znajduje dodatkowe wsparcie w § 41 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia z dnia 17 września 2001 r., obejmującego także sytuację, w której uprawnienia do wykonywania trwałego zarządu nieruchomości zgłaszają różne *stationes fisci*.

Dopuszczenie do uczestnictwa w postępowaniu nieprocesowym dwu państwowych jednostek organizacyjnych niemających osobowości prawnej oznacza, że zawiązany między nimi i uzewnętrzniiony w sprawie konflikt zostanie rozstrzygnięty przez sąd z zachowaniem wszystkich gwarancji procesowych, w sposób niezawisły i bezstronny. Zważywszy, że współczesny system prawny nie przewiduje, mimo oczywistej potrzeby, instytucjonalnych – sądowych lub pozasądowych – metod rozpatrywania sporów między jednostkami państwowymi niemającymi osobowości prawnej oraz odrębnej zdolności sądowej, rozwiązanie takie należy ocenić jako prokonstytucyjne, wychodzące naprzeciw istniejącym niedostatkom. Trzeba przy tym podkreślić, że nie ma przekonujących argumentów przeciwko tezie, iż pojęcie „każdy” – użyte w art. 45 Konstytucji na określenie podmiotu, któremu przysługuje prawo do sądu – obejmuje wyłącznie podmioty mające osobowość prawną oraz przyznaną przez ustawę zdolność sądową. Niniejsza sprawa pokazuje, że występują sytuacje, wpływające wprost z obowiązującego prawa, które uzasadniają przyznanie prawa do sądu – w określonym zakresie – także innym podmiotom. W tym stanie rzeczy, skoro jest oczywiste, że w ramach tego prawa mieści się uprawnienie do wniesienia apelacji oraz że po stronie Starosty O. spełniona została – wywołana zaskarżonym orzeczeniem Sądu pierwszej instancji – ujmowana szeroko, przesłanka *gravaminis*, należało orzec, jak w uchwale.

