

MARCIN PODLEŚ  
Uniwersytet Wrocławski

# Reprezentacja Skarbu Państwa w procesach cywilnych z udziałem Prokuratorii Generalnej Skarbu Państwa – zagadnienia wybrane

## 1. Wprowadzenie

Państwo polskie, ze względu na swoją złożoną organizację, posiadany majątek, a także wykonywane zadania, podejmuje działania wobec innych podmiotów nie tylko w oparciu o stosunek władztwa (*imperium*), ale także na zasadach właściwych obrotowi cywilnoprawnemu (*dominium*). W tym drugim przypadku występuje ono pod postacią Skarbu Państwa – jednostki organizacyjnej wyposażonej zgodnie z art. 33 k.c. w osobowość prawną<sup>1</sup>. W polskiej literaturze oraz orzecznictwie zagadnienie nabywania praw i obowiązków przez Skarb Państwa, wykonywanie praw, a także reprezentacja Skarbu Państwa w procesach sądowych były już niejednokrotnie przedmiotem analizy. Jednakże powołanie przed kilku laty Prokuratorii Generalnej Skarbu Państwa, jako państwowej jednostki organizacyj-

---

<sup>1</sup> Uznawanie Skarbu Państwa jako ucieleśnienia państwa jest powszechnie przyjęte w doktrynie – zob. m.in. A. Wolter, J. Ignatowicz, K. Stefaniuk, *Prawo cywilne. Zarys części ogólnej*, Warszawa 1996, s. 202; J. Frąckowiak, [w:] *System Prawa Prywatnego*, t. 1: *Prawo cywilne – część ogólna*, (red.) M. Safjan, Warszawa 2007, s. 1059 oraz E. Gniewek, [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, (red.) E. Gniewek, Warszawa 2006, s. 83. Odnotować należy jednak również postulaty, zgodnie z którymi powinno nastąpić odejście od ujmowania Skarbu Państwa jedynie w sferze *dominium*, a to z uwagi na podstawy cywilnoprawnej odpowiedzialności Skarbu Państwa za działania organów państwa – zob. w szczególności H. Pietrzkowski, *Zastępstwo procesowe wykonywane przez Prokuratorię Generalną Skarbu Państwa*, PS 2006, nr 5, s. 3 i n. Występują również odosobnione poglądy uznające występowanie Skarbu Państwa także na płaszczyźnie prawa administracyjnego – tak: M. Mączyński, *Wybrane zagadnienia ustrojowej Skarbu Państwa*, „Przegląd Sejmowy” 2003, nr 25, s. 5.

nej, służącej ochronie praw i interesów Skarbu Państwa, w tym w szczególności wykonującej jego profesjonalne zastępstwo procesowe<sup>2</sup>, skłania do rozważenia, jaki ma to wpływ na reprezentację Skarbu Państwa w procesach, a zwłaszcza na przyjęty sposób oznaczania pozwanego Skarbu Państwa w procesach sądowych. W tym celu, na tle utrwalonych w doktrynie i orzecznictwie poglądów, przedstawiony zostanie Skarb Państwa od strony jego cech na płaszczyźnie prawa materialnego, oraz w świetle reguł procesowych odnoszących się do sytuacji podmiotu pozwanego. Następnie w kontekście analizowanego zagadnienia zarysowana zostanie rola i miejsce przewidziane przez ustawodawcę dla Prokuraturii Generalnej. Przeprowadzone rozważania pozwolą na sformułowanie wniosków końcowych.

## 2. Skarb Państwa jako podmiot praw i obowiązków w obrocie cywilnoprawnym

Skarb Państwa jest z mocy art. 33 k.c. jedną osobą prawną<sup>3</sup>. Powszechnie wskazuje się jednak, że jest to osoba prawna szczególnego rodzaju, ze względu na jej swoistą pozycję na tle innych osób prawnych, znaczny rozmiar i bardzo złożoną strukturę<sup>4</sup>. Specyficzna normatywna pozycja Skarbu Państwa nie zmienia jednak sposobu, w jaki Skarb Państwa jest podmiotem praw i obowiązków cywilnoprawnych – z woli ustawodawcy dysponuje on zdolnością prawną oraz określonymi zasadami reprezentacji.

Specyfika Skarbu Państwa w porównaniu z innymi osobami prawnymi<sup>5</sup> charakteryzuje się w szczególności poniższymi, wynikającymi z prawa materialnego cechami, które wywierają istotny wpływ również na płaszczyźnie procesowej.

---

<sup>2</sup> Zob. ustawa z 8.08.2005 r. o Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa (Dz.U., Nr 169, poz. 1417 ze zm.).

<sup>3</sup> Konstruowanie Skarbu Państwa jako osoby prawnej odrębnie od samego państwa polskiego spotkało się jednak również z krytyką w literaturze – zob. z szerokim uzasadnieniem z zakresu prawa polskiego oraz argumentacją prawnoporównawczą – A. Calus, *Problematyka prawna Skarbu Państwa*, „Biuletyn Rady Legislacyjnej” 1995, nr 6, s. 16 i n., a ponadto B. Krupa, *Osoby uprawnione do składania oświadczeń woli w imieniu Skarbu Państwa, na przykładzie Ministra Skarbu Państwa*, RP 2002, nr 6, s. 20 oraz K. Głogowski, R. Tupin, *Prokuratoria Generalna logicznym dopełnieniem instytucji Skarbu Państwa*, PUG 2004, nr 3, s. 4.

<sup>4</sup> Tak: m.in. G. Bieniek, H. Pietrkowski, *Reprezentacja Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2006, s. 16. Skarb Państwa nazywany jest nawet „najbardziej rozwiniętą jednostką organizacyjną” – tak: J. Frąckowiak, *op. cit.*, s. 1059.

<sup>5</sup> Należy jednak zastrzec, że między rodzajami osób prawnych innych niż Skarb Państwa także występują różnice, trudno więc uznać, że istnieje w tym zakresie obowiązujący i niezmienny model.

**Po pierwsze**, struktura Skarbu Państwa, jako ucieleśnienia samego państwa, ma swoje źródło w prawie publicznym, począwszy od Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, a co za tym idzie, Skarb Państwa nie podlega wpisowi do żadnego rejestru<sup>6</sup>. Nie ma też przepisów dotyczących jego likwidacji ani przekształceń podmiotowych (zmiany formy prawnej)<sup>7</sup>.

**Po drugie**, przyjmuje się, że w odróżnieniu od innych osób prawnych, Skarb Państwa nie działa przez organy, lecz przez wiele tzw. państwowych jednostek organizacyjnych (*stationes fisci*), pełniących funkcje zbliżone do funkcji organów<sup>8</sup>. Skarb Państwa – jako osoba prawna stanowiąca ucieleśnienie samego państwa – zarządzany jest bowiem co do zasady w ramach struktury organizacyjnej powołanej do wypełniania zadań o charakterze publicznym, składającej się przede wszystkim z organów władzy państwowej<sup>9</sup>. Odpowiednikiem piastuna organu jest więc w odniesieniu do Skarbu Państwa zwykle kierownik danej jednostki organizacyjnej (urzędu państwowego), reprezentujący Skarb Państwa w odniesieniu do powierzonych mu mienia i w zakresie przewidzianych przepisami zadań jego urzędu<sup>10</sup>. Kierownik państwowej jednostki organizacyjnej może też, na podstawie art. 17 ust. 2 ustawy o zasadach wykonywania uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa, udzielać w zakresie posiadanego umocowania, pełnomocnictw do reprezentowania Skarbu Państwa kierownikom podporządkowanych mu jednostek organizacyjnych. Każda czynność cywilnoprawna państwowej jednostki stanowi – ze względu na brak podmiotowości prawnej takiej jednostki – czynność Skarbu Państwa. W charakterze reprezentantów Skarbu Państwa występują z woli ustawodawcy na płaszczyźnie materialnoprawnej także organy nie będące pań-

<sup>6</sup> Zob. J. Frąckowiak, *op. cit.*, s. 1059. Stanowi to niewątpliwie odstępstwo od stosowanego w prawie polskim w odniesieniu do innych osób prawnych systemu warunków normatywnych i uzależniania, zgodnie z art. 37 § 1 k.c., uzyskania osobowości prawnej z uzyskaniem wpisu do rejestru.

<sup>7</sup> W szczególności nie jest przewidziana możliwość ogłoszenia upadłości przez Skarb Państwa – zob. art. 6 pkt 1 ustawy z 28.02.2008 r. – prawo upadłościowe i naprawcze (Dz.U. Nr 60, poz. 535 z późn. zm.).

<sup>8</sup> Tak m.in. Sąd Najwyższy w orzeczeniu z 7 VII 2006 r., sygn. akt I CSK 127/06; Z. Radwański, *Prawo cywilne – część ogólna*, Warszawa 1996, s. 149; T. Staranowicz, *Glosa do wyroku Sądu Najwyższego z dnia 24 września 2003 r.*, (I CK 143/03), s. 166; G. Bieniek, H. Pietrkowski, *op. cit.*, s. 17–18. Różnice pomiędzy organem państwowym a organem osoby prawnej ukazuje J. Kosik (*Zasady odpowiedzialności państwa za szkody wyrządzone przez funkcjonariuszów*, Wrocław 1961, s. 86 i n.), podkreślając m.in. odmienność ich funkcji, gdyż funkcją organu państwowego jest przede wszystkim wykonywanie zwierzchniej władzy państwowej. Autor jednocześnie zwraca jednak uwagę także na ważne podobieństwa – wyodrębnienie organizacyjne oraz własny zakres kompetencji organów. Natomiast za istnieniem organu Skarbu Państwa w postaci Ministra Skarbu Państwa opowiedział się M. Mączyński (*op. cit.*, s. 5).

<sup>9</sup> Tak trafnie A. Całus, *op. cit.*, s. 19.

<sup>10</sup> Zob. art. 17 ust. 1 ustawy z 8.08.1996 r. (Dz.U. Nr 106, poz. 493 ze zm.) o zasadach wykonywania uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa.

stwowymi jednostki organizacyjnymi<sup>11</sup>. Przepisy pozwalają również określonym organom administracji publicznej na powierzanie reprezentacji Skarbu Państwa w określonych kategoriach spraw na podstawie porozumień jednostkom samorządu terytorialnego oraz innym samorządowym osobom prawnym<sup>12</sup>.

**Po trzecie**, zakres umocowania określonej jednostki organizacyjnej do reprezentacji Skarbu Państwa jest ograniczony przedmiotowo. Dany kierownik jednostki organizacyjnej zawiaduje bowiem jedynie określoną częścią majątku należącego do Skarbu Państwa, powierzonego kierowanej przezeń jednostce, a ponadto reprezentuje Skarb Państwa w zakresie wyznaczonym zadaniami należącymi do kierowanej przez niego jednostki. Samo upoważnienie do reprezentacji powinno zaś wynikać z przepisów ustaw szczególnych<sup>13</sup>. Kierownik jednostki organizacyjnej nie może zatem reprezentować Skarbu Państwa w pełnym zakresie i w odniesieniu do całego majątku należącego do Skarbu Państwa<sup>14</sup>, jak to często ma miejsce w przypadku wybranych organów innych osób prawnych<sup>15</sup>. Pośród kierowników państwowych jednostek organizacyjnych szczególna rola na tle obowiązujących przepisów przypada Ministrowi Skarbu<sup>16</sup>. Zgodnie bowiem z mającym charakter przepisu ogólnego art. 3 ust. 2 ustawy o zasadach wykonywania uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa, Minister Skarbu Państwa reprezentuje Skarb Państwa w odniesieniu do składników majątku państwowego, nieprzysługującego państwowym osobom prawnym<sup>17</sup>.

**Po czwarte**, w przepisach określających strukturę Skarbu Państwa nie wskazano jego siedziby ani adresu<sup>18</sup>. Na potrzeby ich ustalenia nieprzydatna jest reguła interpretacyjna z art. 41 k.c., zgodnie z którą z braku odmiennego wskazania w ustawie lub w statucie, siedzibą osoby prawnej jest miejscowość, w której ma

<sup>11</sup> Zob. więcej M. Pyziak-Szafnicka, *Glosa do postanowienia Sądu Najwyższego – Izby Cywilnej z dnia 3 października 2002 r.*, I CKN 448/01, OSP 2003, nr 7/8, poz. 99 c, s. 423 i n.; M. Dziurda, *Organy uprawnione do reprezentowania Skarbu Państwa w postępowaniu cywilnym*, PS 2002, nr 11/12, s. 69 oraz G. Bieniek, H. Pietrkowski, *op. cit.*, s. 34 i n.

<sup>12</sup> Zob. więcej: M. Pyziak-Szafnicka, *op. cit.*, s. 426–427.

<sup>13</sup> Tak: G. Bieniek, *Aktualne problemy związane z reprezentacją Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego*, PS 1999, nr 9, s. 12.

<sup>14</sup> Zob. także orzeczenie Sądu Najwyższego z dnia 7.07.2006 r., sygn. akt I CSK 127/06, zgodnie z którym dyrektor generalny ministerstwa ma ustawowe uprawnienia do reprezentowania Skarbu Państwa jedynie w odniesieniu do mienia powierzonego temu ministerstwu.

<sup>15</sup> Przykładowo w spółce ograniczoną odpowiedzialnością zgodnie z art. 204 § 1 k.s.h. prawo członka zarządu do prowadzenia spraw spółki i reprezentowania spółki dotyczy w stosunku do osób trzecich wszystkich czynności spółki, a jedynie wybrane rodzaje czynności wymagają dodatkowo w świetle art. 17 § 1 k.s.h. zgody wspólników.

<sup>16</sup> Tak również: E. Gniewek, *op. cit.*, s. 84.

<sup>17</sup> Obszerniej zob. A. Doliwa, *Sposoby reprezentacji państwa w obrocie cywilnoprawnym*, SP 2003, z. 4, s. 105 i n.

<sup>18</sup> Tak również m.in. H. Pietrkowski, *Zastępstwo procesowe wykonywane przez Prokuraturę Generalną Skarbu Państwa*, PS 2006, nr 5, s. 3.

siedzibę jej organ zarządzający. Jak wskazano wyżej, Skarb Państwa nie posiada organów w ścisłym rozumieniu, a zastosowanie analogii uniemożliwia brak podstaw dla wyróżniania pośród tysięcy *stationum fisci* jednego „organu zarządzającego” Skarbu Państwa.

Biorąc pod uwagę wyodrębnienie przez ustawodawcę kategorii państwowych osób prawnych, a także negatywny sposób ujęcia majątku przypisanego Skarbowi Państwa<sup>19</sup>, można przyjąć, że działanie przez Skarb Państwa na płaszczyźnie prawa prywatnego ma z założenia pełnić przede wszystkim funkcję służebną przy wykonywaniu władzy publicznej. Występujące za Skarb Państwa w obrocie cywilnoprawnym jednostki organizacyjne, niewyposażone w osobowość prawną ani w zdolność prawną, realizują bowiem określone zadania państwa (działając w zależności od konkretnego zadania – za państwo polskie lub za Skarb Państwa), a ponadto prowadzą szeroko rozumiany zarząd majątkiem państwowym<sup>20</sup>. Skarb Państwa pozostaje zaś podmiotem odpowiedzialnym z tytułu wyrządzonych takim działaniem lub zaniechaniem szkód majątkowych, posiadając określoną masę majątkową jako źródło potencjalnego odszkodowania<sup>21</sup>.

W konstrukcji Skarbu Państwa – jego strukturze organizacyjnej – fundamentalną rolę odgrywają zatem państwowe jednostki organizacyjne. Pomimo braku podmiotowości prawnej sytuacja państwowych jednostek konstruowana bywa w poszczególnych sytuacjach na wzór odrębnego podmiotu. Chociaż *stationes fisci* nie posiadają osobowości prawnej, niektóre przepisy prawa dają podstawę do nawiązywania określonych relacji prawnych między nimi a Skarbem Państwa, co widać chociażby na przykładzie trwałego zarządu w stosunku do powierzzonego mienia<sup>22</sup>. Odrębność państwowych jednostek organizacyjnych utrwalana jest również odrębnymi zasadami prowadzenia gospodarki finansowej przez daną jednostkę. W stosunkach z osobami trzecimi istnieje jednak założenie jednolitości

<sup>19</sup> Zgodnie z art. 34 k.c. Skarb Państwa jest w stosunkach cywilnoprawnych wyłącznie podmiotem praw i obowiązków nie należących do państwowych osób prawnych.

<sup>20</sup> W literaturze trafnie jednak wskazano, że instytucjonalne rozdzielenie pozycji publiczno-prawnych (*imperium*) i prywatnoprawnych (*dominium*) nie jest możliwe – A. Całus, *op. cit.*, s. 13 oraz M. Dziurda, *Reprezentacja Skarbu Państwa w procesie cywilnym*, Zakamycze 2005, s. 30.

<sup>21</sup> Jak podkreśla się w doktrynie, dzięki obowiązującemu ujęciu Skarbu Państwa, istnieje zaplecze majątkowe, zabezpieczające funkcjonowanie całego złożonego mechanizmu władzy państwowej i czyniące realną odpowiedzialność państwa za wyrządzone jego działaniem szkody – tak: J. Frąckowiak, *op. cit.*, s. 1060. Szkody pokrywane przez Skarb Państwa mogą być zaś także wynikiem działań lub zaniechań państwa w zakresie sprawowania władzy publicznej (*imperium*), a także – jak w przypadku komornika sądowego – podmiotów, za które ponosi odpowiedzialność; zob. G. Bieniek, H. Pietrzkowski, *op. cit.*, s. 17.

<sup>22</sup> Zob. art. 43 i n. ustawy z 21.08.1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2004 r., Nr 261, poz. 2603, tekst jedn. z późn. zm.). Relacje te winny jednak zostać zaliczone do stosunków wewnętrznych, niemających charakteru cywilnoprawnego – zob. więcej A. Doliwa, *op. cit.*, s. 103.

materialnej Skarbu Państwa, a odstępstwa od takiej zasady powinny mieć wyraźną podstawę prawną i być traktowane jako wyjątek od zasady<sup>23</sup>.

### 3. Skarb Państwa jako strona pozwana w procesie cywilnym

Skarb Państwa, stanowiąc w świetle prawa cywilnego jednolity podmiot, jest także stroną postępowania sądowego<sup>24</sup>. Nie mają natomiast statusu strony państwowe jednostki organizacyjne tworzące jego strukturę. Jak każda czynność prawna państwowej jednostki organizacyjnej jest w świetle prawa cywilnego czynnością prawną Skarbu Państwa, tak samo czynności procesowe państwowej jednostki organizacyjnej podjęte w sprawie, są uznawane za czynności procesowe samego Skarbu Państwa<sup>25</sup>. Jednolitość podmiotowa znajduje swoje odzwierciedlenie w sytuacji procesowej Skarbu Państwa. Przykładowo, oddalenie powództwa w procesie, w którym Skarb Państwa reprezentowany jest przez daną jednostkę organizacyjną, skutkuje powagą rzeczy osądzonej również w stosunku do innych państwowych jednostek organizacyjnych, mających w danym zakresie uprawnienie do reprezentowania Skarbu Państwa<sup>26</sup>. Jeśli zaś w odniesieniu do jednej z kilku wskazanych w pozwie państwowych jednostek organizacyjnych reprezentujących Skarb Państwa wykazana zostanie zasadność roszczenia, to w świetle przepisów o kosztach postępowania Skarb Państwa traktowany jest jak strona przegrywająca proces. Między tymi jednostkami nie zachodzi jednak odpowiedzialność solidarna<sup>27</sup>, co w naturalny sposób wynika z ich braku podmiotowości prawnej. Rozbieżności budzi natomiast kwestia zasądzenia zwrotu kosztów zastępstwa procesowego w sytuacji, gdy powództwo przeciwko Skarbowi Państwa jest oddalane, a dochodzone roszczenie łączyło się z działalnością tylko jednej z nich. Sąd Najwyższy w takiej sytuacji nie widział konieczności rozstrzygnięcia,

---

<sup>23</sup> Przykładowo zgodnie z art. 17c ustawy o zasadach wykonywania uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa potrącenie z wierzytelności Skarbu Państwa przysługującej danemu podmiotowi reprezentującemu Skarb Państwa może być dokonane, jeżeli potrącana wierzytelność wzajemna przysługuje wobec tego samego podmiotu reprezentującego Skarb Państwa.

<sup>24</sup> Tak m.in. Sąd Najwyższy w orzeczeniu z 11.05.1999 r., I CKN 1148/97, OSN 1999, nr 12, poz. 205; A. Zieliński, [w:] *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, red. A. Zieliński, Warszawa 2008, s. 134.

<sup>25</sup> Tak: M. Sekuła, *Reprezentacja Skarbu Państwa (Sejmu RP) w postępowaniu sądowym*, MP 2007, nr 11, s. 368–369; orzeczenie Sądu Najwyższego z 11.05.1999 r., sygn. akt I CKN 1148/97, OSNC 1999, nr 12, poz. 205.

<sup>26</sup> A. Zieliński, *op. cit.*, s. 134.

<sup>27</sup> M. Dziurda, *op. cit.*, s. 241.

której jednostce przypisać mają koszty zastępstwa zwracane przez powoda, a uzasadnił to jednolitością Skarbu Państwa jako strony<sup>28</sup>.

Wymienione wyżej specyficzne cechy Skarbu Państwa jako osoby prawnej szczególnego rodzaju nie pozostają jednak bez wpływu na płaszczyznę procesową<sup>29</sup>. Pomimo materialnej i procesowej jedności Skarbu Państwa, powszechnie przyjmuje się, że na potrzeby postępowań sądowych z udziałem Skarbu Państwa niezbędne jest ustalenie właściwej jednostki organizacyjnej<sup>30</sup>. Po pierwsze, w następstwie uregulowania materialnoprawnej reprezentacji Skarbu Państwa, mówi się bowiem o obowiązywaniu zasady tzw. zdecentralizowanego zastępstwa procesowego Skarbu Państwa przed sądami<sup>31</sup>. Zgodnie z art. 67 § 2 k.p.c., czynności procesowe za Skarb Państwa podejmować może organ tej państwowej jednostki organizacyjnej, z której działalnością wiąże się dochodzone roszczenie, lub organ jednostki nadrzędnej<sup>32</sup>. To również tej jednostce lub wyznaczonemu przez nią pełnomocnikowi procesowemu, doręczane są pisma w sprawie. Po drugie, ponieważ Skarb Państwa nie ma siedziby, wskazanie określonej *stationis fisci* będzie wpływać na właściwość miejscową sądu. Według art. 29 k.p.c. powództwo przeciwko Skarbowi Państwa wytacza się bowiem według siedziby państwowej jednostki organizacyjnej, z której działalnością wiąże się dochodzone roszczenie. Po trzecie, zgodnie z art. 1060 § 1 k.p.c. wskazanie określonej jednostki ma znaczenie z punktu widzenia egzekucji, gdyż wierzyciel Skarbu Państwa – wskazując tytuł egzekucyjny – wzywa do spełnienia świadczenia bezpośrednio państwową jednostkę organizacyjną, z której działalnością wiąże się objęte tytułem świadczenie, a jednostka ta ma obowiązek niezwłocznie to świadczenie spełnić.

Jak podkreśla się w doktrynie i jak wynika z praktyki, nie zawsze wskazanie właściwej państwowej jednostki organizacyjnej jako reprezentanta Skarbu Pań-

<sup>28</sup> Tak: orzeczenie z dnia 13.01.1971 r., II CZ 198/70, podawane za: M. Dziurda, *op. cit.*, s. 234. Stanowisko to spotkało się jednak z krytyką w doktrynie, z uzasadnieniem, że obowiązek zasądzenia kosztów w takiej sytuacji na rzecz konkretnej jednostki wynika pośrednio z obowiązku wskazania przez sąd w wyroku właściwej *stationis fisci* – zob. M. Dziurda, *op. cit.*, s. 234.

<sup>29</sup> W starszej literaturze dopatrywano się wręcz swoistej tendencji do stosowania przepisów procesowych w stosunku do państwowych jednostek organizacyjnych reprezentujących Skarb Państwa tak jakby zachodziła wielość podmiotów – tak: K. Piasecki, *Skarb Państwa i jego reprezentacja w procesie cywilnym*, PUG 1980, nr 5, s. 145.

<sup>30</sup> Zob. zamiast wielu: T. Staranowicz, *Glosa...*, s. 163.

<sup>31</sup> Tak: A. Doliwa, *op. cit.*, s. 103 oraz M. Dziurda, *op. cit.*, s. 19. Na temat ujęcia historycznego zob. M. Jędrzejewska, *Skarb Państwa w procesie cywilnym*, „Studia Iuridica” 1994, nr 21, s. 74 i n. Krytycznie wobec przyjętego modelu jako archaicznego – K. Głogowski, R. Tupin, *op. cit.*, s. 5.

<sup>32</sup> Przepis ten ma charakter *legis generalis*, ponieważ występują również przepisy pozakodeksowe, w sposób szczególnie określające jednostki reprezentujące Skarb Państwa w postępowaniach sądowych; zwraca na to uwagę M. Dziurda (*op. cit.*, s. 27).

stwa może być dokonane bez trudności, a wymóg ten powoduje niejednokrotnie wiele komplikacji<sup>33</sup>. Liczba takich jednostek organizacyjnych jest znaczna – podaje się, że obecnie funkcjonuje ich około 3800<sup>34</sup>. Co więcej, w doktrynie podkreśla się, że występuje rozbieżność między przepisami o reprezentacji materialnej Skarbu Państwa z przepisami o jego reprezentacji procesowej, ponieważ art. 67 § 2 k.p.c. zawęża reprezentację procesową do państwowych jednostek organizacyjnych<sup>35</sup>. Pozostaje więc konieczność poszukiwania przepisów szczególnych, które dawałyby danemu podmiotowi uprawnionemu do reprezentacji Skarbu Państwa na płaszczyźnie prawa materialnego, a niebędącego państwową jednostką organizacyjną, również prawo do wykonywania w tym zakresie reprezentacji w procesie. Wskazuje się w efekcie na zmniejszające praktyczne znaczenie art. 67 § 2 k.p.c. przy ustalaniu procesowego reprezentanta Skarbu Państwa, ponieważ przepisy szczególne dotyczące zasad reprezentacji są rozproszone po ustawach szczególnych, a dodatkowo w wyniku procesów prywatyzacji, komunalizacji wiele dawnych państwowych jednostek organizacyjnych zostało sprywatyzowanych, skomunalizowanych lub zlikwidowanych<sup>36</sup>. Konieczne jest więc sprawdzenie, czy w danej sytuacji nie zachodzi wyjątek od zasady podejmowania czynności procesowej za Skarb Państwa przez organ państwowej jednostki organizacyjnej, a w niektórych sytuacjach ustalanie następstwa po jednostkach organizacyjnych, które zostały zlikwidowane lub przekształcone<sup>37</sup>. Ustalenie właściwej jednostki organizacyjnej bywa także utrudnione ze względu na zmiany zachodzące w ramach aparatu państwowego<sup>38</sup>.

Kolejne trudności przy ustalaniu reprezentacji Skarbu Państwa w procesie mogą wystąpić przy próbie przyporządkowania skutków określonego działania danej państwowej jednostce organizacyjnej. W literaturze wskazuje się bowiem, że w tym kontekście decydujący ma być określony prawem zakres działalności danej jednostki organizacyjnej, a nie konkretne działanie lub zaniechanie tej jednostki<sup>39</sup>. Może więc potencjalnie zaistnieć sytuacja, w której podstawą powództwa będzie faktyczne zachowanie jednostki organizacyjnej, niemieszczące się

---

<sup>33</sup> Tak m.in.: orzeczenie Sądu Najwyższego z 3.10.2002 r., sygn. akt I CKN 448/01, OSP 2003, nr 7/8, poz. 99 c.; H. Pietrkowski, *op. cit.*, s. 8; G. Bieniek, *op. cit.*, s. 15; A. Doliwa, *op. cit.*, s. 97.

<sup>34</sup> Tak: uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa, druk sejmowy nr 3259, s. 15.

<sup>35</sup> Tak: G. Bieniek, H. Pietrkowski, *op. cit.*, s. 40; H. Pietrkowski, *op. cit.*, s. 6 oraz M. Dziurda, *op. cit.*, s. 272 i n.

<sup>36</sup> Tak: H. Pietrkowski, *op. cit.*, s. 7–8.

<sup>37</sup> Zob. więcej: M. Dziurda, *op. cit.*, s. 84; R. Szarek, *Reprezentacja Skarbu Państwa w postępowaniu sądowym*, RP 2000, nr 4, s. 85.

<sup>38</sup> Zwraca na to uwagę m.in. J. Frąckowiak, *op. cit.*, s. 1061.

<sup>39</sup> Tak: T. Staranowicz, *op. cit.*, s. 166.



w granicach jej kompetencji, lecz przypisanych innej jednostce organizacyjnej, co spowoduje konieczność wskazania jako reprezentanta Skarbu Państwa w procesie właśnie organu tej drugiej jednostki<sup>40</sup>. Wątpliwości budzi też kwestia udziału w sprawie nie jednej, lecz kilku państwowych jednostek organizacyjnych, z których działalnością wiąże się dochodzone żądanie<sup>41</sup>. W takiej sytuacji pojawia się dodatkowo zagadnienie, czy udział w postępowaniu powinny koniecznie wziąć organy wszystkich jednostek organizacyjnych, z których działalnością wiąże się dochodzone roszczenie. Z orzecznictwa sądowego można wysnuć wniosek, że nie jest to konieczne przynajmniej z punktu widzenia ewentualnej nieważności postępowania<sup>42</sup>. Nawet zaś, gdy uda się ustalić właściwą *stationem fisci*, w odniesieniu do niektórych jednostek problematyczne może okazać się jeszcze ustalenie, kto daną jednostkę reprezentuje – czy kierownik urzędu państwowego, czy dyrektor generalny<sup>43</sup>.

Skoro z obowiązujących przepisów wynika, że w postępowaniu sądowym Skarb Państwa musi być reprezentowany każdorazowo przez określoną państwową jednostkę organizacyjną lub podmiot określony w przepisach szczególnych, to pojawia się pytanie, kto ma obowiązek wskazania takiej jednostki (jednostek). W literaturze i orzecznictwie przyjmuje się powszechnie, że to powód w sporze ze Skarbem Państwa ma obowiązek oznaczyć właściwą *stationem fisci*<sup>44</sup>. Zupełny brak takiego oznaczenia traktowany bywa jako brak formalny usuwany w trybie art. 130 k.p.c.<sup>45</sup> Jeśli jednak powód wskaże już w tej roli jakąkolwiek państwową jednostkę organizacyjną, przyjmuje się, że sprawie może być nadany dalszy bieg. Co więcej, wadliwe określenie przez powoda *stationis fisci* – jak słusznie

<sup>40</sup> *Ibidem*, s. 166–167.

<sup>41</sup> Tak: K. Piasecki, *op. cit.*, s. 142–143; T. Staranowicz, *op. cit.*, s. 164.

<sup>42</sup> Sąd Najwyższy uznał bowiem, że jeżeli w postępowaniu przed sądem pierwszej instancji Skarb Państwa reprezentowany był jedynie przez część jednostek organizacyjnych, z których działalnością wiąże się dochodzone roszczenie, to pominięcie pozostałych jednostek nie może być podstawą do uznania nieważności postępowania w świetle podstaw z art. 379 pkt 2 i 5 k.p.c. – tak orzeczenie z 14.04.1999 r., III KKN 1239/98, OSN 1999, nr 11, poz. 191; tak również: T. Staranowicz, *op. cit.*, s. 168.

<sup>43</sup> Zob. G. Bieniek, H. Pietrkowski, *op. cit.*, s. 21 i n.

<sup>44</sup> Zob. zamiast wielu: M. Sekuła, *op. cit.*, s. 639.

<sup>45</sup> Tak m.in. M. Dziurda, *op. cit.*, s. 184. Odmiennie pod względem skutków prawnych i pozostające poza ramami niniejszego opracowania bywa natomiast oceniane wskazanie przez powoda w pozwie wyłącznie państwowej jednostki organizacyjnej, bez powiązania jej ze Skarbem Państwa – zob. więcej W. Borysiak, *Skutki niewłaściwego oznaczenia Skarbu Państwa w postępowaniu cywilnym*, PUG 2007, nr 3, s. 10 i n.; P. Telenga, [w:] *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, (red.) A. Jakubecki, Warszawa 2008, s. 107. Wskazuje się jednak, że w świetle najnowszej tendencji orzeczniczej sądy oznaczają z urzędu Skarb Państwa jako stronę, nawet jeśli powód poprzestał na podaniu państwowej jednostki organizacyjnej bez osobowości prawnej – zob. więcej M. Dziurda, *op. cit.*, s. 164.

się przyjmuje – nie może skutkować automatycznie oddaleniem powództwa<sup>46</sup>. Pozwanym jest bowiem zawsze Skarb Państwa, a nie dana państwowa jednostka organizacyjna, nieposiadająca osobowości prawnej. Nie oznacza to jednak, że postępowanie ma toczyć się z udziałem jakiegokolwiek państwowej jednostki organizacyjnej, którą wskazał powód. Ostateczna weryfikacja – obowiązek czuwania nad właściwą reprezentacją Skarbu Państwa w procesach – została bowiem pomimo braku wyraźnej podstawy prawnej, nałożona na sąd, przed którym toczy się postępowanie<sup>47</sup>. Sąd musi więc z urzędu czuwać nad prawidłową reprezentacją Skarbu Państwa, także w sprawach, w których Skarb Państwa występuje po stronie pozwanego. Powinien on ustalić, z działalnością jakiej państwowej jednostki organizacyjnej wiąże się dochodzone roszczenie i jaka jednostka powinna reprezentować pozwanego Skarb Państwa<sup>48</sup>. W tym celu sąd musi najpierw zbadać treść dochodzonego żądania, ustalić związek między tym żądaniem a działalnością określonej państwowej jednostki organizacyjnej, sprawdzić, jaki jest organ tej jednostki władny do jej reprezentowania w sprawie i w końcu – jeśli ustalenie potwierdzi istnienie związku, wezwać organ tej jednostki do udziału w sprawie<sup>49</sup>. Na wstępnym etapie sprawy sąd nie jest jednakże władny do badania, czy podane przez powoda fakty uzasadniają wskazanie danej jednostki organizacyjnej są prawdziwe<sup>50</sup>. Zadaniem sądu nie jest – w sytuacji gdy pozwany Skarb Państwa zastępuje kilka jednostek organizacyjnych – ustalanie zakresu odpowiedzialności każdej z nich<sup>51</sup>. W zasądzającym wyroku wymieniana jest zaś jedynie ta jednostka, z której działalnością sąd łączy zgłoszone przez powoda żądanie, natomiast nie zapada oddzielne rozstrzygnięcie w stosunku do pozostałych jednostek<sup>52</sup>. W praktyce oznaczania Skarbu Państwa w wyrokach sądowych wskazuje się natomiast na istnienie dużej niejednorodności, ponieważ niektóre sądy wskazują jedynie samą jednostkę, inne zaś organ tej jednostki<sup>53</sup>.

<sup>46</sup> Zob. zamiast wielu: A. Doliwa, *op. cit.*, s. 103 i wskazywane tam orzecznictwo, oraz K. Piasecki, *op. cit.*, s. 141.

<sup>47</sup> Tak zamiast wielu: J. Frąckowiak, *op. cit.*, s. 1061 oraz orzeczenie Sądu Najwyższego z 11.01.1974 r., II CR 685/73, OSN 1975, nr 1, poz. 10.

<sup>48</sup> Tak: orzeczenie Sądu Najwyższego z 29.11.2001 r., V CKN 1853/00, LEX nr 52642.

<sup>49</sup> Zob. *ibidem* oraz T. Staranowicz, *op. cit.*, s. 164. Autor wskazuje, że wezwanie organu jednostki organizacyjnej powinno zostać dokonane przez sąd w drodze postanowienia. W literaturze zwraca się również uwagę, że w takiej sytuacji niektóre sądy zamiast wezwania udziału w sprawie wysyłają do danej jednostki, na podstawie zarządzenia przewodniczącego składu, informację o toczącym się postępowaniu – tak: M. Dziurda, *op. cit.*, s. 188.

<sup>50</sup> T. Staranowicz, *op. cit.*, s. 165.

<sup>51</sup> Tak: A. Zieliński, *op. cit.*, s. 135.

<sup>52</sup> Tak m.in.: orzeczenie Sądu Najwyższego z 27.11.1974 r., II CR 656/74, OSNCP 1975, poz. 119.

<sup>53</sup> Zob. M. Dziurda, *op. cit.*, s. 224. Autor użył nawet w tym kontekście sformułowania „całkowity chaos”.

## 4. Skutki ustalenia niewłaściwej państwowej jednostki organizacyjnej

Przyjęty system, w którym to sąd ma z urzędu czuwać nad właściwą reprezentacją Skarbu Państwa w postępowaniu sądowym, nie zwalnia jednak powoda od negatywnych następstw ewentualnego błędnego ustalenia *stationis fisci*.

Z ustaleniem niewłaściwej reprezentacji Skarbu Państwa wiąże się dla powoda ryzyko wywiedzenia przez pozwanego Skarbu Państwa apelacji lub skargi kasacyjnej wyłącznie na tym zarzucie<sup>54</sup>. Najpoważniejszym dla powoda ryzykiem – spośród wskazywanych w doktrynie – wydaje się ryzyko stwierdzenia nieważności postępowania<sup>55</sup>. W wyniku stwierdzenia przez sąd odwoławczy nieważności postępowania, sąd ten zgodnie z art. 386 § 2 k.p.c., uchyla zaskarżony wyrok, znosi postępowanie w zakresie dotkniętym nieważnością i przekazuje sprawę sądowi pierwszej instancji do ponownego rozpoznania. Skutkuje to zaś z koniecznością powtórzenia przeprowadzonych w pierwszej instancji czynności. Wystąpienie nieważności postępowania bardzo przedłuża więc czas rozpoznawania sporu i powoduje po stronie powoda powstanie dodatkowych kosztów procesowych.

Warto również odnotować, że przykłady z orzecznictwa świadczą o negatywnych skutkach istniejących trudności w ustalaniu właściwej państwowej jednostki organizacyjnej także po stronie Skarbu Państwa, a nie tylko u jego przeciwników procesowych (m.in. w zakresie odrzucania środków zaskarżenia ze względu na niewłaściwą reprezentację)<sup>56</sup>.

## 5. Rola i pozycja Prokuratorii Generalnej jako zastępcy procesowego Skarbu Państwa

Prokuratoria Generalna Skarbu Państwa utworzona została jako państwowa jednostka organizacyjna służąca zapewnieniu ochrony prawnej praw i intere-

---

<sup>54</sup> Tak: M. Dziurda, *op. cit.*, s. 256. Odmienne jednak Sąd Najwyższy w orzeczeniu z 31.05.2000 r., I CKN 250/00 (niepubl.) z uzasadnieniem, że podniesiony zarzut zmierza do przekształcenia procesu w spór pomiędzy jednostkami organizacyjnymi Skarbu Państwa.

<sup>55</sup> Zob. przykładowo orzeczenie Sądu Najwyższego z 22 lutego 2001 r., III CKN 295/00, LEX nr 52382, w którym uznano, że stwierdzenie nieważności postępowania (w zaistniałym stanie faktycznym związane z niewłaściwą reprezentacją Skarbu Państwa) jest niezależne od wpływu tej wady na wynik sprawy. Zob. także: T. Staranowicz, *op. cit.*, s. 163. W doktrynie przedmiotem sporów jest ustalenie, czy podstawą nieważności może być w takiej sytuacji zarówno treść art. 379 pkt 2, jak i art. 379 pkt 5 k.p.c., czy też jedynie treść art. 379 pkt 5 k.p.c.

<sup>56</sup> Zob. M. Sekuła, *op. cit.*, s. 639; M. Pyziak-Szafnicka, *op. cit.*, s. 423 i n.

sów Skarbu Państwa<sup>57</sup>. Skutkiem utworzenia Prokuraturii ma być doprowadzenie do ujednolicenia zastępstwa procesowego Skarbu Państwa, wykonywanego od lat pięćdziesiątych dwudziestego wieku w sposób zdecentralizowany<sup>58</sup>. Jednym z argumentów za utworzeniem Prokuraturii Generalnej były zaś właśnie trudności sądów w ustaleniu właściwej *stationis fisci*, a scentralizowana reprezentacja procesowa realizowana przez Prokuratorie sytuację tę miała uzdrowić<sup>59</sup>.

Prokuratoria Generalna ma za zadanie w szczególności realizować zastępstwo procesowe Skarbu Państwa w określonych obszarach w sposób wyłączny (występowanie przed Sądem Najwyższym z zastrzeżeniem art. 86 ust. 5 ustawy) oraz obowiązkowy (w sprawach rozpoznawanych w pierwszej instancji przez sąd okręgowy, a także w sprawach o uzgodnienie treści księgi wieczystej z rzeczywistym stanem prawnym oraz o stwierdzenie zasiedzenia – gdy wartość przedmiotu sprawy przewyższa kwotę 1 000 000 zł i w sprawach rozpoznawanych przez sądy polubowne)<sup>60</sup>. Natomiast w pozostałych sprawach, w których na podstawie przepisów szczególnych Skarb Państwa reprezentowany jest przez inne państwowe jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, podmioty wykonujące zadania publiczne na podstawie ustaw lub porozumień oraz jednostki samorządu terytorialnego, czynności w sprawie mają być nadal podejmowane przez organy tych jednostek<sup>61</sup>. Prokuratoria Generalna ma jedynie możliwość przejęcia zastępstwa procesowego, jeśli wymaga tego ochrona ważnych praw lub interesów Skarbu Państwa<sup>62</sup>. Prokuratoria Generalna posiada zatem znaczną samodzielność w ramach prowadzonego postępowania – może przejąć zastępstwo procesowe w sposób wiążący dla uczestniczącej w procesie państwowej jednostki organizacyjnej oraz dla sądu<sup>63</sup>. Prokuratoria nie jest też związana wnioskami jednostki organizacyjnej reprezentującej Skarb Państwa, z wyjątkiem czynności dyspozytywnych.

<sup>57</sup> Zob. art. 1 ustawy o Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa.

<sup>58</sup> Tak: uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa, druk sejmowy nr 3259, s. 1.

<sup>59</sup> Tak w szczególności: K. Głogowski, R. Tupin, *op. cit.*, s. 3.

<sup>60</sup> Zob. art. 4, 6, 7 oraz 8 ustawy o Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa. Zob. szerzej H. Pietrkowski, [w:] G. Bieniek, H. Pietrkowski, *op. cit.*, s. 110 i n. oraz M. Dziurda, [w:] M. Dziurda, A. Janota, M. Miller, M. Przechodzki, R. Tupin, *Komentarz do ustawy o Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa*, Warszawa 2006, s. 21 i n. M. Dziurda podkreśla, że zastępstwo obligatoryjne Prokuraturii dotyczy nie tylko postępowania procesowego, ale również innych rodzajów postępowań, w szczególności nieprocesowego. W treści art. 8 ust. 1 ustawy jest bowiem mowa o „wartości przedmiotu sprawy”, a nie tylko o wartości przedmiotu sporu.

<sup>61</sup> Tak: art. 9 ust. 1 ustawy o Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa.

<sup>62</sup> Tak: art. 8a ust. 1 ustawy o Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa.

<sup>63</sup> Ustawodawca nie przyznał jednak Prokuraturii Generalnej uprawnienia do rozstrzygania sporów kompetencyjnych pomiędzy jednostkami reprezentującymi Skarb Państwa, chociaż wskazywana jest potrzeba takiej regulacji – zob. H. Pietrkowski, *op. cit.*, s. 20.

Utworzenie instytucji Prokuraturii Generalnej<sup>64</sup> nie zmienia jednak diametralnie opisanego sposobu reprezentowania Skarbu Państwa w procesie w oparciu o system jednostek organizacyjnych (*stationes fisci*). Podkreśla się bowiem, że Prokuratoria jest „umocowanym ustawą instytucjonalnym pełnomocnikiem”, a nie reprezentantem Skarbu Państwa<sup>65</sup>. Natomiast właściwą jednostką organizacyjną w rozumieniu art. 67 § 2 k.p.c. Prokuratoria Generalna może stanowić w razie zgłoszenia roszczeń przeciwko Skarbowi Państwa, odnoszących się do jej działalności. Ustawodawca nie urzeczywistnił idei odejścia od przyjętego zdecentralizowanego systemu zastępstwa procesowego przez poszczególne państwowe jednostki organizacyjne, a nawet w sprawach, w których Prokuratoria występuje jako zastępca procesowy (instytucjonalny pełnomocnik) Skarbu Państwa uznaje się za obowiązkowe wskazanie *stationis fisci*, z której działalnością najściślej związane jest dochodzone przez powoda roszczenie<sup>66</sup>.

## 6. Wnioski

Oceniając skutki uchwalenia ustawy o Prokuraturii Generalnej w kontekście uproszczenia zasad rządzących reprezentacją pozwanego Skarbu Państwa, należy uznać, że są one niezadowolające. Prokuratoria jest niewątpliwie instytucją potrzebną i pożądaną dla ochrony interesów majątkowych Polski. Jednakże analizując przepisy ustawy, widać wyraźnie, że według założenia jej twórców buduje ona trójstopniową relację: Skarb Państwa jako osoba prawna i strona postępowania, następnie tzw. podmiot reprezentujący Skarb Państwa oraz dodatkowo jeszcze Prokuratoria Generalna. Na gruncie reguł prawa cywilnego Prokuratoria Generalna zastępuje jednak w postępowaniu sądowym Skarb Państwa, a nie daną jednostkę organizacyjną, ponieważ to Skarb Państwa ma zdolność prawną i sądową, a nie dana jednostka<sup>67</sup>. Warto podkreślić, że w projektach używano wręcz sformułowania o działaniu przez Prokuratorie Generalną nie za Skarb Państwa, lecz jedynie za „podmiot zastępowany” (rozumiany jako *statio fisci*)<sup>68</sup>, a na etapie dalszych prac zmieniono, jak się wydaje, wyłącznie terminologię, lecz nie konstrukcję. W efekcie przyjęcia ustawy w opisanym kształcie nadal nierozstrzygnięte pozostają problemy związane z ustalaniem „właściwej państwowej jednostki organi-

<sup>64</sup> Zob. na temat powstawania ustawy: J. Frąckowiak, *O projekcie ustawy o Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa*, PL 2004, nr 4, s. 100–105 oraz nr 5, s. 84–86; J. Wierzbicki, *Problematyka zastępstwa procesowego Skarbu Państwa. Projekt ustawy o Prokuraturii Generalnej*, PUG 1998, nr 11, s. 18 i n.

<sup>65</sup> Tak: R. Tupin, [w:] M. Dziurda, A. Janota, M. Miller, M. Przechodzki, R. Tupin, *op. cit.*, s. 15, oraz H. Pietrkowski, [w:] G. Bieniek, H. Pietrkowski, *op. cit.*, s. 108.

<sup>66</sup> Zob. więcej H. Pietrkowski, *op. cit.*, s. 9.

<sup>67</sup> Tak również J. Frąckowiak, *O projekcie ustawy...*, s. 102.

<sup>68</sup> *Ibidem*.

zacyjnej”<sup>69</sup>. Nie zrealizowano też postulatu zreformowania zdecentralizowanego systemu reprezentacji procesowej Skarbu Państwa poprzez stworzenie pozasądowego mechanizmu rozstrzygania sporów kompetencyjnych pomiędzy poszczególnymi podmiotami (jednostkami) uprawnionymi do wykonywania reprezentacji procesowej Skarbu Państwa<sup>70</sup>. Prezesa Prokuraturii Generalnej nie wyposażono w żadne uprawnienia do rozstrzygania w sposób wiążący dla sądów sporów kompetencyjnych między pomiotami, które wykonują zastępstwo procesowe Skarbu Państwa w zakresie niepowierzonym Prokuraturii Generalnej<sup>71</sup>.

Powyższe ustalenia nie oznaczają jednak w mojej ocenie, że w związku z uchwaleniem ustawy o Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa nic się nie zmieniło w zakresie reprezentacji Skarbu Państwa w procesie. Biorąc pod uwagę rolę i pozycję Prokuraturii Generalnej, należy bowiem wyrazić stanowisko, że **w sprawach, w których pozwany Skarb Państwa jest zastępowany przez Prokuratorię, to Prokuratoria, a nie sąd, winna czuwać nad odpowiednią reprezentacją Skarbu Państwa w postępowaniu – w szczególności nad ustaleniem właściwej *stationis fisci* oraz jej organu. Powód nie powinien zaś ponosić negatywnych konsekwencji procesowych ewentualnego błędnego określenia reprezentanta Skarbu Państwa w takim procesie.**

W uzasadnieniu postawionej tezy należy wyjść, **po pierwsze**, od bezspornego ustalenia, że Skarb Państwa jest osobą prawną, a państwowe jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej nie mają zdolności prawnej ani sądowej (materialna i procesowa jedolitość Skarbu Państwa). Według reguł ogólnych przyjmowanych wobec innych osób prawnych, sposób reprezentacji Skarbu Państwa w procesie powinien być więc uznany – co do zasady – za jego sprawę wewnętrzną. Przepis art. 67 § 2 k.p.c. powinien być konsekwentnie rozumiany jako określający wewnętrzne zasady rządzące reprezentacją Skarbu Państwa w procesie, ze względu na złożony charakter struktury Skarbu Państwa. Prokuratoria Generalna jest zaś podmiotem zastępującym Skarb Państwa jako stronę postępowania, a nie daną państwową jednostką organizacyjną lub podmiot uprawniony do reprezentacji Skarbu Państwa. Zasady tej nie powinno się podważać na podstawie uregulowań dotyczących stosunków ściśle wewnętrznych Skarbu Państwa, jak przykładowo treści art. 11 ustawy o Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa, zgodnie z którym koszty postępowania w sprawie, gdzie zastępstwo procesowe wykonuje Prokuratoria, ponosi „podmiot reprezentujący Skarb Państwa”.

Nie oznacza to jednak, że należy traktować Skarb Państwa identycznie jak każdą inną osobę prawną. Charakter Skarbu Państwa jako szczególnej osoby prawnej oraz obowiązujące przepisy dotyczące właściwości miejscowej, uzasad-

<sup>69</sup> Krytycznie względem ustawy o Prokuraturii Generalnej również H. Pietrkowski, *op. cit.*, s. 120.

<sup>70</sup> M. Dziurda, *op. cit.*, s. 274 i n.

<sup>71</sup> Rozwiązanie takie postulują: H. Pietrkowski, *op. cit.*, s. 121, oraz R. Tupin, [w:] M. Dziurda, A. Janota, M. Miller, M. Przechodzki, R. Tupin, *op. cit.*, s. 16.

nią wymaganie od powoda wskazania w pozwie państwowej jednostki organizacyjnej, z której działalnością wiąże się dochodzone roszczenie, lecz **wskazanie to powinno mieć walor przede wszystkim określenia podstawy faktycznej pozwu oraz umożliwić ustalenie właściwości miejscowej sądu**. Wymaganie zaś określenia również organu danej państwowej jednostki organizacyjnej wydaje się już wymaganiem nadmiernym, w szczególności biorąc pod uwagę trudności, jaki z takim wskazaniem mogą się wiązać. Nadmiernym wydaje się również żądanie od powoda wskazania w pozwie przeciwko Skarbowi Państwa oprócz właściwej jednostki organizacyjnej dodatkowo jeszcze Prokuratorii Generalnej wszędzie tam, gdzie jej zastępstwo jest obligatoryjne lub wyłączne<sup>72</sup>. W sytuacjach, w których pozwanym jest inny podmiot niż Skarb Państwa, strona nie ma bowiem obowiązku ustalania, czy podmiot ten posiada pełnomocnika procesowego na potrzeby prowadzonego postępowania. W sytuacji obligatoryjnego zastępstwa Prokuratorii Generalnej, sąd jako organ znający prawo, powinien doręczyć odpis pozwu Prokuratorii Generalnej, nawet jeśli powód jej nie wskazał<sup>73</sup>.

**Po drugie**, podstawę dla obciążania powoda oraz sądu obowiązkiem ustalania właściwej *stationis fisci* stanowią wypowiedzi orzecznictwa i poglądy doktryny, które nie są jednak źródłem prawa. Mało przekonujące wydają się natomiast próby uzasadniania obowiązku czuwania przez sąd z urzędu nad właściwą reprezentacją Skarbu Państwa treścią art. 202 k.p.c., nakazującego sądowi m.in. brać pod uwagę z urzędu „brak w składzie organów” pozwanego lub „niedziałanie przedstawiciela ustawowego”<sup>74</sup>. Jak bowiem wskazano wyżej, Skarb Państwa jako osoba prawna nie działa przez organy, nie ma też przedstawicieli ustawowych. Ponadto, wskazania przez powoda w pozwie niewłaściwej jednostki organizacyjnej nie oznacza wcale, że Skarb Państwa jako osoba prawna ma jakikolwiek brak w składzie organów swoich jednostek organizacyjnych, które uniemożliwiałyby mu prowadzenie postępowania. Nie wydaje się też przekonujące uzasadnianie względami dyscypliny budżetowej obowiązku powoda w zakresie wskazywania właściwej *stationis fisci* i obowiązku sądu w zakresie jego weryfikacji<sup>75</sup>. Nie ulega wątpliwości, że obciążenie skutkami wyroku zasądzającego danej jednostki jest kwestią niezwykle istotną, jednak wydaje się, że to nie sąd powinien decydować o tym, jaka państwowa jednostka organizacyjna, nieposiadająca osobowości prawnej, poniesie finansowe konsekwencje wyroku zasądzającego w sprawie,

<sup>72</sup> Odmienne jednak: E. Gniewek, *op. cit.*, s. 85.

<sup>73</sup> Tak również: M. Dziurda, A. Janota, M. Miller, M. Przechodzki, R. Tupin, *op. cit.*, s. 45–46. Można przy tym zauważyć, że sąd – po wejściu w życie ustawy o Prokuratorii Generalnej Skarbu Państwa zobowiązany do czuwania, aby w sytuacjach obligatoryjnego zastępstwa za Skarb Państwa czynności procesowe podejmowała Prokuratoria Generalna – musiałby nadal czuwać nad reprezentacją Skarbu Państwa przez określoną jednostkę organizacyjną, co stanowiłoby regres w stosunku do sytuacji sprzed wejścia w życie ustawy.

<sup>74</sup> Zob. M. Dziurda, *op. cit.*, s. 178.

<sup>75</sup> *Ibidem*, s. 179–180.

w której stroną pozwaną był Skarb Państwa. Kwestia ta powinna zostać ustalona wewnątrz organizacji państwa.

**Po trzecie**, na zagadnienie sposobu oznaczania Skarbu Państwa jako pozwanego w procesie należy spojrzeć przede wszystkim od strony realizowanych w ten sposób celów. Uzasadnieniem dla przyjętych rozwiązań jest – zgodnie z podstawowymi zasadami postępowania cywilnego – przede wszystkim zapewnienie właściwej reprezentacji w kontekście zagwarantowania Skarbowi Państwa możliwości obrony jego praw w postępowaniu, a nie traktowanie podmiotowo poszczególnych *stationum fisci*. Przy formułowaniu ocen dotyczących konieczności zapewnienia udziału jednostkom organizacyjnym podstawową rolę odgrywa zatem argument ochrony interesów Skarbu Państwa. Przyjmuje się bowiem założenie, że jednostka organizacyjna, z której działalnością wiąże się dochodzone roszczenie, jest najlepiej zorientowana w zakresie swoich praw i obowiązków, co pozytywnie wpływa na ochronę interesów Skarbu Państwa<sup>76</sup>. Bez wątplenia dla skutecznej obrony interesów Skarbu Państwa nieodzowne bywa też zwykle uczestnictwo w sporze obok Prokuratorii Generalnej również jednostki organizacyjnej, z której działalnością wiąże się wytoczone powództwo<sup>77</sup>, tak samo jak radca prawny w procesie musi często ściśle współpracować ze swoim mandan-tem<sup>78</sup>. Ryzyko uniemożliwienia Skarbowi Państwa obrony jego praw nie może jednak istnieć w sytuacji, gdy jest on zastępowany w procesie przez profesjonalnego, instytucjonalnego pełnomocnika w postaci Prokuratorii Generalnej. Również odpis pozwu oraz inne pisma w sprawie kierowane są przez sąd do Prokuratorii, a nie do właściwej państwowej jednostki organizacyjnej. Dzięki obecności Prokuratorii w procesie funkcja ochronna jest więc realizowana, a stosowanie przepisu art. 67 § 2 k.p.c. poza funkcję tę nie powinno wykraczać. Warto przy tym dodać, że założenie o lepszej ochronie interesów Skarbu Państwa dzięki zdecentralizowanym zastępstwie procesowym nie zawsze się sprawdza. Pomiędzy państwowymi jednostkami organizacyjnymi może również występować sprzeczność

<sup>76</sup> Tak: orzeczenie Sądu Najwyższego z 11.05.1999 r., I CKN 1148/97, OSNC 1999, nr 12, poz. 205.

<sup>77</sup> Tak: M. Dziurda, A. Janota, M. Miller, M. Przechodzki, R. Tupin, *op. cit.*, s. 53. Potrzebę tę uzasadnia przykładowo treść art. 300 § 2 k.p.c., nakazujący w ramach dowodu z przesłuchania stron za Skarb Państwa słuchać w charakterze strony „osoby powołane do reprezentowania państwowej jednostki organizacyjnej, z której działalnością wiąże się dochodzone roszczenie”, ale alternatywnie także „inne wskazane osoby”.

<sup>78</sup> Przepisy ustawy o Prokuratorii Generalnej Skarbu Państwa nakładają wręcz na podmioty reprezentujące Skarb Państwa obowiązek współdziałania z Prokuratorem – zob. szerzej: H. Pietrkowski, *op. cit.*, s. 115. Szczegółowe zasady współdziałania zostały określone w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 20.03.2006 r. w sprawie zakresu i trybu współdziałania Prokuratorii Generalnej Skarbu Państwa przy wykonywaniu zastępstwa procesowego Skarbu Państwa z podmiotami reprezentującymi Skarb Państwa (Dz.U. Nr 46, poz. 330).



interesów<sup>79</sup>. Świadczy to o tym istniejąca prawidłowość, że po wskazaniu przez powoda kilku państwowych jednostek organizacyjnych pozwanego Skarbu Państwa, jednostki te znajdują się w negatywnym sporze kompetencyjnym<sup>80</sup> – żadna z jednostek nie widzi podstawy swojego uczestnictwa w postępowaniu. Niewątpliwie wpływ na to mają dotyczące danej jednostkę skutki finansowe ewentualnego wyroku zasądającego na rzecz powoda, pokrywane zgodnie z art. 1060 § 1 k.p.c. ze środków tej jednostki. Tym bardziej więc, dla lepszej ochrony Skarbu Państwa pożądanym byłoby, aby Prokuratoria była wyrazicielem interesu prawnego Skarbu Państwa jako całości, a nie interesów poszczególnych państwowych jednostek organizacyjnych. Od sądu wymaga się zaś w takiej sytuacji, aby wezwał do udziału w sprawie organy wszystkich państwowych jednostek organizacyjnych, z których działalnością może wiązać się dochodzone roszczenie, a w wyroku ustalił tę właściwą lub te właściwe<sup>81</sup>. Co więcej, sąd ma również określać *stationem fisci* w wyroku po to, aby wiadomo było potencjalnie, z majątku jakiej jednostki organizacyjnej ma być prowadzona egzekucja w razie wydania wyroku zasądającego od Skarbu Państwa, a w razie wyroku oddalającego, aby wiadomo było, która z jednostek ma otrzymać zwrot kosztów zastępstwa procesowego. Z kolei wymaganie od sądu wskazania nie tylko państwowej jednostki organizacyjnej, ale również jej organu ma być konieczne ze względu na to, że niektóre jednostki mają kilka organów, stąd dopiero wskazanie danego organu „najlepiej identyfikuje Skarb Państwa jako stronę”<sup>82</sup>. Nakładanie tego rodzaju obowiązków na sądy wydaje się wykraczać poza cel art. 67 § 2 k.p.c. i w sposób nieuprawniony czynić z sądu w rzeczywistości instytucję rozstrzygającą – obok sporu między stronami – również spory kompetencyjne między jednostkami reprezentującymi w procesie Skarb Państwa. Dokonywanie przez sąd prowadzący postępowanie ustalenia właściwego reprezentanta Skarbu Państwa, pomimo występowania jego zastępcy w postaci Prokuratorii Generalnej, budzi też wątpliwości z punktu widzenia fundamentalnej zasady kontrydiktoryjności. Ponadto, skoro ustalanie właściwej państwowej jednostki organizacyjnej jest obecnie w wielu przypadkach utrudnione, to państwo nie powinno przerywać negatywnych konsekwencji procesowych ewentualnego błędnego ustalenia reprezentacji procesowej Skarbu Państwa na stronę.

<sup>79</sup> K. Piasecki, *op. cit.*, s. 140 i n. W literaturze trafnie zwraca się uwagę, że niekoniecznie reprezentacja Skarbu Państwa przez kilka jednostek organizacyjnych zamiast jednej jest lepsza dla wyniku postępowania, ponieważ każda jednostka będzie miała tendencję do dbania przede wszystkim o własne interesy i – w celu uniknięcia konsekwencji finansowych ewentualnego przegrania sprawy – wykazywała bezzasadność swojego udziału w sprawie – tak: T. Staranowicz, *op. cit.*, s. 169.

<sup>80</sup> M. Dziurda, *op. cit.*, s. 237.

<sup>81</sup> *Ibidem*.

<sup>82</sup> *Ibidem*, s. 226.