

Prof. zw. dr hab. Wojciech J. Katner
Uniwersytet Łódzki, sędzia Sądu Najwyższego

Udział orzecznictwa Sądu Najwyższego i sądów powszechnych w rozwiązywaniu sporów o inwestycje z udziałem Państwa

1. Skarb Państwa jako państwowa osoba prawna i właściciel mienia państwowego (dominium) oraz jako uosobienie Państwa (imperium)

W polskiej tradycji oraz w systemie prawnym Rzeczpospolita Polska występuje w stosunkach prawnych z innymi podmiotami krajowymi pod postacią Skarbu Państwa. Dotyczy to zwłaszcza relacji prywatnoprawnych, w tym zawieranych umów, odpowiedzialności cywilnej Państwa, prawa własności i innych praw rzeczowych oraz uczestnictwa w obrocie gospodarczym, zwłaszcza w charakterze wspólnika (akcjonariusza) w spółkach handlowych. W sporach sądowych Skarb Państwa jest zastępowany przez Prokuraturę Generalną Skarbu Państwa.

Skarb Państwa jest *ex lege* państwową osobą prawną i reprezentuje własność państwową zawsze wtedy, gdy z mocy ustawy nie czyni tego inna państwowa osoba prawna, np. państwowa uczelnia wyższa, bank państwowy, dotychczasowe przedsiębiorstwa państwowe, jak też jednoosobowe spółki Skarbu Państwa lub spółki z kapitałem mieszanym, w tym państwowym. We wszystkich tych sytuacjach Skarb Państwa występuje w roli właściciela (*dominium*). Pozycję tę należy przeciwstawić tym sytuacjom, w których uzewnętrznia się władztwo Państwa, a więc *imperium*, kiedy to Państwo działa poprzez odpowiednie organy władzy i sprawuje zwierzchnictwo wobec innych podmiotów prawa, posługując się nakazami, zakazami, tworząc akty ustawowe, decyzje administracyjne i inne formy prawne, których wykonanie jest zagwarantowane środkami przymusu administracyjnego, karnego i innego. Przykładem ukazującym odmienną pozycję Skarbu Państwa działającego w pozycji *dominium* jest posiadanie i wykonywanie akcji należących do Państwa w spółce akcyjnej, a *imperium* wtedy, gdy wykonywane są funkcje kontrolne wobec tej spółki, np. przez organy skarbowe albo poprzez dotyczące jej decyzje administracyjne. **Niezwykle ważna w praktyce jest umiejętność rozdzielenia obu tych funkcji Państwa – *imperium* i *dominium*, wprowadzonych poprzez orzecznictwo Sądu Najwyższego i akceptowanych w nauce.**

2. Co oznaczają inwestycje z udziałem Państwa? Skarb Państwa – inwestorem? Inwestycje publiczne - państwowe i komunalne.

Państwo nie bierze bezpośredniego udziału w obrocie gospodarczym. Posługuje

się państwowymi osobami prawnymi, w tym Skarbem Państwa, a także jednostkami organizacyjnymi bez osobowości prawnej, poprzez nie prowadząc **inwestycje publiczne**, wynikające z programów rządowych. Są one finansowane z budżetu Państwa i ze środków zewnętrznych, w tym Unii Europejskiej. Podstawę prawną stanowią dla tych inwestycji akty rangi ustawowej i dokumenty wykonawcze (sfera *imperium*). Jeżeli investorem państwowym jest inna niż Skarb Państwa osoba prawna, to działa ona samodzielnie, sama zaciąga zobowiązania i nabywa uprawnienia oraz odpowiada za swoje długi wobec wierzycieli (sfera *dominium*). Skarb Państwa w takim wypadku, co do zasady odpowiedzialności cywilnej nie ponosi (art. 34 i 40 par. 1 k.c.). Jeżeli Skarb Państwa działa poprzez jednostki nie będące osobami prawnymi (*statio fisci*), wówczas odżywa jego odpowiedzialność za zobowiązania, np. gdy investorem infrastrukturalnym jest Skarb Państwa działający poprzez organy rządowe (jak Generalny Dyrektor i Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad).

Po zmianach ustrojowych zarówno na gruncie Konstytucji z 1997 r., jak i kodeksu cywilnego **nie są wystarczająco rozstrzygnięte kwestie prawne podmiotów reprezentujących własność państwową**, ekonomicznie przynależną do Państwa (np. w jednoosobowych spółkach Skarbu Państwa) i postrzeganą jako prawo publiczne, a jednocześnie stanowiącą własność tych podmiotów, rozumianą jako ich prawo prywatne (art. 20, 21 i 64 Konstytucji, art. 140 k.c.). Spory pojawiają się w każdej sprawie, w której zderzają się interesy prywatne i publiczne, a one są reprezentowane przez organy Państwa w sferze imperium, realizowanego z pozycji ekonomicznego właściciela. Przed sądem **strony takiego sporu mają zagwarantowane ustawowo** (zwłaszcza w kodeksie postępowania cywilnego) **równoważne pozycje procesowe**, jednakże ta z nich, która reprezentuje własność państwową (podobnie komunalną) oczekuje uwzględnienia przez sąd także publicznoprawnego charakteru tej własności. W sprawach inwestycji infrastrukturalnych – drogowych, energetycznych, przesyłu gazu itp. interes właścicieli gruntów stale ściera się z interesem przedsiębiorców wykonujących, a potem eksploatujących inwestycje, w którym mocno występuje interes publiczny (użytkowników dróg, odbiorców energii, gazy itp., wśród których są także spierający się właściciele gruntów). **W obowiązujących przepisach, zarówno prawa procesowego, jak zwłaszcza w prawie materialnym za słabo jest uwzględniony interes publiczny**, który nieraz przegrywa z interesem prywatnym, np. wskutek zbyt doktrynalnie rozumianego prawa własności, jako prawa niesłusznie nazywanego „świętym” i ze zbyt słabym wykorzystaniem możliwości jego ustawowego ograniczenia w granicach przyznanych Konstytucją. Obecna sytuacja prowadzi też do częstego

odwoływania się przez strony do konstrukcji nadużycia prawa podmiotowego (art. 5 k.c.) i oczekiwania od sądów jej zastosowania. Na ten sposób myślenia ustawodawcy i stron sporów nakładają się doświadczenia systemu prawnego PRL, ale po ćwierćwieczu transformacji ustrojowej **nie można w praworządnym państwie przedkładać interesów prywatnych nad (tylko słusznymi!) interesami publicznymi**, ale należy je równoważyć, również w sferze wykonywanego *imperium* i *dominium* Państwa.

Podobne zagadnienia powstają na gruncie **własności komunalnej**, jako publicznej w tym znaczeniu, w jakim przynależy ona do komunalnej osoby prawnej, czyli gminy, powiatu lub województwa samorządowego (art. 163, 165, 166 Konstytucji). Jednocześnie jest ona własnością prywatną podmiotu utworzonego z własności, np. gminnej, stając się odrębną od gminy osobą prawną (art. 40 par. 3 k.c.). Inwestycje gminy realizowane przez nią samą, albo przez komunalną osobę prawną, nie będącą jednostką samorządu terytorialnego rodzą podobne problemy z ich podjęciem, wykonaniem i odpowiedzialnością, jak inwestycje Państwa (Skarbu Państwa) oraz innych państwowych osób prawnych lub jednostek bez osobowości prawnej (niepełnych osób prawnych albo *statio fisci*).

3. Konstytucyjna rola wymiaru sprawiedliwości – Sąd Najwyższy i sądy powszechne. Sądownictwo polubowne w sporach inwestorów z wykonawcami.

Według przepisów Konstytucji RP wymiar sprawiedliwości w Polsce sprawują: Sąd Najwyższy, sądy powszechne, administracyjne i wojskowe, przy czym sądy powszechne są właściwe we wszystkich sprawach, z wyjątkiem zastrzeżonych do właściwości innych sądów (art. 175, 177). Sąd Najwyższy sprawuje nadzór nad działalnością sądów powszechnych (i wojskowych) w zakresie orzekania. W sprawach cywilnych przejawia się to w szczególności rozpoznawaniem skarg kasacyjnych od prawomocnych orzeczeń sądów drugiej instancji i na rozstrzygnięciu zagadnień prawnych oraz wątpliwości co do wykładni przepisów prawa przedstawionych przez te sądy. Sąd Najwyższy nie jest sądem trzeciej instancji, konstytucyjnie gwarantowana jest stronom dwuinstancyjność, zatem orzekanie przez Sąd Najwyższy w konkretnych sprawach - jak dla ogółu demokratycznych państw – występuje wyjątkowo, kształtując praktykę sądów powszechnych, ale z zachowaniem ich pełnej samodzielności oraz niezawisłości sędziowskiej w zakresie rozstrzygnięcia spraw.

Rola sądów powszechnych w rozwiązywaniu sporów o inwestycje infrastrukturalne z udziałem inwestorów państwowych lub wprost Skarbu Państwa nie przejawia specjalnej różnicy z procesami dotyczącymi innych inwestycji, ale i w tym

wypadku nie różni się od innych postępowań cywilnych, rozpoznawanych w trybie zwykłym lub nieprocesowym, co zależy od charakteru sprawy. Podstawową funkcję w zainicjowaniu sporu spełnia podmiot występujący z określonym pozwem lub wnioskiem, jako że od tego zależy, czy sąd w ogóle się będzie sprawą zajmował. Z założenia, żadne **postępowania związane z roszczeniami dotyczącymi inwestycji infrastrukturalnych nie są wszczynane przez sądy z urzędu**. Z tego wynika, że rozpatrzenie problemów prawnych, które wynikają ze sporów między stronami takich sporów też zależy od przedłożenia sprawy sądowi. Jeżeli w określonym rodzaju spraw utrwali się określona praktyka orzecznicza, czemu zwłaszcza sprzyja podjęcie uchwały przez Sąd Najwyższy w wyniku wspomnianego już rozstrzygnięcia zagadnienia prawnego lub wątpliwości interpretacyjnych, to spełnione jest **jedno z podstawowych zadań Sądu Najwyższego – ujednolicenie orzecznictwa sądowego w podobnych sprawach**.

Z tym wiąże się **należyte wykorzystywanie ustalonego orzecznictwa Sądu Najwyższego oraz sądów powszechnych (zwłaszcza apelacyjnych) w codziennej praktyce gospodarczej przez przedsiębiorców oraz przez organy Państwa**, w tym w toku sprawowania przez Skarb Państwa funkcji właścicielskich (dominium). Tytułem przykładu z ostatnich dwóch lat można przytoczyć w zakresie sporów między firmami budującymi fragmenty dróg a Skarbem Państwa (GDDKiA) wyroki Sądu Najwyższego z dnia 7.7.2011 r., II CSK 675/10, z dnia 2.2.2012, II CSK 265/11, z dnia 9.3.2012, I CSK 312/11, z dnia 15.3.2012, I CSK 286/11, z dnia 6.12.2012 r., IV CSK 177/12, a pomiędzy Skarbem Państwa a jedna z gmin wyrok z dnia 19.7.2011 r., II CSK 724/11.

Osobnego uwzględnienia wymaga rola, jaką w rozpoznawaniu sporów, o których mowa, w tym w kilku z powołanych powyżej spraw odgrywa **sądownictwo polubowne**. Zapis na sąd polubowny towarzyszy sporej części umów infrastrukturalnych. Czytając te umowy, nawet przygotowywane według pewnych wzorców umownych, dzisiaj mających powszechnie charakter wzorców prywatnych ma się wrażenie, że strony nie przykładają wystarczającej wagi do tego, czym jest sąd polubowny, z kogo się składa i że poprzez poddanie ewentualnych sporów rozstrzygnięciu takiego sądu, dochodzi do pozbawienia się możliwości kierowania roszczeń z tej umowy na drogę sądownictwa państwowego. Zjawisko upowszechniania się sądów polubownych należy ocenić pozytywnie, jednak stopień świadomości i wiedzy kontrahentów umów na temat jego działalności, jednoinstancyjności, czasu rozpoznania spraw i znacznych ich kosztów jest na razie bardzo skromny. Pozytywnie należy ocenić zmiany w przepisach kodeksu postępowania cywilnego dokonane w

zakresie orzekania przez sądy polubowne ustawą z 2008 r. Jednakże dalszego doskonalenia wymaga możliwość tworzenia sądów polubownych i praktyka prowadzenia przez nie spraw, żeby zachować powagę wymiaru sprawiedliwości i równość stających przed nimi stron. Wynika to zwłaszcza z całkiem różnej pozycji ekonomicznej stron umów o inwestycje z udziałem Państwa i narzucania tego sposobu rozstrzygnięcia sporów słabszym przedsiębiorcom przez silniejsze z nich.

4. Poziom legislacji i zawieranych umów jako źródło sporów wymagających rozstrzygnięcia sądowego.

Niestety, słaba jakość ustawodawstwa kładzie się cieniem na rozpoznawanie sporów przez sądy oraz na wydawane orzeczenia. Pośpiech, a zwłaszcza mizerna fachowość autorów projektów wielu ustaw, a potem aktów wykonawczych (często opieszale wydawanych), ale zwłaszcza fatalna w skutkach możliwość zgłaszania poprawek przez posłów już na sali sejmowej **prowadzi do uchwalania złego prawa**. Zdarza się wcale nie wyjątkowo, że ustawy z powodu wad muszą być zmieniane jeszcze w trakcie trwania *vacatio legis*. Jak w takim razie mają racjonalnie postępować uczestnicy obrotu i strony umów gospodarczych, jak mają dobrze oceniać ochronę prawną podmioty słabsze, np. wykonawcy w umowach infrastrukturalnych z udziałem Państwa oraz **jak na gruncie „bubli prawnych” mają dobrze orzekać sądy?**

W dziedzinie legislacji występują szczególnie cztery naganne sytuacje: a) wspomniane **wady uchwalanych ustaw**, b) **nieustanne nowelizacje**, nawet świeżo uchwalonych aktów prawnych, w tym przypadkowe zmiany kodeksów, bez żadnego szacunku dla tych szczególnych aktów prawnych i przygotowujących je komisji kodyfikacyjnych, c) dążenie do uchwalania i **uchwalanie zbędnych ustaw**, zwłaszcza w kwestiach mających już regulację, ale nie wykonywanych, oraz d) mające najczęściej podłoże spekulacji politycznych – **tzw. zaniechanie legislacyjne**. Czym bowiem można wytłumaczyć **brak koniecznej od ćwierćwiecza ustawy reprivatyzacyjnej**, która jest potrzebna, np. w licznych sporach między przedsiębiorcami przesyłowymi a posiadaczami gruntów oraz osobami roszczącymi sobie do nich prawa? Problem jest znacznie szerszy, niż w zakresie inwestycji infrastrukturalnych, ale przecież na porządku dziennym dotyczy wytyczania tras pod autostrady i nowe drogi.

W rezultacie brak tej ustawy powoduje, że - a jest to jedynie istotny przykład zaniechania legislacyjnego - **sądy powszechne a następnie Sąd Najwyższy są zmuszane do zastępowania ustawodawcy** i rozstrzygnięcia sporów, nieraz wbrew poczuciu sprawiedliwości, stosując takie prawo, jakie obowiązuje, nawet jeśli jest

ułomne. Należy mocno powiedzieć, **sądy są do stosowania prawa a nie do ingerowania w jego treść i poprawiania go tylko dlatego, żeby w ogóle móc rozpoznać wniesioną sprawę; równolegle władze ustawodawcze i wykonawcze udają przez lata, że problemu nie ma, nie bacząc na krzywdzenie obywateli oraz na przerzucanie ich niezadowolenia z wyniku spraw na wymiar sprawiedliwości.**

Na czoło wysuwa się zatem we wszelkich tego typu dyskusjach **konieczność poprawienia poziomu legislacji**, głównie poprzez zmniejszenie liczby uchwalanych ustaw, zmianę sposobu ich przygotowywania i uchwalania, wymaganie udokumentowanej i sprawdzonej fachowości autorów i sprawozdawców projektów, zniesienie uprawnienia pojedynczych posłów do zgłaszania poprawek na sali sejmowej przed głosowaniem, ograniczenie do minimum tzw. szybkiej ścieżki legislacyjnej w Sejmie, a przede wszystkim nabranie szacunku do już uchwalonego prawa.

Osobnym problemem jest **bardzo słaby poziom zawieranych umów** oraz widoczna w nich **dominacja przedsiębiorców dużych, dyktujących treść umów**; podobnie jest w przypadku znaczących inwestorów, w tym z udziałem Państwa (Skarbu Państwa). Typowe jest dla nich posługiwanie się wzorcami umownymi, a jednym z błędów okresu transformacji gospodarczej i w imię zasady wolności umów było zniesienie w 1992 r. (konieczne to było na ten moment) ogólnych warunków umów, będących wówczas aktami prawnymi (rządowymi). Jednak wbrew zgłaszanym postulatом nie zastąpiono ich **wzorcami umownymi** (fakultatywnymi do przyjęcia przez strony), które miałyby fachową weryfikację i autoryzację (choćby samorządu gospodarczego danej branży). W rezultacie w umowach infrastrukturalnych, z braku innych mających rekomendację, narzucone zostały słabszej stronie umowy, zagraniczne wzorce umowne, pochodzące często z innej tradycji i doświadczeń, ale jedyne możliwe do akceptowania przez inwestorów i wykonawców robót, jak np. FIDIC.

Na tle wykonywania umów **nie ma prawie procesu sądowego, w którym nie byłoby powoływania się przez którąś stronę umowy na problemy z jej wykładnią**, z powołaniem się na art. 65 k.c. Sąd Najwyższy wydał szereg uchwał i wyroków wyjaśniających istotę tego przepisu w konkretnych sytuacjach, w tym także w sporach o inwestycje z udziałem Państwa.

Istotne jest **podjęcie inicjatywy zainteresowanych środowisk gospodarczych skonstruowania ogólnych warunków umów dla inwestycji z udziałem zwłaszcza krajowych inwestorów i wykonawców, w tym z udziałem Skarbu Państwa**, które byłyby powiązane z polskim prawem cywilnym, a w interesującej nas **dziedzinie umów o inwestycje infrastrukturalne** z przepisami ogólnymi prawa zobowiązań,

umową o dzieło, umową o roboty budowlane i np. z odpowiedzialnością inwestora i wykonawcy za zobowiązania wobec podwykonawców, co wywołuje tak liczne spory sądowe i *de lege lata* jawi się jako sprawiedliwie nierozstrzygalne, zwłaszcza w relacjach takich inwestorów jak Skarb Państwa (GDDKiA) i wykonawcy oraz podwykonawcy robót.

Z kolei, w **kwestiach płatności za wykonane prace** i nieregulowaniem rachunków należy się zastanowić na tle rozpoznawanych sporów sądowych nad wprowadzeniem rachunków powierniczych oraz umów gwarancyjnych (ubezpieczeniowych), po to, aby poszczególne umowy (inwestora z generalnym wykonawcą oraz jego z wykonawcami i podwykonawcami) musiały mieć pełne zabezpieczenie finansowe, zanim umowa zostanie zawarta. Zdecydowanej **zmiany wymaga też prawo zamówień publicznych**, zarówno w odniesieniu do **zrezygnowania z ceny jako podstawowego kryterium wyboru wykonawcy**, jak i uproszczenia procedury przez **niehamowanie inwestycji wskutek zgłoszonych protestów**, tylko zobowiązaniem do zapłaty odszkodowania w razie istotnych wad przeprowadzonego przetargu na szkodę konkretnego przedsiębiorcy; powinno to dotyczyć w szczególności tych inwestycji infrastrukturalnych (zwłaszcza drogowych i przesyłowych), w których inwestorem jest Państwo.

Państwo, działające poprzez Skarb Państwa i inne podmioty powinno być zawsze wiarygodnym i uczciwym kontrahentem w stosunkach z przedsiębiorcami. Gwarancje tego winno stanowić porządne, przemyślane ustawodawstwo oraz utrwalona praktyka stosowania prawa, z unikaniem sytuacji zmuszających procesów do pozywania Skarbu Państwa, także działającego w sferze *dominium*, gdyż **to podważa zaufanie społeczeństwa do Rzeczypospolitej**. Nawet przy zachowaniu gwarancji ustawowych odnośnie do równorzędności stron występujących w sporach sądowych i pełnym przecież respektowaniem tego przez sądy, udział Skarbu Państwa lub instytucji państwowych w procesie zawsze jest postrzegany, co można zrozumieć, jako udział podmiotu dominującego w sporze przez uczestniczącego w nim przedsiębiorcy – kontrahenta umów z podmiotami państwowymi. To już jednak wiąże się z długim procesem zmieniania na pozytywne nastawienia do Państwa podmiotów wchodzących z nim w stosunki prawne.

