

Uchwała z dnia 7 kwietnia 2006 r., III CZP 22/06

Sędzia SN Irena Gromska-Szuster (przewodniczący, sprawozdawca)

Sędzia SN Józef Frąckowiak

Sędzia SN Krzysztof Pietrzykowski

Sąd Najwyższy w sprawie z powództwa Najwyższej Izby Kontroli przeciwko Andrzejowi Z. – redaktorowi naczelnemu dziennika "Ż.W." o opublikowanie sprostowania, po rozstrzygnięciu w Izbie Cywilnej na posiedzeniu jawnym w dniu 7 kwietnia 2006 r. zagadnienia prawnego przedstawionego przez Sąd Apelacyjny w Warszawie postanowieniem z dnia 12 stycznia 2006 r.:

"Czy »osoba zainteresowana« w rozumieniu art. 39 ust. 1 ustawy z dnia 26 stycznia 1984 r. – Prawo prasowe (Dz.U. 84 maja 24 ze zm.) jest określeniem swoistym tej ustawy i poza osobami fizycznymi oraz prawnymi uwzględnia także »inne jednostki organizacyjne«, którym ustawodawca w art. 31 ustawy pr. pr. przyznał legitymację do złożenia wniosku o opublikowanie sprostowania i odpowiedzi?"

podjął uchwałę:

Osobami zainteresowanymi w rozumieniu art. 39 ust. 1 ustawy z dnia 26 stycznia 1984 r. – Prawo prasowe (Dz.U. Nr 5, poz. 24, ze zm.) są także jednostki organizacyjne, o których mowa w art. 31 tej ustawy.

Uzasadnienie

Przedstawione Sądowi Najwyższemu do rozstrzygnięcia zagadnienie prawne powstało w sprawie, w której Najwyższa Izba Kontroli w pozwie wniesionym na podstawie art. 39 ust. 1 ustawy z dnia 26 stycznia 1984 r. – prawo prasowe (Dz.U. Nr 5, poz. 24 ze zm. – dalej „Pr.pras.”) żądała nakazania pozwanemu redaktorowi naczelnemu „Ż.W.” opublikowania sprostowania nieprawdziwej informacji prasowej.

Wyrokiem z dnia 30 grudnia 2004 r. Sąd Okręgowy w Warszawie uwzględnił powództwo, a Sąd Apelacyjny w Warszawie, rozpoznając apelację pozwanego

opartą m.in. na zarzucie nieważności postępowania z powodu braku zdolności sądowej Najwyższej Izby Kontroli (art. 379 pkt 2 w związku z art. 64 k.p.c.) oraz naruszenia art. 39 Pr.pras. przez przyjęcie legitymacji czynnej powódki do zgłoszenia roszczenia przewidzianego w tym przepisie, powziął wątpliwość sformułowaną w przedstawionym na wstępie zagadnieniu prawnym.

Sąd Apelacyjny stwierdził, że Najwyższa Izba Kontroli nie posiada osobowości prawnej ani nie jest jednostką organizacyjną, o której mowa w art. 33¹ § 1 k.c. Jest naczelnym organem kontroli państwowej, podlega Sejmowi i pozostaje w strukturze organizacyjnej Skarbu Państwa, zgodnie z art. 64 k.p.c. nie ma zatem zdolności sądowej, a w zakresie powierzonego jej mienia i zadań reprezentuje Skarb Państwa. Sąd Apelacyjny wskazał jednak, że zgodnie z art. 31 w związku z art. 32 ust. 8 Pr.pras., Najwyższa Izba Kontroli jako naczelną organ administracji państwowej jest uprawniona do złożenia wniosku o opublikowanie sprostowania nieprawdziwej lub nieścisłej wiadomości prasowej. W razie odmowy opublikowania, art. 39 ust. 1 Pr.pras. przyznaje osobie zainteresowanej roszczenie o opublikowanie sprostowania. W ocenie Sądu Apelacyjnego, względy celowościowe przemawiają za tym, by wyklądać użyte w art. 39 ust. 1 Pr.pras. pojęcie „osoba zainteresowana” jako pokrywające się z kręgiem podmiotów, o których mowa w art. 31 Pr.pras. Pozwalałoby to przyjąć, że jest to swoiste określenie Prawa prasowego, obejmujące – obok podmiotów wymienionych w art. 64 k.p.c. – również inne jednostki organizacyjne, w rozumieniu art. 31, w tym Najwyższą Izbę Kontroli, która byłaby uprawniona do wytoczenia powództwa wskazanego w art. 39. Jednocześnie Sąd Apelacyjny wyraził wątpliwość, czy wykładnia taka jest uzasadniona, skoro wykładnia językowa nie prowadzi do takiego rezultatu, a zdolność sądowa powinna być uregulowana ściśle.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 64 k.p.c., zdolność sądową mają osoby fizyczne i prawne, a także organizacje społeczne dopuszczone do działania na podstawie obowiązujących przepisów, choćby nie posiadały osobowości prawnej. W świetle tych postanowień Najwyższa Izba Kontroli, która bez wątpienia nie jest osobą fizyczną ani organizacją społeczną, posiadałaby zdolność sądową, gdyby była osobą prawną. W polskim prawie cywilnym obowiązuje tzw. normatywna koncepcja osobowości prawnej, zgodnie z którą osobowość prawną, poza Skarbem Państwa, mają tylko takie jednostki organizacyjne, którym przepisy szczególne osobowość tę

przyznają. Regulacje dotyczące statusu Najwyższej Izby Kontroli zawarte są w art. 202 Konstytucji, art. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz.U. Nr 85, poz. 937 ze zm.) oraz art. 17 ust. 1 i 3 ustawy o zasadach wykonywania uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa (Dz.U. Nr 106, poz. 493 ze zm.). Z przepisów tych wynika, że Najwyższa Izba Kontroli jest naczelnym organem kontroli państwowej i podlega Sejmowi, natomiast w odniesieniu do powierzonego jej mienia i w zakresie zadań jej urzędu reprezentuje Skarb Państwa. Żaden z przepisów nie nadał jej osobowości prawnej ani nie określił zdarzenia, którego skutkiem byłoby nabycie przez nią takiej osobowości. Nie jest ona także tzw. ułomną osobą prawną, o której mowa w art. 33¹ k.c., i to nie tylko dlatego, że żaden przepis nie przyznał jej zdolności prawnej, lecz również dlatego, że w ogóle nie mogą mieć do niej zastosowania regulacje zawarte w paragrafie drugim tego artykułu.

Najwyższa Izba Kontroli nie posiada zatem osobowości prawnej ani nie stosuje się do niej odpowiednio przepisów o osobach prawnych, a więc nie posiada także zdolności sądowej w rozumieniu art. 64 k.p.c. Nie budzi wątpliwości, że w odniesieniu do powierzonego jej mienia państwowego jest państwową jednostką organizacyjną Skarbu Państwa, który zgodnie z art. 34 k.c., w stosunkach cywilnoprawnych jest podmiotem praw i obowiązków dotyczących tego mienia. Zgodnie zatem z art. 67 § 2 k.p.c., w postępowaniu sądowym Najwyższa Izba Kontroli występuje jako reprezentant Skarbu Państwa, jeżeli z jej działalnością wiąże się dochodzone roszczenie.

Przepis art. 34 k.c., zawierający definicję Skarbu Państwa jako dysponenta mienia i podmiotu praw i obowiązków dotyczących tego mienia w stosunkach cywilnoprawnych, odnosi się do działalności Państwa w sferze *dominium*, a zatem dotyczy tylko stosunków cywilnoprawnych związanych z mieniem państwowym. Można przyjąć, że obejmuje on swoim zakresem, podobnie jak związany z nim art. 67 § 2 k.p.c., wszystkie stosunki cywilnoprawne dotyczące mienia państwowego, zarówno majątkowe, jak i niemajątkowe, co oznacza, że w sprawach cywilnych majątkowych i niemajątkowych związanych z mieniem państwowym zdolność sądową ma Skarb Państwa reprezentowany przez odpowiednią jednostkę organizacyjną, natomiast sama ta jednostka nie posiada zdolności sądowej.

Trzeba jednak stwierdzić, że wskazana wyżej koncepcja Skarbu Państwa nie jest jednolita i przewidziane są od niej odstępstwa. Przepisy szczególne w stosunku

do art. 64 i 67 § 2 k.p.c. przyznają w pewnym zakresie w postępowaniach odrębnych zdolność sądową jednostkom niesamodzielnym, nieposiadającym osobowości prawnej, w tym także jednostkom organizacyjnym Skarbu Państwa, czego przykładem są m.in. art. 460 § 1, art. 635 § 2, art. 637 § 1, art. 655 § 1, art. 691³ i 1109 k.p.c. Także przepisy szczególne kodeksu cywilnego przyznają organom państwowym niemającym osobowości prawnej ani zdolności sądowej prawo do żądania wykonania określonych zobowiązań (np. art. 894 § 2 lub art. 985 k.c.). Stwierdzić przy tym można, że często dotyczy to spraw, w których chodzi nie o ochronę interesów majątkowych Skarbu Państwa działającego w sferze *dominium*, lecz o ochronę określonych interesów społecznych lub publicznych, a więc o sferę działania Państwa określaną jako *imperium*.

Przechodząc do rozważań odnoszących się bezpośrednio do przedstawionego zagadnienia prawnego, należy ocenić, czy art. 39 § 1 Pr.pras., wykładany przy uwzględnieniu pozostałych regulacji tego Prawa dotyczących instytucji sprostowania, przyznaje samodzielną zdolność sądową w odniesieniu do przewidzianego w nim roszczenia o sprostowanie nieprawdziwej lub nieścisłej wiadomości prasowej także jednostkom organizacyjnym stanowiącym *stationem fisci* Skarbu Państwa, nieposiadającą zdolności sądowej w świetle zasad art. 64 i 67 § 2 k.p.c.

Regulacje zawarte w art. 31 – 33 oraz art. 39 Pr.pras., dotyczące m.in. sprostowania nieprawdziwej lub nieścisłej informacji, wprowadzają szczególne, nieprzewidziane w art. 24 k.c. środki prawne, mające na celu usunięcie skutków naruszenia dóbr osobistych spowodowanego publikacją prasową zawierającą nieprawdziwe lub nieścisłe wiadomości. Mają one charakter samodzielny wobec środków przewidzianych w art. 24 k.c. Zgodnie z art. 31 Pr.pras., na wniosek zainteresowanej osoby fizycznej, prawnej lub innej jednostki organizacyjnej redaktor naczelny właściwego dziennika lub czasopisma obowiązany jest opublikować bezpłatnie rzeczowe i odnoszące się do faktów sprostowanie wiadomości nieprawdziwej lub nieścisłej. Krąg podmiotów uprawnionych do żądania sprostowania jest określony szeroko i poza zainteresowanymi osobami fizycznymi i prawnymi obejmuje także zainteresowane „inne jednostki organizacyjne”. Określenia tego nie należy utożsamiać z podobnym, użytym w art. 33¹ k.c., który jest przepisem późniejszym i jego treść nie może rzutować na wykładnię art. 31 Pr.pras. To, że zakres tego pojęcia użyty w omawianym przepisie jest znacznie

szerszy i że „jednostkami organizacyjnymi” w jego rozumieniu są m.in. także „naczelne i centralne organy państwowe”, przesądza art. 32 ust. 8 Pr.pras., który wyraźnie o tym stanowi, wyłączając ograniczenia dotyczące objętości tekstu sprostowania, jeżeli sprostowanie pochodzi od tych organów. Wprawdzie powyższy przepis, który, jak całe Prawo prasowe, wszedł w życie jeszcze pod rządami Konstytucji z dnia 22 lipca 1952 r (jedn. tekst: Dz.U. z 1976 r. Nr 7, poz. 36 ze zm.), posługuje się przyjętym w tej Konstytucji nazewnictwem organów Państwa, nieodpowiadającym w pełni regulacji zawartej w Konstytucji z dnia 2 kwietnia 1997 r., jednak nie ulega wątpliwości, że odnosi się on także do naczelných organów państwowych w rozumieniu Konstytucji, w tym do naczelnego organu kontroli państwowej, jakim jest Najwyższa Izba Kontroli. Należy zatem przyjąć, że zainteresowaną „inną jednostką organizacyjną” w rozumieniu art. 31 Pr.pras. jest każda jednostka organizacyjna, także taka, która – jak Najwyższa Izba Kontroli – nie posiada osobowości prawnej ani zdolności sądowej i w stosunkach cywilnoprawnych reprezentuje Skarb Państwa jako jego *statio fisci*. W konsekwencji przepis ten przyznaje prawo żądania od redaktora naczelnego właściwego czasopisma zamieszczenia sprostowania zainteresowanym osobom fizycznym, osobom prawnym oraz wszystkim innym jednostkom organizacyjnym, nieposiadającym osobowości prawnej ani zdolności sądowej, w tym także jednostkom organizacyjnym Skarbu Państwa.

W razie odmowy zamieszczenia sprostowania, osobie zainteresowanej przyznane zostało w art. 39 ust. 1 Pr.pras. roszczenie o opublikowanie sprostowania, dochodzone na drodze sądowej. Względy techniki legislacyjnej zdecydowały, że przepis ten, mówiąc o osobie zainteresowanej, której przysługuje takie roszczenie, nie powtarza treści art. 31 w tym zakresie i nie wymienia podmiotów tam wskazanych. Należy jednak przyjąć, że osobami zainteresowanymi w rozumieniu art. 39 ust. 1 Pr.pras. są osoby, o których mowa w art. 31, a więc zainteresowane osoby fizyczne, prawne i inne jednostki organizacyjne, także niemające osobowości prawnej i stanowiące *statio fisci* Skarbu Państwa w rozumieniu przepisów prawa i postępowania cywilnego. Celem powyższej regulacji jest umożliwienie każdemu zainteresowanemu, także niesamodzielnym państwowym jednostkom organizacyjnym (organom państwowym), dochodzenia sprostowania nieprawdziwych lub nieścisłych informacji i dotarcia ze sprostowaniem do tego samego czytelnika, który był odbiorcą informacji nieprawdziwej. Chodzi

także o zapewnienie społeczeństwu rzetelnych i prawdziwych informacji prasowych i realizację w ten sposób nadrzędnych funkcji prasy. Jeżeli taka nierzetelna informacja dotyczyła działalności publicznej organów państwowych, np. powiązania kontrolerów Najwyższej Izby Kontroli z grupami przestępczymi, przyznanie tym organom prawa wystąpienia z roszczeniem o sprostowanie realizuje nie ściśle cywilnoprawne interesy Skarbu Państwa, lecz ma na celu ochronę wizerunku Państwa w zakresie działalności publicznej realizowanej w ramach *imperium*. Taki cel pozwala na przyjęcie, że roszczenie o sprostowanie jest uprawnieniem szczególnym, nie zawsze związanym z realizacją cywilnoprawnych interesów Państwa, a zatem przyjęta w art. 34 k.c. koncepcja Skarbu Państwa i odpowiadająca jej regulacja dotycząca jego reprezentacji, zawarta w art. 67 § 2 k.p.c., nie we wszystkich przypadkach pozwoliłaby na osiągnięcie tego celu. Uzasadniało to przyznanie szczególnej zdolności sądowej w odniesieniu do przewidzianego w art. 39 ust. 1 Pr.pras., swoistego dla tego Prawa roszczenia, także niesamodzielnym jednostkom organizacyjnym nieposiadającym osobowości prawnej, w tym organom państwowym stanowiącym *stationem fisci* w rozumieniu art. 67 § 2 k.p.c.

Podkreślenia wymaga, że ze względu na to, iż w procesie wytoczonym na podstawie omawianego przepisu pozwany może być tylko redaktor naczelny czasopisma, przyznanie szczególnej zdolności sądowej także jednostkom organizacyjnym Skarbu Państwa nie może doprowadzić – do naruszającego zasadę dwustronności procesu cywilnego – sporu między dwiema takimi niesamodzielnymi jednostkami. Nie prowadzi też do istotnego naruszenia zasady jednolitości statusu procesowego takich jednostek, skoro roszczenie przewidziane w art. 39 ust. 1 Pr.pras. jest roszczeniem wyjątkowym, przewidzianym tylko na gruncie Prawa prasowego i niepowiązanym ściśle z cywilnoprawną sferą działalności Skarbu Państwa.

Z tych przyczyn Sąd Najwyższy rozstrzygnął przedstawione zagadnienie prawne, jak w uchwale.