

**SPRAWOZDANIE Z DZIAŁALNOŚCI
PROKURATORII GENERALNEJ SKARBU PAŃSTWA**

w okresie
**od dnia 1 stycznia 2008 r.
do dnia 31 grudnia 2008 r.**

Warszawa, marzec 2009 r.

1. Podstawy prawne działalności Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa.

1.1. Ustawa z dnia 8 lipca 2005 r. o Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa.

Aktem prawnym określającym pozycję ustrojową i zasady funkcjonowania Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa – dalej jako „Prokuratoria Generalna” – jest ustawa z dnia 8 lipca 2005 r. o Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa (Dz. U. Nr 169, poz. 1417, z późn. zm.) – dalej jako „Ustawa”. Określa ona zadania jednostki i jej organizację, a także status prawny radców Prokuraturii Generalnej.

Prokuratoria Generalna powołana została do ochrony praw i interesów Skarbu Państwa. Celem jej działania jest zapewnienie Skarbowi Państwa fachowej pomocy prawnej nie tylko w sferze *dominium* (zastępstwo procesowe przed sądami oraz wydawanie opinii prawnych), ale także w innych obszarach działalności publicznej (udział w procesie tworzenia prawa).

Zgodnie z przepisem art. 8 ust. 1 Ustawy zastępstwo procesowe Skarbu Państwa przez Prokuratorię Generalną jest obowiązkowe, jeżeli wartość przedmiotu sprawy przewyższa kwotę 1.000.000 zł. Wykonuje ona także wyłączne zastępstwo Skarbu Państwa przed Sądem Najwyższym. Prokuratoria Generalna władna jest przy tym przejąć wykonywanie zastępstwa procesowego Skarbu Państwa w każdej toczącej się sprawie sądowej, bez względu na wartość przedmiotu sporu, jeżeli wymaga tego ochrona ważnych praw lub interesów Skarbu Państwa.

1.2. Przepisy wykonawcze do Ustawy.

Uzupełnienie przepisów Ustawy stanowią wydane na jej podstawie akty wykonawcze, a mianowicie:

- 1) wydane na podstawie art. 25 ust. 1 Ustawy Zarządzenie Nr 115 Prezesa Rady Ministrów z dnia 15 listopada 2005 r. sprawie nadania statutu Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa (M.P. Nr 70 z późn. zm.);
- 2) wydane w związku z treścią art. 72 Ustawy rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 grudnia 2005 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie zasad wynagradzania pracowników niebędących członkami korpusu służby cywilnej zatrudnionych w urzędach administracji rządowej i pracowników innych jednostek (Dz. U. z Nr 265, poz. 2212);
- 3) wydane na podstawie art. 42 ust. 7 Ustawy rozporządzenie Ministra Skarbu Państwa z dnia 13 lutego 2006 r. w sprawie kryteriów i trybu dokonywania oceny kwalifikacyjnej radców i starszych radców Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa (Dz. U. Nr 33, poz. 234);
- 4) wydane na podstawie art. 16 ust. 2 Ustawy rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 14 lutego 2006 r. w sprawie określenia wzoru stroju urzędowego radców Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa biorących udział w rozprawach sądowych (Dz. U. Nr 41, poz. 277);
- 5) wydane na podstawie art. 15 ust. 4 Ustawy rozporządzenie Ministra Skarbu Państwa z dnia 2 marca 2006 r. określające wzór legitymacji służbowej radcy Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa (Dz. U. Nr 41, poz. 276);
- 6) wydane na podstawie art. 84 ust. 7 Ustawy rozporządzenie Ministra Skarbu Państwa z dnia 2 marca 2006 r. w sprawie szczegółowego trybu przeprowadzania konkursu na stanowisko radcy Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa (Dz. U. Nr 42, poz. 286);

- 7) wydane na podstawie art. 25 ust. 2 Ustawy zarządzenie Ministra Skarbu Państwa z dnia 3 marca 2006 r. w sprawie sposobu i trybu przygotowania i prezentowania stanowisk Prokuratorii Generalnej Skarbu Państwa w sprawach o istotnym znaczeniu dla ochrony praw lub interesów Skarbu Państwa (M.P. Nr 19, poz. 205);
- 8) wydane na podstawie art. 44 ust. 4 Ustawy rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 11 marca 2006 r. w sprawie dodatku za wieloletnią pracę przysługującego radcom i starszym radcom Prokuratorii Generalnej Skarbu Państwa (Dz. U. Nr 42, poz. 279);
- 9) wydane na podstawie art. 25 ust. 4 Ustawy rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 marca 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);
- 10) wydane na podstawie art. 43 ust. 2 Ustawy rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 kwietnia 2008 r. w sprawie wysokości wynagrodzenia zasadniczego i stawek dodatku funkcyjnego dla radców i starszych radców Prokuratorii Generalnej Skarbu Państwa (Dz. U. Nr 73, poz. 428).

1.3. Status prawny Prokuratorii Generalnej

Prokuratoria Generalna Skarbu Państwa jest państwową jednostką organizacyjną. Należy ją zaliczyć do kategorii organów państwowych *sui generis*. Nadzór nad działalnością Prokuratorii Generalnej sprawuje minister właściwy do spraw Skarbu Państwa, jednakże Prokuratoria Generalna jest niezależna w zakresie działań podejmowanych w ramach zastępstwa Skarbu Państwa oraz co do treści wydawanych opinii.

1.4. Zadania Prokuratorii Generalnej

Ustawa przewiduje trzy podstawowe obszary działalności Prokuratorii Generalnej:

- po pierwsze, wykonywanie zastępstwa procesowego Skarbu Państwa oraz zastępstwa Rzeczypospolitej Polskiej;
- po drugie, wydawanie opinii prawnych;
- po trzecie, udział w procesie tworzenia prawa.

Zgodnie z przepisem art. 4 ust. 1 Ustawy do zadań Prokuratorii Generalnej w zakresie zastępstwa procesowego należy:

- wyłączne zastępstwo procesowe Skarbu Państwa przed Sądem Najwyższym;
- zastępstwo procesowe Skarbu Państwa przed sądami powszechnymi, wojskowymi i polubownymi;
- zastępstwo Rzeczypospolitej Polskiej przed sądami, trybunałami i innymi organami orzekającymi w stosunkach międzynarodowych.

Wyłączne zastępstwo procesowe Skarbu Państwa przed Sądem Najwyższym, wynikające z art. 4 ust. 1 pkt 1 Ustawy, obejmuje sprawy, w których Sąd Najwyższy rozpoznaje środki zażalenia (skargi kasacyjne, skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia albo zażalenia), a także przedstawiane do rozstrzygnięcia przez sądy drugiej instancji zagadnienia prawne. Wyłączny charakter zastępstwa Prokuratorii Generalnej oznacza, że jedynie radcowie

Prokuraturii Generalnej mogą w imieniu Skarbu Państwa sporządzić skargę kasacyjną, odpowiedź na skargę kasacyjną, odpowiedź na skargę o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia, zażalenie do Sądu Najwyższego albo odpowiedź na ten środek. Wyżej wymienione pisma sporządzone przez radców prawnych lub adwokatów – na podstawie pełnomocnictwa udzielonego przez kierowników jednostek organizacyjnych Skarbu Państwa – są przez Sąd Najwyższy odrzucane bez rozpoznania.

Zastępstwo procesowe przed Sądem Najwyższym stanowi istotną część działalności Prokuraturii Generalnej – umożliwiając ujednocianie stanowisk wszystkich organów reprezentujących Skarb Państwa przed sądami powszechnymi.

Zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 2 Ustawy do zadań Prokuraturii Generalnej należy zastępstwo Skarbu Państwa przed sądami powszechnymi, wojskowymi i polubownymi. W praktyce zastępstwo to wykonywane jest przede wszystkim przed sądami powszechnymi, a zwłaszcza wydziałami cywilnymi oraz sądami gospodarczymi. Jak wynika z art. 8 ust. 1 i 2 Ustawy, zastępstwo procesowe Skarbu Państwa przez Prokuratorie Generalną jest obowiązkowe, jeżeli wartość przedmiotu sprawy przewyższa kwotę 1 miliona złotych, bądź jeżeli sprawa dotyczy naprawienia szkody wyrządzonej przez wydanie lub niewydanie ustawy albo rozporządzenia Rady Ministrów.

Z art. 4 ust. 1 pkt 3 Ustawy wynika, iż do zadań Prokuraturii Generalnej należy zastępstwo Rzeczypospolitej Polskiej przed sądami, trybunałami i innymi organami orzekającymi w stosunkach międzynarodowych. Zgodnie z art. 7 Ustawy, w postępowaniach tych Prokuratoria Generalna bierze udział na wezwanie właściwego organu władzy publicznej – obok tego organu.

Na podstawie art. 4 ust. 3 Ustawy Prokuratoria Generalna może reprezentować przed Trybunałem Konstytucyjnym Radę Ministrów lub ministrów – na przykład w sprawach o stwierdzenie zgodności aktu prawnego wydanego przez Radę Ministrów lub ministra z Konstytucją RP.

Przepis art. 4 ust. 5 Ustawy wyraźnie rozstrzyga, że Prokuratoria Generalna nie wykonuje zastępstwa procesowego państwowych osób prawnych.

Zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 4 w zw. z art. 10 Ustawy, w sprawach dotyczących ważnych praw lub interesów Skarbu Państwa Prokuratoria Generalna, na wniosek podmiotu reprezentującego Skarb Państwa, wydaje opinie prawne, w tym opiniuje projekty umów.

Jak wynika z art. 4 ust. 1 pkt 5 Ustawy, do zadań Prokuraturii Generalnej należy również inicjowanie i opiniowanie projektów aktów normatywnych dotyczących spraw z zakresu gospodarowania mieniem Skarbu Państwa.

2. Utworzenie Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa

Prokuratoria Generalna utworzona została ustawą z dnia 8 lipca 2005 r. o Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa, która w pierwotnym brzmieniu weszła w życie w dniu 14 września 2005 r. Merytoryczną działalność nowa jednostka rozpoczęła z dniem 15 marca 2006 r.

3. Organizacja Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa

3.1 Główny Urząd Prokuraturii Generalnej

Zgodnie z art. 22 ust. 3 Ustawy Główny Urząd Prokuraturii Generalnej z siedzibą w m.st. Warszawie wykonuje aktualnie zadania i czynności Prokuraturii Generalnej na terenie całego kraju. W sytuacji, w której nie zostały utworzone oddziały, radcowie zatrudnieni w warszawskim Głównym Urzędzie uczestniczą w rozprawach przed wszystkimi sądami na terenie kraju.

Charakterystyka spraw prowadzonych przez Prokuratorie Generalną pozwala stwierdzić, że nadal nie ma potrzeby tworzenia oddziałów Prokuraturii Generalnej. Sprawy z udziałem Skarbu Państwa toczące się przed sądami warszawskimi stanowią około **60%** ogółu wszystkich spraw prowadzonych przez Prokuratorie Generalną. Dodać należy, że w roku 2008 r. łączny koszt wszystkich wyjazdów służbowych radców Prokuraturii Generalnej wyniósł **214 772,57 PLN**, w tym wyjazdów służbowych zagranicznych **24 790,99 PLN** – podczas gdy przewidywany w uzasadnieniu rządowego projektu ustawy roczny koszt funkcjonowania oddziałów Prokuraturii Generalnej miał wynosić ok. **20 000 000 PLN**.

3.2 Organizacja wewnętrzna Prokuraturii Generalnej

Podstawowym aktem prawnym regulującym wewnętrzną organizację Prokuraturii Generalnej jest statut nadany Zarządzeniem Nr 115 Prezesa Rady Ministrów z dnia 15 listopada 2005 r. w sprawie nadania statutu Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa (M. P. Nr 70, poz. 967; zm. z 2006 r. M.P. Nr 1, poz. 16 oraz Nr 13, poz. 178 oraz Nr 90, poz. 947; zm. z 2007 r. M.P. Nr 44, poz. 518).

Szczegółowy tryb wykonywania zadań i czynności w Prokuraturii Generalnej określa Regulamin wewnętrznego urzędowania wprowadzony zarządzeniem Prezesa Prokuraturii Generalnej nr 010-1/06 z dnia 14 kwietnia 2006 r.

3.3 Kierownictwo Prokuraturii Generalnej

W skład kierownictwa Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa wchodzi:

- 1) Prezes - dr Marcin Dziurda;
- 2) I Wiceprezes - Piotr Rodkiewicz;
- 3) Wiceprezes - Iwona Gintowt-Juchniewicz.

3.4 Radcowie oraz inni pracownicy Prokuraturii Generalnej

Stan zatrudnienia w Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa w dniu 31 grudnia 2008 r. wynosił (w przeliczeniu na pełne etaty) **140,65** etatów w tym:

I. kierownictwo – **3**;

II. pracownicy departamentów oraz radcowie zatrudnieni na samodzielnych stanowiskach - **96,3**,
(w tym radcowie i starsi radcowie - **76,4**),

III. pracownicy biur - **41,35**.

Według stanu na koniec 2008 r. w Prokuraturii Generalnej działało 8 departamentów:

- Departament Zastępstwa Procesowego I,
- Departament Zastępstwa Procesowego II,
- Departament Zastępstwa Procesowego III,
- Departament Zastępstwa Procesowego IV,
- Departament Arbitrażu,
- Departament Opinii Prawnych i Legislacji,
- Departament Prawa Międzynarodowego i Wspólnotowego,
- Departament Studiów i Analiz.

Departamenty, a także samodzielne stanowisko pracy ds. ustrojowo-konstytucyjnych, mają w zakresie kompetencji wykonywanie zadań merytorycznych Prokuraturii Generalnej.

Ponadto w Prokuraturii Generalnej działają biura, czyli komórki organizacyjne zapewniające prawidłowe funkcjonowanie jednostki. Na koniec 2008 r. były to:

- Biuro Administracyjno-Gospodarcze:
- Biuro Prezesa Prokuraturii Generalnej.

Porównanie powyższych danych z liczbą etatów w dniu 31 grudnia 2007 r. pozwala stwierdzić, że stan zatrudnienia pozostał na zbliżonym poziomie. Ogólna liczba etatów wzrosła o 4,45. Prokuratura Generalna – przy zatrudnieniu w granicach 140 etatów – pozostaje zatem urzędem niewielkim. Wystarczy wspomnieć, iż zgodnie z założeniami zawartymi w uzasadnieniu rządowego projektu Ustawy zatrudnienie w Prokuraturii Generalnej miało docelowo wynosić ok. 525 osób.

Radcowie Prokuraturii Generalnej wykonują czynności zastępstwa procesowego w sprawach prowadzonych przez Prokuratorię Generalną w imieniu Skarbu Państwa. Ustawa w sposób wyczerpujący reguluje status prawny radców. Zgodnie z przepisem art. 29 ust. 1 Ustawy radcą Prokuraturii Generalnej może być osoba, która:

- 1) posiada obywatelstwo polskie;
- 2) korzysta z pełni praw cywilnych i obywatelskich;
- 3) ukończyła wyższe studia prawnicze w Polsce i uzyskała tytuł magistra albo ukończyła zagraniczne studia prawnicze uznane w Polsce;
- 4) posiada uprawnienia radcy prawnego, adwokata lub notariusza albo zajmowała stanowisko sędziego sądu powszechnego, sędziego sądu wojskowego lub sędziego sądu administracyjnego albo stanowisko prokuratora;
- 5) nie była karana za umyślne przestępstwo lub przestępstwo skarbowe albo nieumyślne przestępstwo przeciwko obrotowi gospodarczemu;
- 6) jest nieskazitelnego charakteru i swym dotychczasowym zachowaniem daje rękojmię prawidłowego wykonywania zawodu radcy.

Zgodnie z Ustawą, z chwilą zatrudnienia na stanowisku radcy Prokuraturii Generalnej radcowie prawni muszą zawieszać wykonywanie zawodu, zaś adwokaci – skreślać się z listy adwokatów. Wiążą się z tym rygorystyczne zakazy dodatkowego zatrudnienia lub zarobkowania obowiązujące radców Prokuraturii Generalnej. Co więcej – w przeciwieństwie do występujących w drobniejszych i mniej skomplikowanych sprawach radców prawnych zatrudnionych w urzędach państwowych – radcowie Prokuraturii Generalnej nie mogą partycypować w wywalczonych i ściągniętych na rzecz Skarbu Państwa kosztach zastępstwa procesowego.

Wszystko to sprawia, że w 2008 r. wynagrodzenia i inne warunki zatrudnienia oferowane kandydatom na radców Prokuraturii Generalnej nadal nie były konkurencyjne na rynku. Utrudniało to zatrudnianie osób z najwyższymi kwalifikacjami do wykonywania czynności procesowych w sprawach prowadzonych przez Prokuratorię Generalną – najważniejszych z punktu widzenia ochrony praw i interesów Skarbu Państwa oraz Rzeczypospolitej Polskiej.

Drugą grupę pracowników Prokuraturii Generalnej stanowią zatrudnieni w departamentach pracownicy merytoryczni: specjaliści i główni specjaliści. Dzięki wysokim kwalifikacjom wspierają radców w wykonywaniu czynności służbowych – w szczególności w dziedzinach wymagających wiedzy specjalistycznej (np. geodezja, prawo podatkowe).

Kolejną grupę stanowią pracownicy administracji i obsługi. Należą do nich zarówno zatrudnieni w Biurze Administracyjno-Gospodarczym oraz Biurze Prezesa pracownicy *stricte* administracyjni – zajmujący się w szczególności sprawami organizacyjnymi, zamówieniami publicznymi oraz księgowością – jak i zatrudnieni w departamentach asystenci radców. Do zadań tych ostatnich należy wspomaganie radców w takich czynnościach, jak powielanie dokumentów, przeglądanie akt, sporządzanie projektów prostszych pism.

3.5 Plan finansowy Prokuraturii Generalnej

W rozumieniu ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 249, poz. 2104, ze zm.) Prokuraturia Generalna jest jednostką budżetową. Na podstawie § 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 5 maja 2006 r. w sprawie klasyfikacji części budżetowych oraz określenia ich dysponentów (Dz. U. Nr 80, poz. 558, ze zm.) Prokuraturia Generalna jest dysponentem części 74 budżetu państwa.

Zgodnie z ustawą budżetową na 2008 r. plan wydatków Prokuraturii Generalnej wynosił **21.576.000 PLN**. Jednakże ze względu na konieczność pokrycia kosztów obsługi prawnej świadczonej przez zewnętrzne kancelarie prawnicze w najważniejszych z punktu widzenia interesu Rzeczypospolitej Polskiej międzynarodowych postępowaniach arbitrażowych plan wydatków został zwiększony o kwotę **2.500.000 PLN** pochodzącą z rezerwy budżetowej. W związku z powyższym łączny plan wydatków na 2008 r. wyniósł **24.076.000 PLN**. Wykonanie planu wydatków Prokuraturii Generalnej na 2008 r. wyniosło **23.270.000 PLN** tj. **96,65 %**.

Ponadto Prokuraturia Generalna wydatkowała w 2008 r. na usługi prawnicze w wyżej wskazanych sprawach kwotę **1.223.000 PLN** pochodząca ze środków niewygasających budżetu na 2007 r.

4. Zastępstwo procesowe wykonywane przez Prokuratorię Generalną¹

4.1. Liczba spraw prowadzonych w roku 2008

Liczba nowych spraw sądowych zarejestrowanych w Prokuratorii Generalnej w 2008 r. wyniosła ogółem **1 466**. Z tego:

- a) Sprawy prowadzone przez Prokuratorię Generalną, w tym: **1 445**
 - 1) przed Sądem Najwyższym: **485**
 - 2) przed sądami powszechnymi i polubownymi: **960**
- b) Sprawy z udziałem Prokuratorii Generalnej przed sądami i arbitrażami międzynarodowymi: **21**

Wśród spraw zarejestrowanych w 2008 r., 139 spraw przejęto do prowadzenia na podstawie art. 6 ust. 1, art. 8 ust. 3, art. 9 ust. 2 lub art. 83 ust. 2 Ustawy.

Łączna wysokość roszczeń w sprawach zarejestrowanych w 2008 r. prowadzonych przez Prokuratorię Generalną wyniosła²:

Opis	Łączna wysokość roszczeń wg waluty		
	PLN	USD	EUR
Sprawy przed Sądem Najwyższym	1 692 127 681	-	-
Sprawy przed sądami powszechnymi i polubownymi	8 364 580 843	5 038 975	56 982 435
Razem	10 056 708 524	5 038 975	56 982 435

Suma wszystkich roszczeń zgłoszonych przeciwko Skarbowi Państwa w sprawach zarejestrowanych w 2008 r. prowadzonych przez Prokuratorię Generalną, zgodnie z podziałem wg strony wszczynającej postępowanie, wyniosła:

Typ wszczętych spraw	Liczba wszczętych spraw	Łączna wartość przedmiotu sprawy wg waluty		
		PLN	USD	EUR
Sprawy skierowane przeciwko Skarbowi Państwa	1 164	8 794 497 796	5 038 975	56 982 435
Sprawy z powództwa Skarbu Państwa	236	1 173 413 330	-	-
Pozostałe sprawy	45	88 797 398	-	-
RAZEM	1 445	10 056 708 524	5 038 975	56 982 435

¹ Szczegółowe zestawienie danych obrazuje Załącznik 1.

² Omówienie spraw z udziałem Prokuratorii Generalnej przed sądami i arbitrażami międzynarodowymi zawiera pkt 5.1.

W Prokuraturii Generalnej w 2008 r. zakończono ogółem **1 764** sprawy (dotyczy to zarówno spraw wszczętych w roku 2008, jak i w latach wcześniejszych). Z tego:

a) Sprawy prowadzone przez Prokuratorię Generalną	1 751
w tym:	
1) przed Sądem Najwyższym:	545
2) przed sądami powszechnymi i polubownymi:	1 206
b) Sprawy z udziałem Prokuraturii Generalnej	13
przed sądami i arbitrażami międzynarodowymi:	

4.2. Główne kategorie spraw zarejestrowanych w 2008 r.

Poniżej przedstawiono główne kategorie nowych spraw zarejestrowanych w Prokuraturii Generalnej w 2008 r. (sprawa może należeć do więcej, niż jednej kategorii):

Kategoria	Liczba spraw
Nieruchomości	421
Kwestie proceduralne*	313
Odpowiedzialność deliktowa (inna, niż za decyzje administracyjne)	238
Naruszenie dóbr osobistych (w szczególności osób osadzonych)	192
Sprawy związane z reprivatyzacją	167
Odpowiedzialność za decyzje administracyjne	151
Obligacje przedwojenne	99
Odpowiedzialność kontraktowa	95
Bezprawie legislacyjne	68
Sprawy związane ze spółkami	47
Sprawy związane z prywatyzacją	20
Odpowiedzialność za komorników	20
Roszczenia zabużańskie	18
Zamówienia publiczne	17

* Kategoria przypisana do spraw wпадkowych lub incydentalnych w toku postępowania albo będących jedynie etapem innego postępowania, jak np. zażalenia do Sądu Najwyższego, skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnych orzeczeń, postępowania po wyrokach sądów polubownych.

4.3. Podmioty zastępowane (podmioty reprezentujące Skarb Państwa)

Wykonywanie zastępstwa procesowego przez Prokuratorię Generalną odbywa się na rzecz podmiotów reprezentujących Skarb Państwa w rozumieniu art. 9 ust. 1 Ustawy. I tak są to:

- organy władzy publicznej;
- państwowe jednostki organizacyjne niemające osobowości prawnej;
- organy jednostek samorządu terytorialnego;
- inne podmioty, którymi powierzono wykonywanie zadań publicznych na podstawie ustaw lub porozumień.

Poniżej przedstawiona została lista podmiotów, których działalności najczęściej dotyczyły nowe sprawy sądowe zarejestrowane w Prokuraturii Generalnej w roku 2008. W tabeli podana została liczba postępowań sądowych, w których poszczególne podmioty występowały:

Podmioty	Liczba postępowań
Ministrowie łącznie	436
w tym najczęściej:	
Minister Skarbu Państwa	187
Minister Finansów	87
Minister Sprawiedliwości	48
Minister Infrastruktury	31
Minister Gospodarki	24
Wojewodowie	228
Prezydenci miast	181
Sądy	139
Służba więzienna, areszty śledcze i zakłady karne	74
Starostowie	73
Organy skarbowe	59
Prokuratury	57
Jednostki Lasów Państwowych	48
Jednostki Policji	40
Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad	29

4.4. Skuteczność Prokuraturii Generalnej w zakresie zastępstwa procesowego

Poniższe dane statystyczne dotyczą wszystkich spraw prowadzonych przez Prokuraturę Generalną w 2008 r. – zarówno wszczętych w roku 2008, jak i w latach wcześniejszych.

a. Zestawienie wyników spraw zakończonych w 2008 r.

Sprawy sądowe	Liczba spraw
Zakończone ogółem,	1 751
w tym:	
Wygrane	642
w tym wygrane częściowe	30
Przegrane	116
Zakończone w inny sposób (np. niezawarciem ugody w przypadku zaważania do próby ugodowej)	993

b. Sprawy przeciwko Skarbowi Państwa zakończone w 2008 r.

Liczba wygranych spraw skierowanych przeciwko Skarbowi Państwa	588
Suma roszczeń oddalonych od Skarbu Państwa	3 014 561 660 PLN 26 831 892 EUR
Liczba przeigranych spraw skierowanych przeciwko Skarbowi Państwa	78
Suma roszczeń zasądzonych od Skarbu Państwa	37 569 382 PLN

c. Sprawy z powództwa Skarbu Państwa zakończone w 2008 r.

Liczba wygranych spraw z powództwa Skarbu Państwa	53
Suma roszczeń zasądzonych na rzecz Skarbu Państwa	59 113 010 PLN
Liczba przeigranych spraw z powództwa Skarbu Państwa	38
Suma roszczeń oddalonych w sprawach z powództwa Skarbu Państwa	34 772 236 PLN

d. Koszty zastępstwa procesowego

Suma kosztów zastępstwa procesowego zasądzonych na rzecz Skarbu Państwa	1 209 369 PLN
Suma kosztów zastępstwa procesowego zasądzonych od Skarbu Państwa	438 571 PLN

4.5. Pełnomocnicy zewnętrzni

Zgodnie z przepisem art. 15 ust. 1 Ustawy wykonywanie zastępstwa procesowego Skarbu Państwa przed sądami, trybunałami oraz innymi organami orzekającymi zostało powierzone wyłącznie radcom Prokuraturii Generalnej.

Jedyny przewidziany Ustawą wyjątek dotyczy występowania przed sądami, trybunałami lub innymi organami orzekającymi w sprawach wymagających znajomości prawa obcego albo procedur lub instytucji międzynarodowych (art. 17 Ustawy). W tych sprawach Prokuratura Generalna może powierzyć zastępstwo w drodze umowy cywilnoprawnej radcy prawnemu, adwokatowi lub innej osobie uprawnionej do występowania w charakterze pełnomocnika procesowego.

W 2007 r. Prokuratura Generalna udzieliła jednego pełnomocnictwa na podstawie przepisu art. 17 Ustawy do reprezentowania Skarbu Państwa w sprawie z powództwa **Vivendi S.A.** oraz **Vivendi Telecom International S.A.** przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej na podstawie Umowy pomiędzy Rządem Rzeczypospolitej Ludowej a Rządem Republiki Francuskiej z dnia 14 lutego 1989 r. w sprawie popierania i wzajemnej ochrony inwestycji (wstępna wysokość roszczenia: **1 933 000 000 EUR**), zaś w 2008 r. – analogicznych pełnomocnictw do reprezentowania Skarbu Państwa w sprawie z powództwa **Eureko B.V.** przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej, toczącej się w oparciu o umowę o popieraniu i wzajemnej ochronie inwestycji, zawartą pomiędzy Rzeczpospolitą Polską i Królestwem Niderlandów w 1992 r. (wstępna wysokość roszczenia: **35 600 000 000 PLN**), a także w sprawie **Mercuria Energy Group Limited** przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej, toczącej się w oparciu o Traktat Karty Energetycznej z 1994 r. (wstępna wysokość roszczenia: **700 000 000 USD**).

W powyższych trzech postępowaniach – należy wskazać, że wszystkie nadal się toczą – konieczne było zatrudnienie międzynarodowych kancelarii prawniczych ze względu na szczególny charakter spraw, a zwłaszcza wysokość roszczeń dochodzonych od Rzeczypospolitej Polskiej. Pozostałe postępowania przed sądami, trybunałami i innymi organami orzekającymi w sprawach międzynarodowych, w których uczestniczy Prokuratoria Generalna – wśród nich również prowadzone w oparciu o umowy o popieraniu i wzajemnej ochronie inwestycji – radcowie Prokuratorii Generalnej prowadzą samodzielnie, we współpracy z właściwymi urządami państwowymi.

5. Główne obszary działalności Prokuratorii Generalnej Skarbu Państwa w ramach zastępstwa procesowego Skarbu Państwa lub zastępstwa Rzeczypospolitej Polskiej.

5.1. Sprawy arbitrażowe

W 2008 r. postępowania arbitrażowe stanowiły istotną część zadań Prokuratorii Generalnej. Spośród 7 zakończonych w tym okresie spraw, 4 zakończyły się wygraną lub wygraną częściową Skarbu Państwa, 3 zostały zakończone w inny sposób (zawarcie ugody). Sądy arbitrażowe oddaliły roszczenia przeciwko Skarbowi Państwa na kwotę **3 415 885 PLN** i **1 831 892 EUR**.

Jednocześnie w 2008 r. w Prokuratorii Generalnej zarejestrowano 9 nowych spraw arbitrażowych, w których łączna wartość roszczeń zgłaszanych przeciwko Skarbowi Państwa wyniosła **9 365 169 PLN**, **5 000 000 USD** oraz **56 243 398 EUR**, natomiast roszczenia dochodzone przez Skarb Państwa wyniosły **76 135 398 PLN**. Łącznie w 2008 r. Prokuratoria Generalna brała udział w 25 sprawach arbitrażowych.

Zakres przedmiotowy sporów arbitrażowych prowadzonych przez Prokuratorię Generalną jest bardzo szeroki, począwszy od arbitraży dotyczących inwestycji infrastrukturalnych do spraw związanych z umowami prywatyzacyjnymi i kontraktami menadżerskimi. Na uwagę zasługuje wielość rozwiązań proceduralnych przewidzianych w klauzulach arbitrażowych zawieranych przez Skarb Państwa i Rzeczpospolitą Polską. Prokuratoria Generalna prowadzi arbitraże rozstrzygane *ad hoc* na podstawie Regulaminu Arbitrażowego Komisji ONZ ds. Międzynarodowego Prawa Handlowego (UNCITRAL), arbitraże toczące się przed Sądem Arbitrażowym przy Krajowej Izbie Gospodarczej w Warszawie, Sądem Arbitrażowym przy Polskiej Konfederacji Pracodawców Prywatnych Lewiatan, a także arbitraże toczące się według Regulaminu Arbitrażowego Międzynarodowego Sądu Arbitrażowego Międzynarodowej Izby Handlowej (ICC) w Paryżu oraz Regulaminu Instytutu Arbitrażowego Sztokholmskiej Izby Handlowej.

Najliczniejszą grupę spraw arbitrażowych stanowią spory dotyczące budowy dróg krajowych i autostrad wynikające z kontraktów o roboty budowlane oparte na wzorze umowy opracowanym przez Międzynarodową Federację Inżynierów Konsultantów (FIDIC). Sprawy te charakteryzują się bardzo obszerną dokumentacją, wymagają posługiwania się angielskim i niemieckim słownictwem technicznym i prawniczym oraz znajomości międzynarodowej praktyki kontraktowej.

Czynności zastępstwa w postępowaniach arbitrażowych prowadzonych przez Prokuratorię Generalną wykonują radcowie Prokuratorii Generalnej Skarbu Państwa we współpracy z pracownikami właściwych merytorycznie urzędów państwowych.

5.2. Sprawy międzynarodowe

5.2.1. Postępowania arbitrażowe na podstawie umów międzynarodowych

Najważniejszą z punktu widzenia interesów Rzeczypospolitej Polskiej grupę spraw stanowią spory z inwestorami zagranicznymi toczące się na podstawie umów międzynarodowych o wzajemnej ochronie i popieraniu inwestycji, a także Traktatu Karty Energetycznej.

Prokuratoria Generalna w 2008 r. brała udział w następujących sprawach:

- **Vivendi S.A.** oraz **Vivendi Telecom International S.A.** przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej, toczącej się w oparciu o umowę pomiędzy Rządem Rzeczypospolitej Ludowej a Rządem Republiki Francuskiej w sprawie popierania i wzajemnej ochrony inwestycji (wstępna wysokość roszczenia: **1 933 000 000 EUR**);
- **Eureko B.V.** przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej, toczącej się w oparciu o umowę w sprawie popierania i wzajemnej ochrony inwestycji zawartą pomiędzy Rzeczpospolitą Polską i Królestwem Niderlandów (wstępna wysokość roszczenia: **35 600 000 000 PLN**);
- **Crowley Data Poland Sp. z o.o.** i **Crowley Data LLC** przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej (nie określono wysokości roszczenia), toczącej się w oparciu o Traktat o stosunkach handlowych i gospodarczych między Rzeczpospolitą Polską a Stanami Zjednoczonymi Ameryki;
- **Mitch Nocola** przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej, toczącej się w oparciu o Traktat o stosunkach handlowych i gospodarczych między Rzeczpospolitą Polską a Stanami Zjednoczonymi Ameryki (wstępna wysokość roszczenia: **5 000 000 USD**);
- **Mercuria Energy Group Limited** przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej, toczącej się na podstawie Traktatu Karty Energetycznej (wstępna wysokość roszczenia: **700 000 000 USD**).

Udział w powyższych postępowaniach wymaga od Prokuraturii Generalnej nie tylko szczególnego zaangażowania w analizę stanu prawnego oraz znajomości orzecznictwa międzynarodowego, lecz również ścisłej współpracy z organami administracji rządowej posiadającymi wiedzę na temat stanu faktycznego sprawy. W trzech z wymienionych postępowań – z powództwa Vivendi S.A. oraz Vivendi Telecom International S.A., Eureko B.V., a także Mercuria Energy Group Limited – ze względu na szczególny charakter spraw, a w szczególności wysokość roszczeń dochodzonych od Rzeczypospolitej Polskiej Prokuratoria Generalna zawarła w trybie art. 17 Ustawy umowy z zewnętrznymi kancelariami prawniczymi na wykonywane zastępstwa procesowego Rzeczypospolitej Polskiej.

Ponadto Prokuratoria Generalna sporządzała opinie prawne odnoszące się do zarzutów zawartych w notyfikacjach sporu dokonywanych przez inwestorów zagranicznych na podstawie bilateralnych umów o wzajemnej ochronie i popieraniu inwestycji, których stroną jest Rzeczpospolita Polska. Prokuratoria Generalna zaangażowana była również w proces opiniowania projektów nowych umów bilateralnych o wzajemnej ochronie i popieraniu inwestycji oraz umów już obowiązujących, w szczególności pod kątem ich zgodności z prawem wspólnotowym oraz ew. wynikających z nich zagrożeń dla Skarbu Państwa.

5.2.2. Europejski Trybunał Praw Człowieka oraz Trybunał Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich

W roku 2008, podobnie jak w latach poprzednich, Prokuratoria Generalna współpracowała z Pełnomocnikiem Ministra Spraw Zagranicznych ds. postępowań przed międzynarodowymi organami ochrony praw człowieka. Współpraca polegała m.in. na uczestnictwie w pracach międzyresortowego Zespołu do spraw Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Zadaniem Zespołu jest wypracowywanie stanowisk Rządu w odniesieniu do komunikowanych skarg, analiza wyroków wydawanych przez Trybunał w Strasburgu, ocena zgodności z Konwencją najważniejszych projektów aktów prawnych, wskazywanie działań zmierzających do efektywnego wykonywania orzeczeń ETPCz, w tym także działań legislacyjnych, a także monitorowanie stanu realizacji Programu Działań Rządu. Radcowie Prokuratorii uczestniczą w pracach 3 podgrup powołanych w ramach tego Zespołu: do spraw skarg na naruszenie prawa własności, do spraw zapobiegania przewlekłości postępowań oraz podgrupy do spraw opracowywania propozycji dotyczących gwarancji praw ofiar.

Ponadto, w ramach stałej współpracy z Pełnomocnikiem Ministra Spraw Zagranicznych, Prokuratoria Generalna brała udział w wypracowywaniu stanowisk Rzeczypospolitej Polskiej w toczących się przed Trybunałem postępowaniach. W szczególności współpraca ta obejmowała opiniowanie oraz przygotowywanie projektów stanowisk, zgłaszanie uwag dotyczących wnoszenia odwołań od wyroków ETPCz, a także analizowanie obserwacji strony przeciwnej oraz orzecznictwa Trybunału.

Zaangażowanie Prokuratorii Generalnej w sprawach toczących się przed Trybunałem Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich w Luksemburgu polegało przede wszystkim na współpracy z organami administracji rządowej (w szczególności z Urzędem Komitetu Integracji Europejskiej) w zakresie wypracowywania stanowisk bądź oceny skutków prawnych wybranych wyroków dla krajowego porządku prawnego.

W 2008 r. Prokuratoria Generalna Skarbu Państwa wydała również szereg opinii prawnych dotyczących skutków rozstrzygnięć Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości dla odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa za naruszenia prawa wspólnotowego.

5.3. Odpowiedzialność Skarbu Państwa za wadliwe decyzje administracyjne, podatkowe i celne

W 2008 r. Prokuratoria Generalna Skarbu Państwa prowadziła **473** sprawy dotyczące odpowiedzialności Skarbu Państwa za wadliwe decyzje. Łączna wartość przedmiotu sporu w tego rodzaju sprawach wynosiła **4 182 830 350 PLN**.

Spośród powyższych spraw **61** dotyczyło odpowiedzialności za decyzje podatkowe – w szczególności w zakresie nieprawidłowego naliczenia należności z tytułu podatku VAT i podatku akcyzowego, podatku dochodowego, a także nieprawidłowości w procesie egzekucji zobowiązań podatkowych. Wysokość roszczeń dochodzonych od Skarbu Państwa o odszkodowanie w związku z roszczeniami podatkowymi wynosiła w roku 2008 **1 173 182 695 PLN**. W sprawach tych Prokuratoria Generalna wskazywała, w oparciu o wyrok Sądu Najwyższego z 4 października 2007 r.

(V CSK 251/07), że decyzja administracyjna może skrzywdzić tylko jej adresata, w związku z tym nie jest możliwe dochodzenie roszczeń odszkodowawczych przez podmioty, w stosunku do których taka decyzja nie była skierowana. Podobnie nie jest możliwe dochodzenie przez akcjonariuszy spółki naprawienia ich własnej szkody wywołanej na skutek spadku cen akcji spółki, jeśli działania bezprawne nie były skierowane przeciwko samym akcjonariuszom. Konstruowanie bowiem takich skarg przysługujących powodom musiałoby mieć swoją odrębną podstawę w ustawie (tak wskazał także Sąd Najwyższy w postanowieniu z 15 października 2008 r., III CSK 167/08). W przeciwnym wypadku każde bezprawne działanie Skarbu Państwa tworzyłoby w sposób pośredni praktycznie nieograniczone obszary odpowiedzialności.

W zakresie odpowiedzialności Skarbu Państwa za decyzje podatkowe przywołania wymaga również wyrok Sądu Najwyższego z 9 stycznia 2008 r., II CSK 393/07. W wyroku tym Sąd Najwyższy przesądził, że oprocentowanie za nadpłatę podatku określone w art. 78 ustawy z 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja Podatkowa (t.j. Dz. U. z 2005, nr 8, poz. 60 ze zm.) ma – tak samo, jak odsetki należne wierzycielowi za opóźnienie w zwrocie świadczenia pieniężnego – charakter kompensacyjny. W związku z tym wierzyciel może żądać jedynie takiej szkody, która przekracza wartość odsetek wynikających dla niego z tego przepisu. Znacznie zmniejsza to więc zakres odszkodowań dochodzonych przez powodów w tego typu sytuacjach.

Ponadto, w prowadzonych przez siebie procesach Prokuratoria Generalna podkreśla, że dochodzenie odszkodowania za wadliwą decyzję administracyjną w postępowaniu przed sądami powszechnymi wymaga wykazania spełnienia ogólnych przesłanek odpowiedzialności odszkodowawczej zawartych w Kodeksie cywilnym. Ustalenie bezprawnego charakteru rozstrzygnięć merytorycznych organów administracyjnych – w postaci stwierdzenia nieważności wydanych uprzednio decyzji lub stwierdzenia ich wydania z naruszeniem prawa – nie zawsze będzie zatem skutkowało zasądzeniem odszkodowania od Skarbu Państwa, jeżeli w danym przypadku nie można wykazać przesłanek w postaci wystąpienia szkody i związku przyczynowego. Zdaniem Prokuratury Generalnej brak jest zwłaszcza podstaw do przyjęcia stanowiska, że każde orzeczenie lub decyzja uchylona w toku instancji może być uznana za niezgodną z prawem i tym samym rodzącą odpowiedzialność odszkodowawczą. Podobnie uznał Sąd Najwyższy w wyroku z 11 marca 2008 r. (II CSK 558/07), w którym stwierdził, że nie można przyjąć, iż każde wadliwe działanie organu pierwszej instancji może być kwalifikowane jako bezprawne, choćby było ono skorygowane przez instancję odwoławczą.

Na uwagę w tym zakresie zasługuje również wyrok Sądu Najwyższego z 24 lipca 2008 r. (IV CSK 151/08), w którym Sąd Najwyższy przyjął, że jeśli decyzja umożliwiająca działalność gospodarczą okaże się wadliwa, to źródłem szkody adresata nie jest stwierdzenie jej nieważności, lecz jej wydanie. Osoba taka nie może więc żądać odszkodowania za zyski utracone wskutek zaprzestania działalności spowodowanej uchyleniem takiej wadliwej decyzji.

5.4. Bezprawie oraz zaniechanie legislacyjne

Obecnie obowiązujący art. 417¹ § 1 i 4 Kodeksu cywilnego przewiduje możliwość odpowiedzialności Skarbu Państwa za bezprawie oraz zaniechanie legislacyjne.

W procesach dotyczących odpowiedzialności Skarbu Państwa za tzw. bezprawie legislacyjne Prokuratoria Generalna starała się wskazywać – i w tym zakresie orzecznictwo Trybunału

Konstytucyjnego, jak i Sądu Najwyższego może być uznane za utrwalone – że art. 77 ust. 1 Konstytucji RP nie stanowi samodzielnej podstawy dochodzenia roszczeń odszkodowawczych i nie może być stosowany bezpośrednio.

W wypadku zaniechania legislacyjnego Prokuratoria Generalna stoi na stanowisku, że warunkiem *sine qua non* odpowiedzialności Skarbu Państwa na zaniechanie legislacyjne jest stwierdzenie, że przepis prawa (Konstytucja lub ustawa) jednoznacznie formułuje obowiązek wydania aktu normatywnego. Obowiązek taki nie może być wyprowadzony w drodze wykładni dokonywanej przez sąd (por. np. wyrok SN z 5 grudnia 2007 r., I CSK 273/07, uchwała SN z 6 lipca 2006 r., III CZP 37/06).

W 2008 r. Prokuratoria Generalna prowadziła **438** spraw dotyczących tzw. bezprawia i zaniechania legislacyjnego, w których łączna wartość przedmiotu sporu wynosiła **2 150 359 430 PLN**.

5.5. Roszczenia reprivatyzacyjne, w tym dotyczące tzw. gruntów warszawskich

Istotną grupę spraw prowadzonych przez Prokuratorię Generalną stanowią postępowania o odszkodowania za decyzje i inne akty nacjonalizacyjne i wywłaszczeniowe. W tej kategorii podstawowe znaczenie mają sprawy dotyczące „dekretu warszawskiego”, czyli roszczenia wysuwane pod adresem Skarbu Państwa oraz m. st. Warszawy w związku z dekretem z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m. st. Warszawy (Dz. U. Nr 50, poz. 279). W 2008 r. Prokuratoria Generalna wykonywała zastępstwo procesowe w **268** sprawach dotyczących roszczeń wynikających z „dekretu warszawskiego”. Ogólna wartość roszczeń dochodzonych od Skarbu Państwa zastępowanego przez Prokuratorię Generalną wyniosła w tych sprawach **1 537 784 400 PLN**

W obronie interesów Skarbu Państwa Prokuratoria Generalna podnosi m.in., że wysokość odszkodowania za przejęte przez państwo nieruchomości winna uwzględniać ograniczenia prawne, którym podlegałyby nieruchomości budynkowe, gdyby nie doszło do ich przejęcia przez państwo. Większość nieruchomości użytkowanych w tym okresie przez prywatnych właścicieli była bowiem obciążona obligatoryjnym prawem najmu, który zmniejszał wartość oraz dochody uzyskiwane z nieruchomości. Ponadto, w trakcie procesów Prokuratoria Generalna podnosi zarzut nieuchronności wywłaszczenia danej nieruchomości na podstawie ustawy z dnia 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczania nieruchomości (Dz. U. z 1961 r. Nr 18, poz. 94) oraz na podstawie dekretu z dnia 26 kwietnia 1949 r. o nabywaniu i przekazywaniu nieruchomości niezbędnych dla realizacji narodowych planów gospodarczych (Dz. U. z 1952 r. Nr 4, poz. 31), a także zwraca uwagę na potencjalną odmowę przyznania poprzedniemu właścicielowi nieruchomości z powodu jej niezbędności dla planowej realizacji budownictwa ogólnomiejskiego i organizowanego budownictwa mieszkaniowego. Nieuchronność takiego wywłaszczenia wpływa na wysokość uzyskiwanego przez byłych właścicieli odszkodowania, ponieważ odszkodowanie ustalone jest wówczas według zasad określonych w wyżej wymienionych aktach prawnych na dzień potencjalnego wywłaszczenia.

Kolejnym argumentem podnoszonym przez Prokuratorię Generalną jest również brak podstaw prawnych do dochodzenia przez dawnych właścicieli utraconych korzyści, jeżeli powołują się oni na szkodę, którą ponieśli przed dniem wejścia w życie Konstytucji RP. W tym zakresie należy wskazać na uchwałę Sądu Najwyższego z 5 grudnia 2008 r., III CZP 123/08, w której Sąd Najwyższy

przyjął, że szkoda w postaci utraconych korzyści z tytułu czynszu najmu, będąca następstwem wydania decyzji administracyjnej, której nieważność następnie stwierdzono, powstaje w chwili niemożności uzyskania czynszu w terminie płatności.

Wśród postępowań reprivatyzacyjnych znaczącą liczbę stanowią sprawy związane z nacjonalizacją dokonaną na podstawie ustawy z 3 stycznia 1946 r. o przejęciu na własność Państwa podstawowych gałęzi gospodarki narodowej (Dz. U. Nr 3, poz. 17 ze zm.). W tego typu sprawach Prokuratoria Generalna podnosi, że odpowiedzialność za szkody wyrządzone w latach powojennych można opierać tylko i wyłącznie na podstawie obowiązujących wówczas przepisów, które nie przewidywały odpowiedzialności Skarbu Państwa za zaniechanie legislacyjne. Brak jest przy tym możliwości zastosowania przepisów, które weszły w życie w dniu 1 września 2004 roku do stanów faktycznych z lat czterdziestych i pięćdziesiątych ubiegłego wieku. Prokuratoria Generalna w roku 2008 prowadziła **48** spraw związanych z nacjonalizacją przemysłu. Łączna wartość przedmiotu sporu w tych sprawach wynosi **620 876 346 PLN**.

Roszczenia w stosunku do Skarbu Państwa byłych właścicieli i ich następców prawnych wysuwane są także w związku z przeprowadzoną po II wojnie światowej reformą rolną. Prokuratoria Generalna w 2008 roku prowadziła **66** takich spraw. Łączna wartość przedmiotu sporu w sprawach związanych z reformą rolną z 1944 roku wynosi **1 027 784 832 PLN**.

Dekret o reformie rolnej został wydany 6 września 1944 roku i miał na celu przejście na własność Skarbu Państwa majątków powyżej 50 ha ziemi uprawnej (w byłym zaborze pruskim, z uwagi na inną strukturę własnościową – 100 ha ziemi ogólnej). W sprawach przeciwko Skarbowi Państwa byli właściciele występują najczęściej z powództwem o uzgodnienie treści księgi wieczystej z rzeczywistym stanem prawnym na podstawie art. 10 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece. Oprócz tego żądania wysuwane są ponadto roszczenia o wydanie nieruchomości, uzyskanie odszkodowania czy też zapłaty za bezumowne korzystanie z nieruchomości przez Skarb Państwa.

5.6. Roszczenia zabużańskie

W 2008 r. Prokuratoria Generalna zastępowała także Skarb Państwa w sprawach dotyczących tzw. „roszczeń zabużańskich”. Powszechnie używane w praktyce pojęcie tzw. „spraw zabużańskich” oznacza sprawy z udziałem osób uprawnionych do otrzymania rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej w związku z II wojną światową. Zgodnie bowiem z umowami zawartymi w 1944 r. pomiędzy Polskim Komitetem Wyzwolenia Narodowego z byłymi Socjalistycznymi Republikami Rad (Ukraińską, Białoruską i Litewską), państwo polskie zobowiązało się przyznać osobom, które zdecydowały się na przesiedlenie się z terenów dawnych kresów wschodnich na obecne terytorium Polski stosownej rekompensaty za mienie, które pozostawiły na tych terenach.

W roku 2008 r. zauważalne zostało znaczne zmniejszenie liczby tego typu spraw. Mimo wszystko Prokuratoria Generalna w roku 2008 wykonywała zastępstwo w **144** „sprawach zabużańskich”. Łączna wartość roszczeń dochodzonych w tego typu sprawach przeciwko Skarbowi Państwa zastępowanemu przez Prokuratorię Generalną wyniosła w roku 2008 r. **1 640 699 674 PLN**.

W sprawach tych Prokuratoria Generalna wskazywała, że mechanizm kompensacji z tytułu pozostawienia majątku na kresach wschodnich został ujęty w przepisach ustawy z 8 lipca 2005 r. o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 169, poz. 1418). Przepisy tej ustawy w sposób kompleksowy uregulowały nie tylko kwestie potwierdzania przysługującego „zabużanom” prawa do rekompensaty i jego wartości w odrębnym postępowaniu, ale rozszerzyły możliwość realizacji uprawnienia o świadczenie pieniężne, a także wprowadziły mechanizm waloryzacyjny, dostosowujący wartość rekompensaty do ewentualnych zmian powstałych do czasu realizacji uprawnienia.

Prokuratoria Generalna wskazuje w prowadzonych przez siebie procesach, że ustawa z 8 lipca 2005 r. wyłączyła w ogóle roszczenia odszkodowawcze „zabużanom” wobec Skarbu Państwa. W innych procesach toczonych w 2008 r. przed Sądem Najwyższym i sądami powszechnymi Prokuratoria Generalna skutecznie podnosiła brak podstaw prawnych dla wywodzenia tego typu roszczeń zarówno z koncepcji tzw. umów na rzecz osoby trzeciej, jak i deliktu normatywnego oraz niemożliwość ich dochodzenia na podstawie samych umów (por. wyrok Sądu Najwyższego z 16 maja 2008 r., III CSK 383/07).

5.7. Obligacje przedwojenne

Posiadacze obligacji wyemitowanych jeszcze przed II wojną światową występują na drodze sądowej bądź z roszczeniem odszkodowawczym z tytułu zaniechania przez Skarb Państwa ich wykupu bądź też z wnioskami o zawiązanie do próby ugodowej. Łączna liczba takich spraw wyniosła w 2008 roku **326** (liczba obejmuje również wnioski o zawiązanie do próby ugodowej składane w trybie art. 184 kodeksu postępowania cywilnego). Warto odnotować, że w dniu 11 maja 2008 r. wszedł w życie wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 kwietnia 2007 r. SK 49/05, w którym TK stwierdził, że art. 12 ust. 1 ustawy z dnia 28 lipca 1990 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny w zakresie, w jakim ogranicza dostęp do waloryzacji sądowej, zagwarantowanej w art. 358¹ § 3 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny, w odniesieniu do zobowiązań pieniężnych powstałych przed dniem 30 października 1950 r., wynikających z obligacji emitowanych przez Skarb Państwa jest niezgodny z art. 64 ust. 1 i 2 (ochrona prawa własności) w związku z art. 32 ust. 1 (równość wobec prawa) Konstytucji.

Już po wejściu w życie powyższego wyroku TK, jedna ze spraw związana z wykupem obligacji znalazła swoje rozstrzygnięcie w Sądzie Najwyższym. W wyroku z 5 września 2008 r. I CSK 41/08 SN oddalił skargę kasacyjną powoda od korzystnego dla Skarbu Państwa orzeczenia Sądu Apelacyjnego w Warszawie. Uzasadniając zajęte stanowisko Sąd Najwyższy stwierdził, że nie sposób uznać, aby zaniechanie obsługi obligacji skarbowych i niewykupienie ich w terminie przez Skarb Państwa nosiło cechy „wykonywania władzy publicznej”. Nie przychylił się przy tym do stanowiska, że podnoszony przez Skarb Państwa zarzut przedawnienia roszczeń związanych z obligacjami prawa stanowi nadużycie prawa (art. 5 kodeksu cywilnego). SN stwierdził, że jednym z kryteriów dopuszczalności zastosowania art. 5 k.c. w odniesieniu do zarzutu przedawnienia, jest czas opóźnienia w dochodzeniu roszczenia. Opóźnienie to nie może być nadmierne.

5.8. Roszczenia związane z wymiarem sprawiedliwości

W 2008 r. Prokuratoria Generalna Skarbu Państwa prowadziła **207** spraw związanych z wymiarem sprawiedliwości, w których wartość roszczeń wobec Skarbu Państwa określono na około **370 000 000 PLN**. Należy zwrócić uwagę na sprawy z powództwa osób osadzonych w jednostkach penitencjarnych dotyczące przede wszystkim naruszenia dóbr osobistych w związku z przeludnieniem w celach. Roszczenia takie pojawiały się również w poprzednich latach, jednakże w ostatnim czasie da się zaobserwować znaczny wzrost tego typu spraw sądowych. Ma to niewątpliwie związek z orzeczeniem Trybunału Konstytucyjnego z 26 maja 2008 r. SK 25/07, w którym stwierdzono niezgodność art. 248 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny wykonawczy z art. 40, art. 41 ust. 4 i art. 2 Konstytucji RP. Przepis utracił moc obowiązującą z upływem osiemnastu miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku w Dzienniku Ustaw. Zakwestionowany przepis przewiduje możliwość umieszczenia osadzonego w warunkach, w których powierzchnia w celi na jedną osobę wynosi mniej niż 3 m².

5.9 Odpowiedzialność za orzeczenia wydane w postępowaniu cywilnym

Obowiązujący od 2004 r. art. 417¹ § 2 k.c. przewiduje odpowiedzialność Skarbu Państwa za szkody wyrządzone wydaniem prawomocnego orzeczenia. Niezbędnym warunkiem uzyskania odszkodowania jest tzw. prejudykat, czyli uprzednie stwierdzenie niezgodności z prawem konkretnego orzeczenia. Odbywa się to m. in. w oddzielnym postępowaniu, uregulowanym w art. 424¹ – 424¹² k.p.c. Przepisy te przewidują możliwość wniesienia skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia, która przysługuje od prawomocnego orzeczenia sądu drugiej instancji, gdy przez jego wydanie stronie została wyrządzona szkoda, a zmiana lub uchylenie tego orzeczenia w drodze przysługujących stronie środków prawnych nie było i nie jest możliwe. Zakres orzeczeń, od których opisana skarga przysługuje, został poszerzony wskutek wydania przez Trybunał Konstytucyjny wyroku z dnia 1 kwietnia 2008 r. SK 77/06.

W odniesieniu do orzeczeń zapadłych w postępowaniach sądowych wpłynęło do Prokuratury Generalnej Skarbu Państwa w 2008 roku **18** spraw związanych ze skargami o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia. Warto jednak zwrócić uwagę, że zgodnie z uchwałą Sądu Najwyższego z dnia 23 listopada 2005 r. (III BZP 2/05) Skarb Państwa nie jest stroną w postępowaniu ze skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia (OSNC 2006, Nr 3, poz. 41).

Sprawy ze skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia sądu zapadłego w sprawach z udziałem Skarbu Państwa są zazwyczaj oddalane lub też nie przechodzą wstępnego etapu kontroli dokonywanej przez Sąd Najwyższy. W orzecznictwie przyjmuje się, że tylko orzeczenie niewątpliwie sprzeczne z zasadniczymi i niepodlegającymi różnej wykładni przepisami, z ogólnie przyjętymi standardami rozstrzygnięć albo takie, które zostało wydane w wyniku szczególnie rażąco błędnej wykładni lub niewłaściwego zastosowania prawa można uznać za niezgodne z prawem. Pogląd ten kilkakrotnie wyrażony przez Sąd Najwyższy znalazł potwierdzenie również w roku 2008 (wyrok SN 26 lutego 2008 r. II BP 13/07).

5.10. Sprawy związane z funkcjonowaniem służby zdrowia

W związku z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 17 maja 1999 r. w sprawie o sygnaturze P 6/98 nadal toczy się grupa spraw, w których pozwanym jest Skarb Państwa. Sprawy te dotyczą wynagrodzenia za czas pracy w zakładach opieki zdrowotnej. Powyższym wyrokiem Trybunał stwierdził m.in. niekonstytucyjność szeregu przepisów rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 grudnia 1974 r. sprawie niektórych obowiązków i uprawnień pracowników zatrudnionych w zakładach służby zdrowia (Dz.U. Nr 51, poz. 326, z późn. zm.). Z powołaniem się na powyższy wyrok Trybunału Konstytucyjnego zakłady opieki zdrowotnej występują z powództwami przeciwko Skarbowi Państwa o zapłatę kwot wypłaconych pracownikom szpitali tytułem wynagrodzenia. Ochrona interesów Skarbu Państwa polega w tego typu sprawach na kwestionowaniu wysokości dochodzonych roszczeń i ewentualnym wskazywaniu na ich przedawnienie.

Kolejną kategorią spraw związanych z czasem pracy w zakładach opieki zdrowotnej, w których udział bierze Prokuratoria Generalna, są postępowania dotyczące wynagrodzeń dla pracowników służby zdrowia w związku z pozostawaniem na dyżurze i niezapewnieniem stosownych okresów nieprzerwanego odpoczynku. W sprawach tych Skarb Państwa zazwyczaj nie występuje od początku postępowania, ale jest bądź przypozywany (art. 84 k.p.c.) bądź też dopozywany (art. 194 k.p.c.). Są to postępowania z powództwa pracowników placówek służby zdrowia przeciwko pracodawcy. Pracownicy powołują się w nich na bezpośredni skutek dyrektywy dotyczącej niektórych aspektów czasu pracy (dyrektywa Rady 93/104/WE z dnia 23 listopada 1993 r.). W niniejszej kwestii zapadła w minionym roku uchwała Sąd Najwyższego podjęta w składzie 7 sędziów (uchwała SN z dnia 13 marca 2008 r., I PZP 11/07), w której wskazano na brak roszczeń pracowniczych o zapłatę wynagrodzenia z tytułu niezapewnienia okresów odpoczynku. W postępowaniu przed Sądem Najwyższym brał udział Skarb Państwa zastępowany przez Prokuratorię Generalną.

W 2008 r. toczyły się nadal procesy związane z uchwaleniem ustawy z dnia 22 grudnia 2000 r. o zmianie ustawy o negocjacyjnym systemie kształtowania przyrostu przeciętnych wynagrodzeń u przedsiębiorców oraz o zmianie niektórych ustaw i ustawy o zakładach opieki zdrowotnej, (Dz. U. z 2001 r., Nr 5, poz. 45) zwanej popularnie „lex 203”. Widać tu jednak wyraźną tendencję spadkową. W roku 2008 zostało zakończonych 77 takich spraw, a jedynie 15 z nich trwa nadal.

Łączna liczba spraw związanych z funkcjonowaniem systemu opieki zdrowotnej wynosiła **409**, a wartość przedmiotu sporu we wszystkich tych sprawach stanowiła kwota **445 190 300 PLN**.

5.11. Sprawy związane z zasiedzeniem nieruchomości przez Skarb Państwa

W 2008 r. Prokuratoria Generalna prowadziła **188** spraw dotyczących zasiedzenia nieruchomości przez Skarb Państwa. Problematyka ta związana jest ściśle z uchwałą Pełnego Składu Izby Cywilnej z 26 października 2007 r. III CZP 30/07, w której Sąd Najwyższy uznał, że władanie cudzą nieruchomością przez Skarb Państwa, uzyskane w ramach sprawowania władztwa publicznego, może być posiadaniem samoistnym prowadzącym do zasiedzenia. W tego typu sprawach Prokuratoria Generalna wskazuje, że o charakterze posiadania decyduje wyłącznie *animus* konkretnego posiadacza w konkretnych okolicznościach (por. postanowienie SN z 18 stycznia 2008 r., III CSK 273/07). O kwalifikacji posiadania jako samoistnego, a dokładnie o istnieniu *animus* właścicielskiego władania, decydować powinny bowiem wyłącznie okoliczności faktyczne o charakterze zewnętrznym.

W uchwale Pełnego Składu Izby Cywilnej z 26 października 2007 r. III CZP 30/07 Sąd Najwyższy dopuścił zarazem, by zasiedzenie na rzecz Skarbu Państwa nie biegło, jeżeli właściciel nie mógł skutecznie dochodzić wydania nieruchomości na skutek działania siły wyższej (art. 121 pkt 4 w związku z art. 175 k.c.). Problematyka siły wyższej została dookreślona w wyroku Sądu Najwyższego z 30 października 2008 r. (II CSK 241/08). W wyroku tym Sąd Najwyższy uznał m.in., że istnienie siły wyższej jako przeszkody w dochodzeniu przez właściciela zwrotu nieruchomości bezprawnie zajętej przez Państwo (zwłaszcza w okresie działań nacjonalizacyjnych po drugiej wojnie światowej) można przyjąć wtedy, gdy wykazane zostanie, że właściciel ze względu na swoją indywidualną sytuację lub przynależność do określonej grupy społecznej, nie mógł, obiektywnie rzecz oceniając, liczyć na skuteczność dochodzenia roszczenia windykacyjnego przez czas istnienia PRL lub przez okres krótszy. Sąd Najwyższy podniósł, że nie wystarczy samo subiektywne przeświadczenie uprawnionego, że w tym okresie bezcelowe było podejmowanie jakichkolwiek tego rodzaju kroków. Sąd Najwyższy stwierdził ponadto, że całkowita bezczynność właścicieli nieruchomości przez kilkadziesiąt lat, w tym także w okresie, gdy mogli już skutecznie dochodzić zwrotu nieruchomości, nie może pozostać bez wpływu na ocenę, czy w sprawie może mieć zastosowanie konstrukcja siły wyższej. W toczonych sprawach sądowych Prokuratoria Generalna wykazuje właśnie, że o istnieniu siły wyższej decydować powinny rzeczywiste możliwości, ewentualnie ich brak, w skutecznym wytoczeniu powództwa. W konsekwencji wskazuje także, że nie można udzielić w ten sposób ochrony na drodze sądowej tym z właścicieli, którzy zaniechali dochodzenia roszczenia windykacyjnego jedynie z obawy przed nieskutecznością procesu.

5.12. Sprawy związane z problematyką urządzeń przesyłowych

Kolejna kategoria spraw, która miała istotne znaczenie w działalności Prokuratorii Generalnej w roku 2008, są sprawy związane z odszkodowaniem za korzystanie z umieszczonych na gruntach Skarbu Państwa urządzeń przesyłowych. Problematykę tę tylko częściowo rozwiązuje wprowadzenie do prawa polskiego tzw. służebności przesyłu na podstawie ustawy z 20 maja 2008 r. o zmianie ustawy - Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. nr 116, poz. 731).

Skarb Państwa dochodził w tego typu sprawach wynagrodzenia za bezumowne korzystanie ze swoich nieruchomości. Głównym przedmiotem sporu było to, czy pozwane w sprawie podmioty dysponowały administracyjno-prawnymi pozwoleńiami na budowę urządzeń przesyłowych i zezwoleniem na ich eksploatację, które połączone byłoby z ustanowieniem na ich rzecz przez właściciela nieruchomości, którym był Skarb Państwa, trwałego obowiązku znoszenia przebiegu urządzeń przesyłowych.

Prokuratoria Generalna wskazywała w tych sprawach, że podmioty, które nie legitymowały się uprawnieniem do ingerowania w sferę własności nieruchomości należących do Skarbu Państwa korzystały z tych nieruchomości w złej wierze i zobowiązane były do świadczenia wynagrodzenia za korzystanie z nich. W orzecznictwie zaprezentowano także pogląd, według którego władztwo przedsiębiorstwa eksploatującego urządzenia przesyłowe odpowiada władztwu wynikającemu z prawa służebności, co pozwala stosować do nich przepisy o posiadaniu rzeczy, w tym kierować skuteczne roszczenia o wynagrodzenie za bezumowne korzystanie z rzeczy (por. wyrok Sądu Najwyższego z 25 listopada 2008 r., II CSK 346/08 oraz wyrok Sądu Najwyższego z 26 listopada 2008 r., II CSK 344/08).

5.13. Zastępstwo Skarbu Państwa przed Sądem Najwyższym

Zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 1 Ustawy do Prokuraturii Generalnej należy wyłączone zastępstwo procesowe Skarbu Państwa przed Sądem Najwyższym. Ponadto w sprawach, w których Prokuratoria Generalna wykonuje obowiązkowe zastępstwo na podstawie art. 8 ust. 1 i 2 Ustawy, a także w sprawach przejętych, zastępstwo to kontynuowane jest w postępowaniu przed Sądem Najwyższym.

Łącznie w roku 2008 Prokuratoria Generalna Skarbu Państwa prowadziła sprawy związane z wykonywaniem zastępstwa procesowego Skarbu Państwa przed Sądem Najwyższym w **868** sprawach, z czego **485** spraw wszczęto w 2008 r. W związku z tym radcowie Prokuraturii Generalnej w roku 2008 wnieśli **117** skarg kasacyjnych i **237** odpowiedzi na skargi kasacyjne. Prokuratoria Generalna wniosła również **10** odpowiedzi na skargę o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia. Prokuratoria Generalna uczestniczyła także w postępowaniach zażaleniowych.

Prokuratoria Generalna zajmowała też stanowisko w postępowaniach wszczętych na skutek przedstawienia Sądowi Najwyższemu zagadnień prawnych. W 2008 r. zapadło wiele istotnych dla Skarbu Państwa uchwał Sądu Najwyższego, wśród których – oprócz wspomnianych powyżej – wskazać można orzeczenia Sądu Najwyższego dotyczące odpowiedzialności Skarbu Państwa w sprawach tzw. kart pojazdu po wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 17 stycznia 2006 r., U 6/04 (por. uchwałę Sądu Najwyższego z 7 grudnia 2007 r., III CZP 125/07) lub zastosowania art. 182¹ k.p.c. w postępowaniu kasacyjnym (wyrok SN z 19 czerwca 2008 r., V CSK 433/07).

6. Działalność opiniodawcza

Działalność opiniodawcza na rzecz administracji publicznej jest drugim, obok zastępstwa procesowego Skarbu Państwa, podstawowym zadaniem Prokuraturii Generalnej. Kompetencje Prokuraturii Generalnej w tym zakresie mają na celu zapewnienie państwowym jednostkom administracyjnym niezależnych i profesjonalnych opinii prawnych we wszystkich aspektach działalności państwowej.

Opinia prawna wydana przez Prokuratorie Generalną nie ma szczególnej mocy prawnej i nie stanowi wiążącej wykładni prawa dla innych organów administracji. Mając jednak na względzie okoliczność, iż Prokuratoria Generalna jest wyspecjalizowaną „kancelarią prawną” Skarbu Państwa, wydawane przez ten organ opinie winny stanowić istotną pomoc w opracowywaniu przez inne organy państwowe własnych rozstrzygnięć i decyzji.

Zgodnie z art. 10 Ustawy, w sprawach dotyczących ważnych praw lub interesów Skarbu Państwa, Prokuratoria Generalna, na wniosek podmiotu reprezentującego Skarb Państwa, wydaje opinie prawne, w tym także opiniuje projekty umów. Prokuratoria Generalna nie może odmówić wydania opinii prawnej, jeżeli wartość przedmiotu sprawy przekracza kwotę 1.000.000 zł.

W 2008 r. Prokuratoria Generalna wydała łącznie **69** opinii prawnych. Najwięcej wniosków o wydanie opinii złożyły następujące podmioty:

Lp.	PODMIOT	Liczba wniosków
1.	Ministerstwo Finansów	30
2.	Ministerstwo Skarbu Państwa	7
3.	Urząd Komitetu Integracji Europejskiej	4

O wydanie opinii zwracały się również sądy, Kancelaria Prezydenta RP, Ministerstwo Gospodarki, Ministerstwo Infrastruktury, Ministerstwo Obrony Narodowej, Ministerstwo Sportu i Turystyki, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, Ministerstwo Zdrowia, wojewodowie, urzędy miast, Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad, jednostki podległe Ministrowi Obrony Narodowej, Zakład Inwestycji Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego, jednostki lasów państwowych, Izby Celne, Zarządy Gospodarki Wodnej, jednostki policji oraz jednostki straży granicznej.

Działalność opiniodawcza Prokuratorii Generalnej zyskuje na znaczeniu, ponieważ niejednokrotnie wydane opinie stanowią ważną przesłankę podejmowania decyzji w toku wykonywania działalności przez organy administracji publicznej. Szczególnie istotne znaczenie mają opinie prawne, których przedmiotem jest zasadność wytoczenia powództwa w imieniu Skarbu Państwa. Pozwalają one na podjęcie przez państwową jednostkę organizacyjną decyzji odnośnie wytoczenia powództwa w oparciu o wiedzę pochodzącą od podmiotu, którego ustawowym zadaniem jest zastępstwo procesowe Skarbu Państwa.

Podkreślenia wymaga również działalność opiniodawcza w zakresie projektów umów – niejednokrotnie o szczególnie istotnym znaczeniu – oraz projektów ugód zawieranych przez jednostki Skarbu Państwa. Wydawane w tym zakresie opinie prawne zmierzają do zapewnienia maksymalnej ochrony prawnej Skarbu Państwa, wpływając przy tym pozytywnie na jakość przyszłych umów zawieranych przez jednostki Skarbu Państwa..

W 2008 roku Prokuratoria Generalna wydawała również opinie, których przedmiotem były szeroko rozumiane aspekty prawne wykorzystywania funduszy pochodzących ze środków Unii Europejskiej. Zważywszy na wartość finansową oraz znaczenie społeczne projektów infrastrukturalnych realizowanych z tych środków, ekspertyzy te stanowiły istotny element działalności opiniodawczej Prokuratorii Generalnej.

7. Udział w tworzeniu prawa (legislacja)

Kolejnym z ustawowych zadań Prokuratorii Generalnej jest „inicjowanie i opiniowanie projektów aktów normatywnych dotyczących spraw z zakresu gospodarowania mieniem Skarbu Państwa” (art. 4 ust. 1 pkt 5 Ustawy). Należy jednak zwrócić uwagę, iż Prokuratoria Generalna Skarbu Państwa, będąc państwową jednostką organizacyjną nadzorowaną przez ministra właściwego do spraw Skarbu Państwa, nie posiada prawa inicjatywy ustawodawczej (art. 118 ust. 1 i 2 Konstytucji R.P.), ani nie jest uprawniona do bezpośredniego wnoszenia dokumentów rządowych do rozpatrzenia przez Radę Ministrów (§ 22 Regulaminu pracy Rady Ministrów). Akty normatywne mogą być

inicjowane przez Prokuratorię Generalną Skarbu Państwa jedynie za pośrednictwem ministra właściwego do spraw Skarbu Państwa.

Działalność opiniodawcza Prokuratorii Generalnej w zakresie legislacji jest zatem uzależniona od aktywności podmiotów opracowujących projekty dokumentów rządowych. Podmioty te, o ile projekt dotyczy spraw z zakresu gospodarowania mieniem Skarbu Państwa, mają obowiązek skierowania takiego projektu do zaopiniowania przez Prokuratorię Generalną Skarbu Państwa (§12 ust. 4 Regulaminu pracy Rady Ministrów).

W 2008 r. wpłynęło **421** wniosków o opinie legislacyjne do projektów dokumentów rządowych, które Prokuratoria Generalna zaopiniowała według poniższego zestawienia:

- 87 projektów ustaw,
- 1 projekt umowy międzynarodowej,
- 62 projekty rozporządzeń Rady Ministrów,
- 6 projektów rozporządzeń Prezesa Rady Ministrów,
- 191 projektów rozporządzeń ministrów,
- 16 projektów uchwał Rady Ministrów,
- 7 projektów zarządzeń Prezesa Rady Ministrów,
- 22 projekty stanowisk Rady Ministrów do poselskich projektów ustaw,
- 5 projektów obwieszczeń ministra,
- 22 projekty innych dokumentów rządowych,
- 2 projekty opinii Rady Ministrów.

Na uwagę zasługuje fakt, że w 2008 roku liczba opiniowanych projektów aktów normatywnych wzrosła w porównaniu do lat ubiegłych.

W przedstawionych opiniach Prokuratoria Generalna Skarbu Państwa koncentrowała się na zagadnieniach dotyczących materialnej i proceduralnej ochrony interesów Skarbu Państwa, a także spójności systemowej i poprawności legislacyjnej opiniowanych projektów aktów normatywnych.

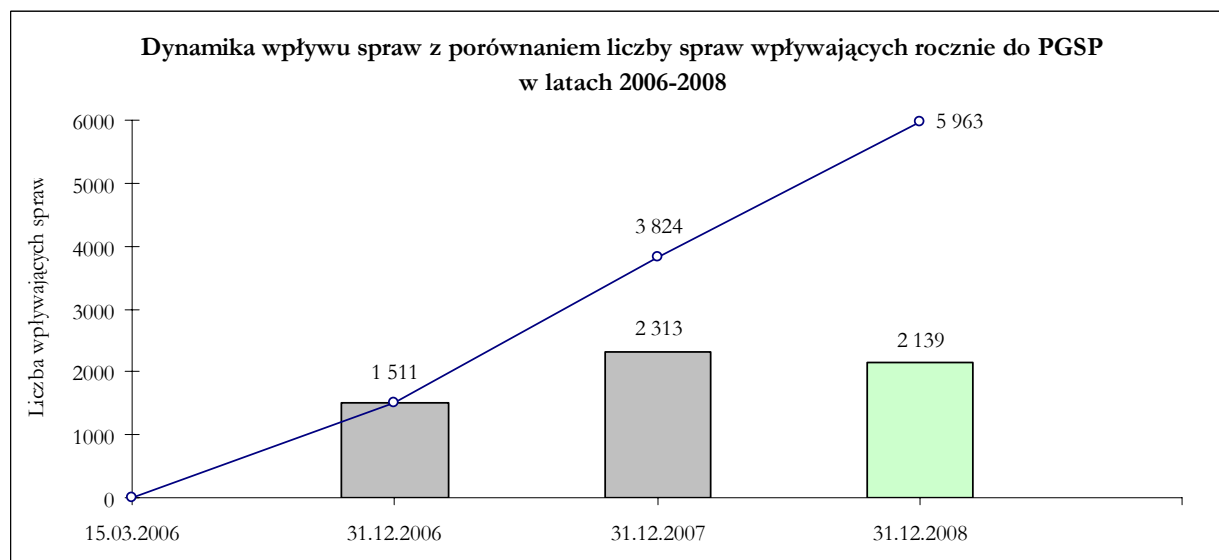
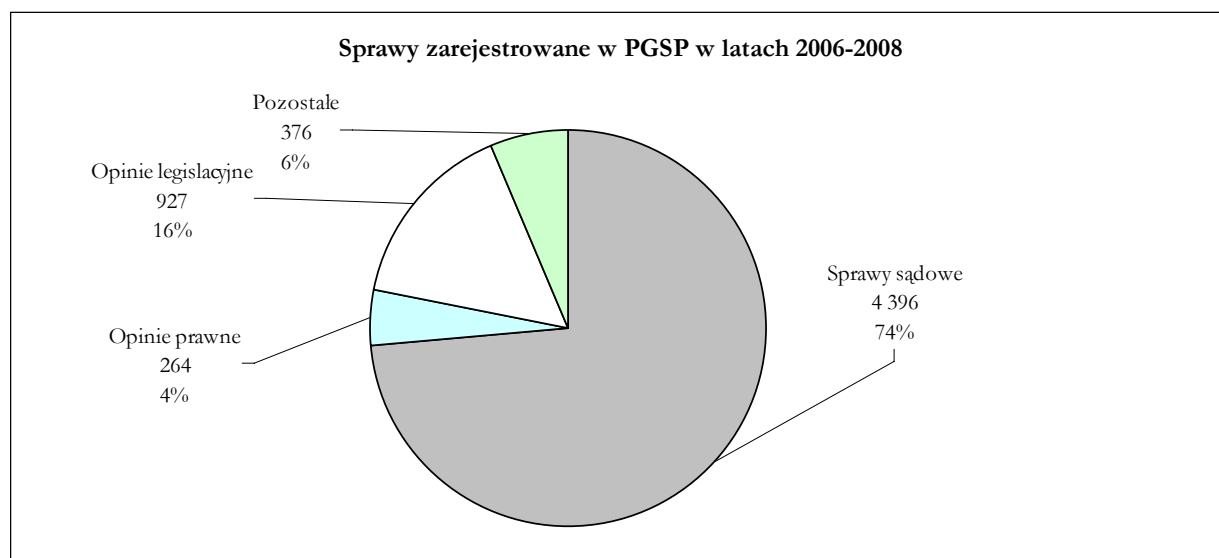
Działalnością uzupełniającą wydawanie opinii prawnych w zakresie legislacji, powiązaną z inicjowaniem projektów aktów normatywnych oraz opiniowaniem tych aktów, było sygnalizowanie wątpliwości dotyczących niespójności bądź niejasności regulacji prawnych istotnych z punktu widzenia interesu Skarbu Państwa, a dostrzeżonych podczas analizy przedstawionych wniosków o sporządzenie opinii prawnych. Sugestie te zawarte były bądź bezpośrednio w opinii prawnej (w sytuacji, gdy adresat opinii władny był zainicjować działania legislacyjne), bądź były kierowane bezpośrednio do podmiotów kompetentnych do rozważenia zasadności wprowadzenia odpowiednich zmian normatywnych (w sytuacji, gdy adresat opinii nie był władny zainicjować działań legislacyjnych).

Załącznik 1

INFORMACJA STATYSTYCZNA O SPRAWACH PROWADZONYCH W PGSP stan na dzień 31 grudnia 2008 r.

1. Sprawy zarejestrowane w PGSP wg klasyfikacji zbiorczej

Typ spraw	Liczba spraw wg roku wszczęcia			
	2006	2007	2008	RAZEM
Sprawy sądowe	1 190	1 740	1 466	4 396
Opinie prawne	59	111	94	264
Opinie legislacyjne	133	373	421	927
Pozostałe	129	89	158	376
RAZEM	1 511	2 313	2 139	5 963



2. Sprawy sądowe prowadzone przez PGSP w 2008 r. - zestawienie chronologiczne

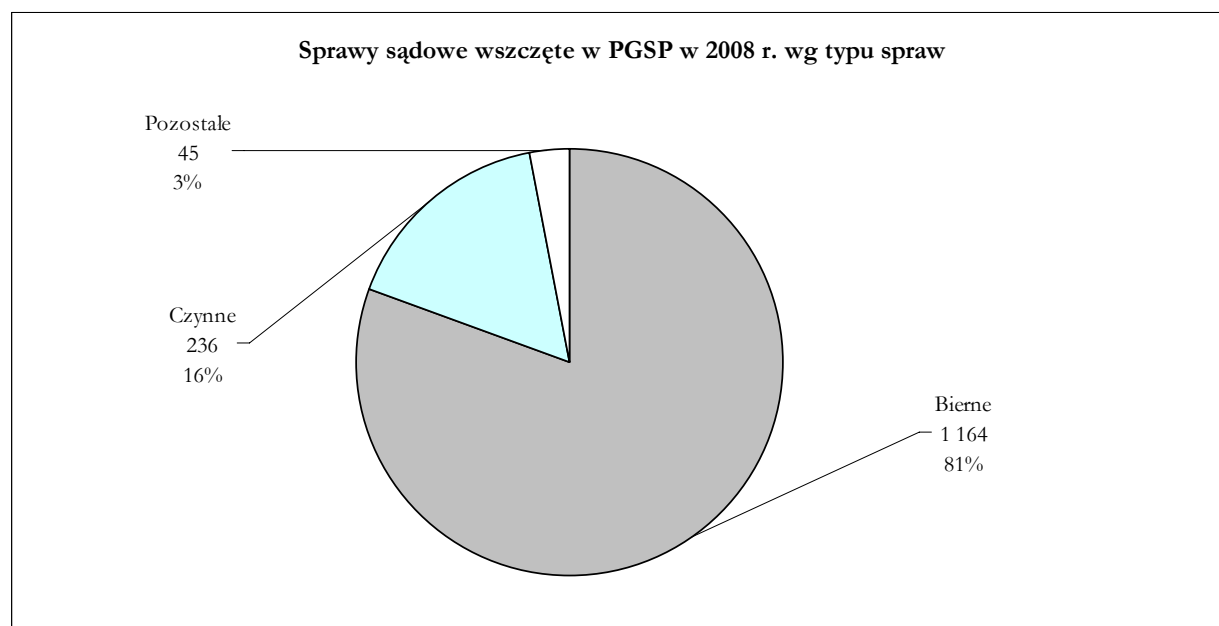
Sprawy sądowe prowadzone przez Prokuratorię Generalną w 2008 r.	Liczba spraw
Pozostające w toku wg stanu na dzień 1 stycznia 2008 r.	1 899
Zarejestrowane w okresie 1. stycznia - 31. grudnia 2008 r.	1 445
Pozostające w toku wg stanu na dzień 31 grudnia 2008 r.	1 593

3 Sprawy sądowe wszczęte w 2008 r.

3.a. Liczba spraw wg typu bierna/czynna* z łączną wartością przedmiotu sprawy wg waluty

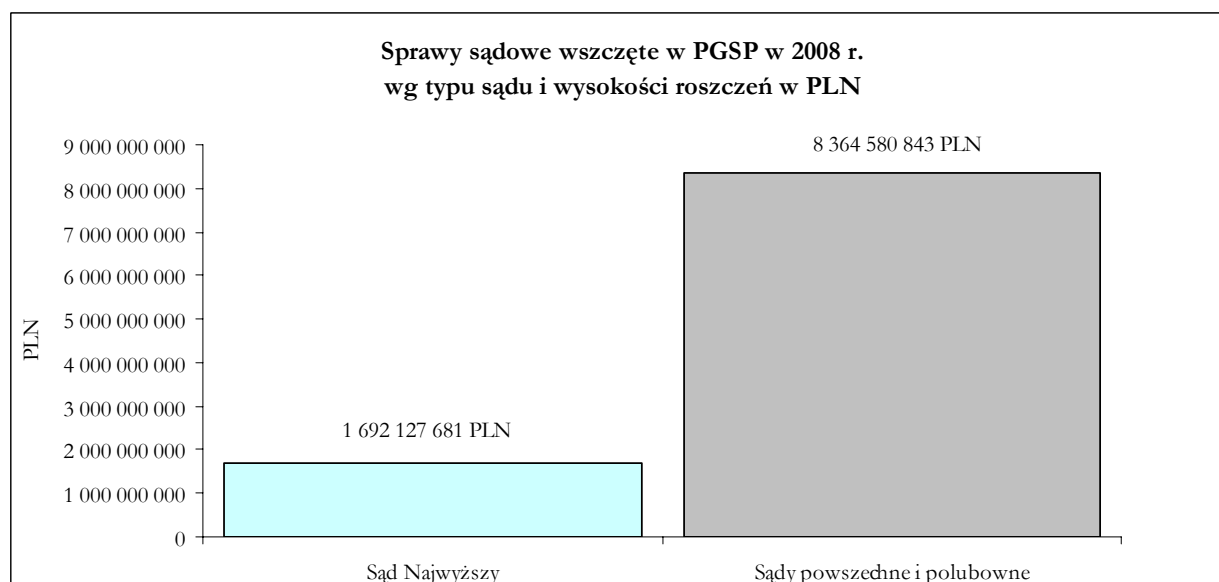
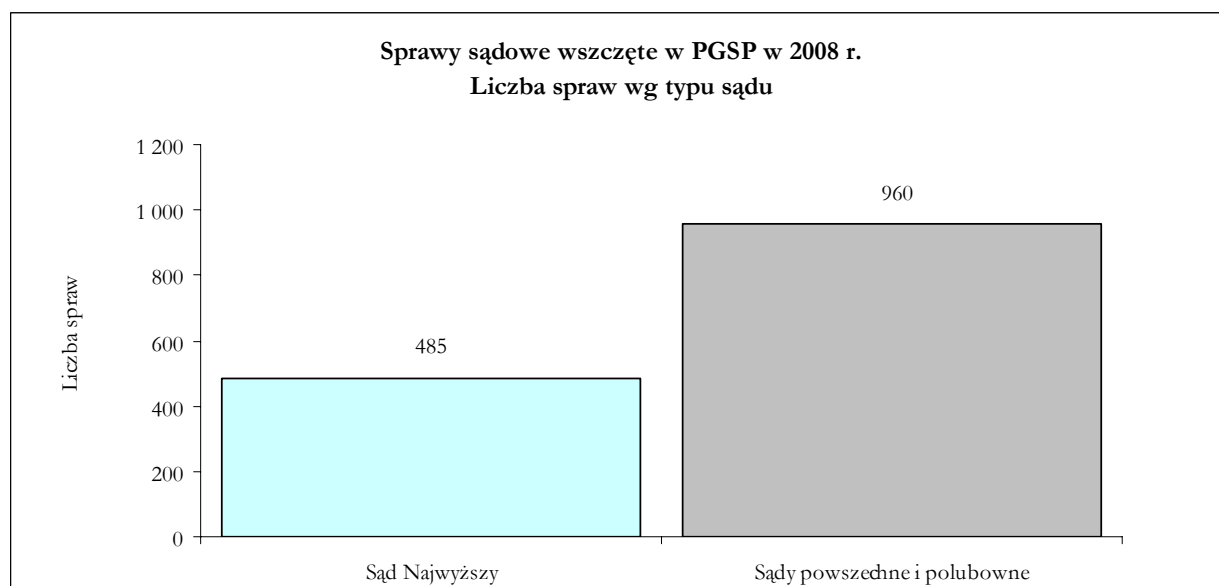
Typ wszczętych spraw	Liczba wszczętych spraw	Łączna wartość przedmiotu sprawy wg waluty		
		PLN	USD	EUR
Bierne	1 164	8 794 497 796	5 038 975	56 982 435
Czynne	236	1 173 413 330	-	-
Pozostałe	45	88 797 398	-	-
RAZEM	1 445	10 056 708 524	5 038 975	56 982 435

* Sprawy bierne: sprawy sądowe, w których Skarb Państwa występuje po stronie pozwanej.
Sprawy czynne: sprawy, w których Skarb Państwa występuje po stronie powodowej.



3.b. Liczba spraw wg typu sądu z łączną wartością przedmiotu sprawy

Typ sądu	Liczba wszczętych spraw	Łączna wartość przedmiotu sprawy wg waluty		
		PLN	USD	EUR
Sąd Najwyższy	485	1 692 127 681	-	-
Sądy powszechne i polubowne	960	8 364 580 843	5 038 975	56 982 435
RAZEM	1 445	10 056 708 524	5 038 975	56 982 435



4. Sprawy sądowe zakończone w PGSP w 2008 r.

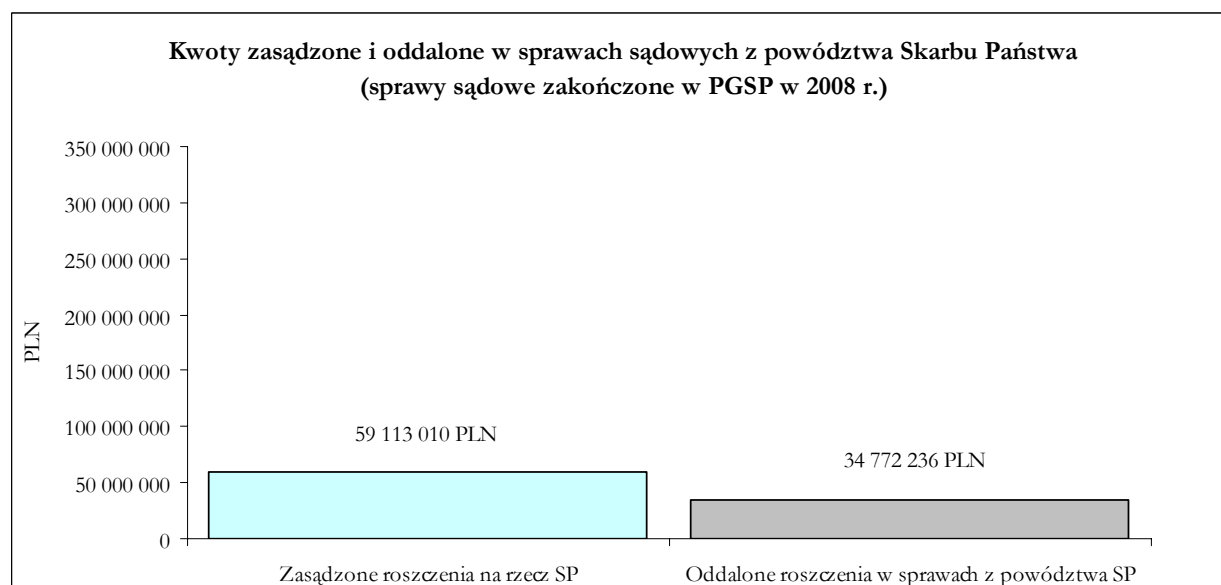
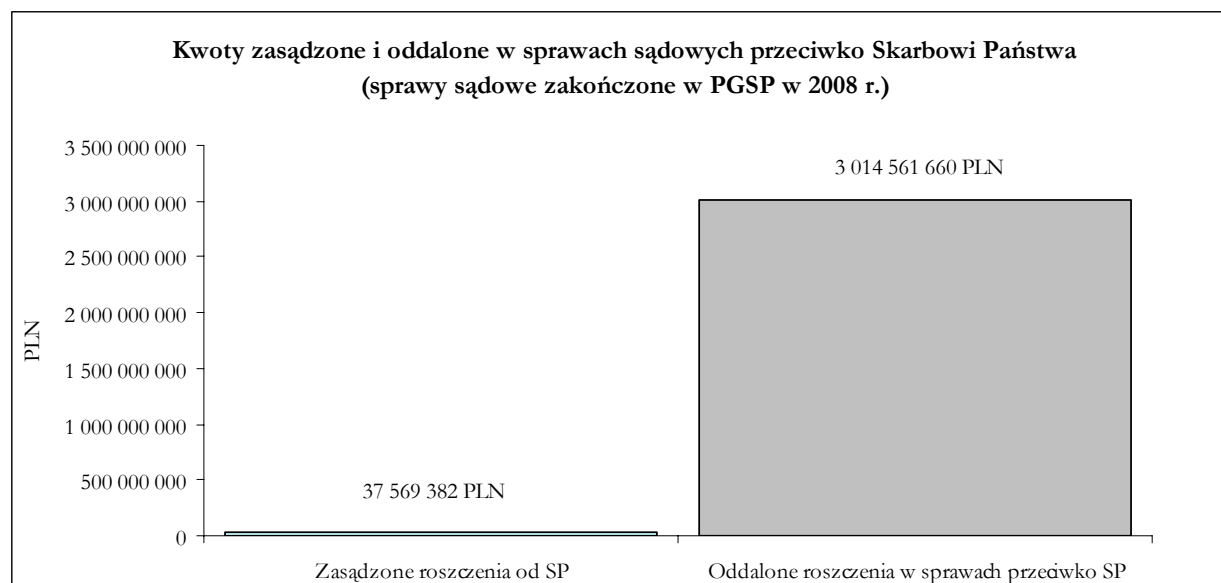
4.a. Sprawy zakończone według zbiorczego typu wyniku postępowania

Zbiorczy typ wyniku postępowania	Liczba zakończonych spraw
Wygrana i wygrana częściowa Skarbu Państwa	642
Przegrana Skarbu Państwa	116
Inne zakończenie	993
RAZEM	1 751

4.b. Wysokość kwot zasądzonych i oddalonych w sprawach zakończonych w 2008 r.

Zasądzone roszczenia od Skarbu Państwa	37 569 382 PLN
Oddalone roszczenia w sprawach przeciwko Skarbowi Państwa	3 014 561 660 PLN 26 831 892 EUR

Zasądzone roszczenia na rzecz Skarbu Państwa	59 113 010 PLN
Oddalone roszczenia w sprawach z powództwa Skarbu Państwa	34 772 236 PLN



Załącznik 2

Schemat organizacyjny Głównego Urzędu Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa wg stanu na dzień 31 grudnia 2008 r.

