

**SPRAWOZDANIE Z DZIAŁALNOŚCI
PROKURATORII GENERALNEJ SKARBU PAŃSTWA**

w okresie

od dnia 1 STYCZNIA 2012 R.

do dnia 31 GRUDNIA 2012 R.

Warszawa, marzec 2013 r.



I. DANE OGÓLNE

1. PODSTAWA DZIAŁANIA PROKURATORII GENERALNEJ

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 (art. 1 ust. 1 Ustawy). Celem jej działania jest nie tylko zapewnienie Skarbowi Państwa fachowej pomocy prawnej w zakresie zastępstwa procesowego oraz wydawania opinii prawnych, ale także udział w procesie tworzenia prawa.

1.2. Przepisy wykonawcze do Ustawy

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

- 1) 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 z późn. zm.);
- 2) 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);
- 3) wydane na podstawie art. 25 ust. 1 Ustawy zarządzenie 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 z późn. zm.);
- 4) 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 Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa w sprawach o istotnym znaczeniu dla ochrony praw lub interesów Skarbu Państwa (M.P. Nr 19, poz. 205);
- 5) wydane na podstawie art. 25 ust. 4 Ustawy rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 4 listopada 2009 r. w sprawie zakresu i trybu współdziałania Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa z właściwymi podmiotami przy wykonywaniu zastępstwa procesowego Skarbu Państwa i zastępstwa Rzeczypospolitej Polskiej oraz przy wydawaniu opinii prawnych (Dz.U. Nr 190, poz. 1477);
- 6) 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);
- 7) wydane na podstawie art. 43 ust. 2 Ustawy rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 26 kwietnia 2010 r. w sprawie wysokości wynagrodzenia zasadniczego, stawek dodatku funkcyjnego oraz dodatku za wieloletnią pracę dla radców i starszych radców Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa (Dz.U. Nr 83, poz. 539);
- 8) wydane w związku z treścią art. 67 ust. 2 oraz art. 72 Ustawy rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 2 lutego 2010 r. w sprawie zasad wynagradzania pracowników niebędących członkami korpusu służby cywilnej zatrudnionych w urzędach administracji rządowej i pracowników innych jednostek (Dz.U. Nr 27, poz. 134).

1.3. Status prawny Prokuraturii Generalnej

Prokuratura Generalna jest państwową jednostką organizacyjną. Należy ją zaliczyć do kategorii jednostek *sui generis*. Nadzór nad działalnością Prokuraturii Generalnej sprawuje minister właściwy do spraw Skarbu Państwa, jednakże Prokuratura Generalna jest niezależna w zakresie działań podejmowanych w ramach zastępstwa Skarbu Państwa oraz co do treści wydawanych opinii (art. 2 Ustawy). Zgodnie z art. 3. Ustawy minister właściwy do spraw Skarbu Państwa składa corocznie Sejmowi, w terminie do dnia 31 marca, sprawozdanie z działalności Prokuraturii Generalnej w poprzednim roku kalendarzowym.

2. SKŁAD KIEROWNICTWA PROKURATORII GENERALNEJ

W 2012 r. w skład kierownictwa Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa wchodziło:

- 1) Prezes - dr Marcin Dziurda (powołany na stanowisko w dniu 22 marca 2006 r.);
- 2) I Wiceprezes - Piotr Rodkiewicz (powołany na stanowisko w dniu 4 maja 2006 r.);
- 3) Wiceprezes - Iwona Gintowt-Juchniewicz (powołana na stanowisko w dniu 12 czerwca 2006 r.).

W dniu 8 listopada 2012 r. Prezes Rady Ministrów - w wyniku złożonej rezygnacji - odwołał Pana dr Marcina Dziurdę ze stanowiska Prezesa Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa. Następnie Prezes Rady Ministrów w dniu 9 listopada 2012 r. powierzył pełnienie obowiązków Prezesa Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa Panu Piotrowi Rodkiewiczowi.

3. ORGANIZACJA URZĘDU – KOMÓRKI ORGANIZACYJNE

1.1. 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. Wykonywanie zastępstwa procesowego na terenie całego kraju wymaga dużego wysiłku od radców zatrudnionych w Głównym Urzędzie. W 2012 r. odbyli oni blisko 1.800 podróży służbowych. Jednakże wydatki na ten cel uważa się za umiarkowane. W roku 2012 r. łączny koszt wszystkich wyjazdów służbowych radców Prokuraturii Generalnej wyniósł 612.619,65 PLN – w tym wyjazdów służbowych zagranicznych 22.242,54 PLN – podczas gdy przewidywany w uzasadnieniu rządowego projektu ustawy roczny koszt funkcjonowania oddziałów Prokuraturii Generalnej miał wynosić ok. 20.000.000 PLN rocznie.

1.2. Organizacja wewnętrzna Prokuraturii Generalnej

Podstawowy akt prawny regulujący wewnętrzną organizację Prokuraturii Generalnej stanowi 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, z późn. zm.). 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. (z późn. zm.).

1.3. Komórki organizacyjne Prokuraturii Generalnej

Według stanu na koniec 2012 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.

W zakresie kompetencji Departamenty mają wykonywanie zadań merytorycznych Prokuraturii Generalnej.

Ponadto w Prokuraturii Generalnej działają biura, czyli komórki organizacyjne zapewniające prawidłowe funkcjonowanie jednostki. Na koniec 2012 r. były to:

- Biuro Gospodarczo-Budżetowe,
- Biuro Prezesa Prokuraturii Generalnej.

II. KOMPETENCJE

Ustawa przewiduje trzy podstawowe obszary działalności Prokuraturii 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 Prokuraturii Generalnej w zakresie zastępstwa procesowego należy:

- wyłączne zastępstwo procesowe Skarbu Państwa przed Sądem Najwyższym, z zastrzeżeniem art. 8b ust. 5 Ustawy;
- 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 zaskarżenia (skargi kasacyjne, skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia albo zażalenia), a także przedstawiane do rozstrzygnięcia przez sądy drugiej instancji zagadnienia prawne (art. 390 k.p.c.). Wyłączny charakter zastępstwa Prokuraturii 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. Wyjątek od wykonywania wyłącznego zastępstwa procesowego przez Sąd Najwyższym wprowadzono w art. 8b ust. 5 Ustawy. Przepis ten stanowi, że w przypadku przekazania podmiotowi reprezentującemu Skarb Państwa do prowadzenia sprawy lub grupy spraw, w których zastępstwo procesowe Skarbu Państwa przez Prokuraturię Generalną jest obowiązkowe przed sądami powszechnymi, podmiot ten wykonuje zastępstwo procesowe Skarbu Państwa również przed Sądem Najwyższym.

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

Na podstawie 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, a także przed sądami polubownymi.

Zgodnie z przepisem art. 8 ust. 1 Ustawy zastępstwo procesowe Skarbu Państwa przez Prokuratorię Generalną jest obowiązkowe w sprawach:

- rozpoznawanych w pierwszej instancji przez sąd okręgowy;
- o uzgodnienie treści księgi wieczystej z rzeczywistym stanem prawnym lub o stwierdzenie zasiedzenia, jeżeli wartość przedmiotu sprawy przekracza kwotę 1.000.000 zł;
- rozpoznawanych przez sądy polubowne, niezależnie od tego, czy miejsce postępowania przed tym sądem znajduje się na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, czy też poza jej granicami lub nie jest oznaczone.

Prokuratoria Generalna władna jest przejąć wykonywanie zastępstwa procesowego Skarbu Państwa w każdej sprawie, jeżeli wymaga tego ochrona ważnych praw lub interesów Skarbu Państwa (art. 8a ust. 1 Ustawy).

Zgodnie z art. 8b ust. 1 Ustawy w przypadkach obowiązkowego zastępstwa Skarbu Państwa Prokuratoria Generalna – za zgodą lub na wniosek podmiotu reprezentującego Skarb Państwa – może przekazać temu podmiotowi do prowadzenia sprawę lub grupę spraw, z wyjątkiem spraw, w których występuje istotne zagadnienie prawne oraz potrzeba wykładni przepisów prawnych budzących poważne wątpliwości lub rozbieżności w orzecznictwie sądów.

Przepis art. 4 ust. 5 Ustawy wyraźnie rozstrzyga, że Prokuratoria Generalna nie wykonuje zastępstwa procesowego państwowych osób prawnych oraz Skarbu Państwa w postępowaniu karnym.

Z art. 4 ust. 1 pkt 3 Ustawy wynika, iż do zadań Prokuratorii 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. Jednakże na wniosek organu władzy publicznej, Prokuratoria Generalna może przejąć zastępstwo Rzeczypospolitej Polskiej, jeżeli wymaga tego ochrona ważnych praw lub interesów Skarbu Państwa.

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

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 Prokuratorii Generalnej należy również opiniowanie projektów aktów normatywnych dotyczących praw lub interesów Skarbu Państwa, a także regulujących postępowania przed sądami, trybunałami i innymi organami orzekającymi.

III WYKONYWANIE ZADAŃ W ROKU SPRAWOZDAWCZYM

1. ZASTĘPSTWO PROCESOWE WYKONYWANE PRZEZ PROKURATORIĘ GENERALNĄ¹

1.1. Liczba spraw prowadzonych w roku 2012 r.

¹ Szczegółowe zestawienie danych obrazuje Załącznik 1.

Liczba nowych spraw sądowych zarejestrowanych w Prokuraturii Generalnej w 2012 r. wyniosła ogółem **4 709**. Z tego:

- 1) przed Sądem Najwyższym: **358**
- 2) przed sądami powszechnymi i polubownymi: **4 351**

Wzrost wpływu nowych spraw w 2012 roku w stosunku do roku ubiegłego wyniósł **5,16 %**.

Łączna wysokość roszczeń w sprawach zarejestrowanych w 2012 r. wyniosła²:

Opis	Liczba wszczętych spraw	Łączna wysokość roszczeń wg waluty		
		PLN	USD	EUR
Sprawy przed Sądem Najwyższym	358	166 972 754,08	-	-
Sprawy przed sądami powszechnymi i polubownymi, w tym międzynarodowymi	4 351	8 610 612 999,64	334 354,00	80 895 923,13
RAZEM	4 709	8 777 585 753,72	334 354,00	80 895 923,13

Suma wszystkich roszczeń w zarejestrowanych w 2012 r. sprawach 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	4 121	7 505 008 699,38	28 571,43	80 304 571,63
Sprawy z powództwa Skarbu Państwa	563	1 264 468 162,03	305 782,57	591 351,50
Pozostałe sprawy	25	8 108 892,31	-	-
RAZEM	4 709	8 777 585 753,72	24 067 316,00	80 895 923,13

W Prokuraturii Generalnej w 2012 r. zakończono ogółem **4 160** sprawy (dotyczy to zarówno spraw wszczętych w roku 2012, jak i w latach wcześniejszych). Z tego:

- 1) przed Sądem Najwyższym: **428**
- 2) przed sądami powszechnymi i polubownymi: **3 724**

Podkreślić należy, iż Prokuratura Generalna nadal odczuwa skutki zmiany Ustawy w 2009 r. rozszerzającej zakres właściwości Prokuraturii. Spowodowała ona, że liczba nowych spraw sądowych wpływających rocznie do Prokuraturii Generalnej wzrosła – w stosunku do okresu przed nowelizacją – około trzykrotnie. Z uwagi zaś na okoliczność, iż postępowanie sądowe trwa w Polsce zazwyczaj kilka lat, w 2012 r. do Prokuraturii Generalnej wpłynęło znacznie więcej nowych spraw sądowych (4 709), niż zostało w tym okresie zakończonych (4 160). Pomimo jednoczesnego znaczącego wzrostu liczby spraw zakończonych (w stosunku do 3 324 spraw zakończonych w 2011 roku wzrost liczby spraw zakończonych wyniósł ponad 25 proc.) spowodowało to, że według stanu na dzień 1 stycznia 2012 r. Prokuratura Generalna prowadziła 6439 spraw sądowych, zaś na 31

² Omówienie spraw z udziałem Prokuraturii Generalnej przed sądami i arbitrażami międzynarodowymi zawiera pkt 4.1.

grudnia 2012 r. – już 6 872 takich spraw. Oznacza to, że **liczba spraw sądowych prowadzonych przez Prokuratorię Generalną wzrosła w 2012 r. o 6,72 proc.**

Ponadto podnieść należy, że z ogółu spraw prowadzonych przez Prokuratorię Generalną można uznać za rutynowe - ze względu na ich liczbę i podobieństwo stanu faktycznego - ewentualnie sprawy związane z naruszeniem dóbr osobistych z powodu niezachowania wymaganej powierzchni celi w aresztach śledczych oraz więzieniach, a także inne zaniechania służby więziennej. W 2012 roku mogło zostać wszczęte ok. 1900 spraw tego rodzaju. Jednak zastrzec należy, że liczba ta została ustalona w oparciu o jedyne dostępne kryterium tj. podmiotu reprezentującego Skarb Państwa w sprawie (służba więzienna, zakład karny, areszt śledczy) co powoduje, że dane te mają charakter przybliżony (szacunkowy). W liczbie tej mieści się bowiem od kilkudziesięciu do kilkuset spraw o bardziej skomplikowanym charakterze zarówno pod względem prawnym, jak i faktycznym np. związanych z samobójstwami więźniów, czy też błędami medycznymi podczas leczenia w więziennych zakładach opieki zdrowotnej. Powyższe zaliczenie danej kategorii do spraw rutynowych nie oznacza, że postępowania te można określić jako mniejszej „wagi”. Liczba tych spraw oraz ich materia powoduje, że stanowią one znaczne obciążenie dla Prokuratury Generalnej, mogą w nich występować istotne zagadnienia prawne, a także mogą one mieć znaczenie dla budżetu państwa.

Natomiast kierując się kryterium wartości przedmiotu sporu przekraczającym 1.000.000 PLN za niewątpliwie istotne dla ochrony praw i interesów Skarbu Państwa (sprawę tego rodzaju można uznać za istotną zgodnie z wolą ustawodawcy wyrażoną chociażby w art. 10 ust. 2 ustawy o Prokuraturze Generalnej Skarbu Państwa) można uznać 1.527 spraw prowadzonych przez Prokuratorię Generalną. Powyższe stwierdzenie nie oznacza, że inne sprawy prowadzone przez Prokuratorię Generalną nie mogą zostać uznane za istotne dla ochrony praw i interesów Skarbu Państwa np. ze względu na precedensowy charakter, czy też znaczenie poruszanych w nich problemów prawnych. Prokuratura Generalna nie jednak możliwości ich statystycznego oszacowania.

1.2. Podmioty zastępowane (podmioty reprezentujące Skarb Państwa)

Wykonywanie zastępstwa procesowego przez Prokuratorię Generalną odbywa się na rzecz podmiotów reprezentujących Skarb Państwa w rozumieniu art. 5 ust. 1 Ustawy. I tak są to:

- organy władzy publicznej;
- państwowe jednostki organizacyjne niemające osobowości prawnej;
- organy jednostek samorządu terytorialnego;
- organy administracji rządowej i inne podmioty uprawnione na podstawie odrębnych przepisów do reprezentowania Skarbu Państwa.

Poniżej przedstawiona została lista podmiotów, których działalności najczęściej dotyczyły nowe sprawy sądowe zarejestrowane w Prokuraturze Generalnej w roku 2012. W tabeli podana została liczba postępowań sądowych, w których poszczególne podmioty występowały:

Podmioty	Liczba postępowań
Służba więzienna, areszty śledcze i zakłady karne	1 896
Sądy	1 155
Prezydenci miast (wykonujący zadania z zakresu administracji rządowej)	443
Ministrowie łącznie w tym najczęściej:	384
Minister Skarbu Państwa	107

Minister Sprawiedliwości	87
Minister Obrony Narodowej	46
Minister Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej	27
Minister Gospodarki	26
Minister Finansów	23
Minister Zdrowia	19
Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi	15
Minister Spraw Wewnętrznych	15
Minister Sportu i Turystyki	5
Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego	4
Minister Pracy i Polityki Społecznej	3
Minister Spraw Zagranicznych	2
Wojewodowie	228
Organy skarbowe	204
GDDKiA	187
Jednostki prokuratury	182
Starostowie (wykonujący zadania z zakresu administracji rządowej)	172
Jednostki policji	131
Jednostki Lasów Państwowych	117

1.3. Skuteczność Prokuraturii Generalnej w zakresie zastępstwa procesowego

Poniższe dane statystyczne dotyczą wszystkich spraw prowadzonych przez Prokuratorię Generalną w 2012 r. – zarówno wszczętych w roku 2012, jak i w latach wcześniejszych.

a. Zestawienie wyników spraw zakończonych w 2012 r.

Sprawy sądowe	Liczba spraw
Zakończone ogółem, w tym:	4 160
Wygrane	2 768
w tym wygrane częściowe	216
Przebrane	205
w tym przebrane częściowe	40
Zakończone w inny sposób (np. umorzeniem postępowania, zwrotem pozwu, brakiem właściwości Prokuraturii Generalnej)	1 187



b. Sprawy przeciwko Skarbowi Państwa zakończone w 2012 r.

Liczba wygranych spraw skierowanych przeciwko Skarbowi Państwa	2 603
Suma roszczeń oddalonych od Skarbu Państwa	3 439 798 449,11 PLN 823 723,31 USD 663 497 076,18 EUR
Liczba przegranych spraw skierowanych przeciwko Skarbowi Państwa	150
Suma roszczeń zasądzonych od Skarbu Państwa	400 623 252,76 PLN 0 USD 19 730 083,56 EUR
Skuteczność w zakresie kwot roszczeń przeciwko Skarbowi Państwa w PLN	89,57 %
Skuteczność w zakresie kwot roszczeń przeciwko Skarbowi Państwa w USD	100 %
Skuteczność w zakresie kwot roszczeń przeciwko Skarbowi Państwa w EUR	97,11 %
Skuteczność w zakresie liczby spraw skierowanych przeciwko Skarbowi Państwa	94,55 %

c. Sprawy z powództwa Skarbu Państwa zakończone w 2012 r.

Liczba wygranych spraw z powództwa Skarbu Państwa	161
Suma roszczeń zasądzonych na rzecz Skarbu Państwa	93 065 283,79 PLN
Liczba przegranych spraw z powództwa Skarbu Państwa	55
Suma roszczeń oddalonych w sprawach z powództwa Skarbu Państwa	127 972 958,97 PLN
Skuteczność w zakresie rozstrzygnięcia co do kwot w PLN	42,10 %
Skuteczność w zakresie liczby spraw z powództwa Skarbu Państwa	74,54 %

1.4. 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 Prokuratury Generalnej. Jedyny przewidziany Ustawą wyjątek dotyczy spraw przed sądami, trybunałami lub innymi organami orzekającymi w sprawach wymagających znajomości prawa obcego albo procedur lub instytucji międzynarodowych (art. 17 Ustawy).

W tego rodzaju sprawach Prokuratura Generalna może powierzyć zastępstwo w drodze umowy cywilnoprawnej radcy prawnemu, adwokatowi lub innej osobie uprawnionej do występowania w charakterze pełnomocnika procesowego. W 2012 r. Prokuratura Generalna udzieliła zewnętrznym

kancelariom prawniczym pełnomocnictw w łącznie 11 sprawach arbitrażowych, w tym czterech nowych pełnomocnictw w 3 sprawach wszczętych w 2012 r.

Lp.	Strona przeciwna	Przedmiot arbitrażu	Wysokość roszczeń	Kancelaria zewnętrzna
1.	Inwestorzy francuscy	ochrona inwestycji	234.371.000,00 EUR	Allen & Overy A. Pędzioch Spółka Komandytowa
2.	Inwestor niemiecki	ochrona inwestycji	3.200.000 EUR + 4.827.196 EUR	Domański, Zakrzewski, Palinka Spółka Komandytowa
3.	Inwestorzy amerykańscy	ochrona inwestycji	6.457.770,00 USD + 6.609.964 USD	K&L Gates Jamka Spółka Komandytowa
4.	Wykonawca polski (sąd zagraniczny)	infrastruktura drogowa	770.021.933,12 PLN	Wierzbowski Eversheds Spółka Komandytowa
5.	Wykonawcy portugalscy	infrastruktura drogowa	16.401.082,58 PLN	Wierzbowski Eversheds Spółka Komandytowa
6.	Wykonawca hiszpański	infrastruktura drogowa	3.998.720,03 EUR	Bird & Bird Maciej Gawroński Spółka Komandytowa
7.	Wykonawca - konsorcjum spółek polskiej, niemieckiej i austriackiej	infrastruktura drogowa	4.596.904,93 PLN	Bird & Bird Maciej Gawroński Spółka Komandytowa
8.	Inwestor amerykański	ochrona inwestycji	372.000.000 PLN	K&L Gates Jamka Spółka Komandytowa
9.	Inwestor holenderski	Ochrona inwestycji	niesprecyzowana ze względu na wstępną fazę sporu	Linklaters C. Wiśniewski i Wspólnicy Spółka Komandytowa
10.	Wykonawca fiński	Umowa offsetowa	niesprecyzowana ze względu na wstępną fazę sporu	Domański, Zakrzewski, Palinka Spółka Komandytowa
11.	Wykonawca polski (sąd zagraniczny)	Infrastruktura drogowa	niesprecyzowana ze względu na wstępną fazę sporu	Wierzbowski Eversheds Spółka Komandytowa

W powyższych postępowaniach zatrudnienie kancelarii prawniczych konieczne było ze względu na szczególne znaczenie prowadzonych spraw, ich precedensowy charakter, a także wysokość roszczeń dochodzonych od Rzeczypospolitej Polskiej lub Skarbu Państwa. W tego rodzaju sprawach niezwykle istotne znaczenie ma renoma pełnomocnika oraz jego doświadczenie w postępowaniach arbitrażowych. Z tego względu, w najważniejszych z punktu widzenia ochrony interesów Skarbu Państwa postępowaniach pełnomocnikami strony polskiej muszą być prawnicy zaliczani do grona najbardziej renomowanych postaci w europejskim, a nawet światowym arbitrażu inwestycyjnym lub handlowym.

Podkreślić jednak należy, że część postępowań arbitrażowych Prokuratoria Generalna prowadzi samodzielnie – we współpracy z właściwymi urzędami państwowymi. Co szczególnie istotne, część postępowań arbitrażowych prowadzonych przez radców Prokuratorii Generalnej toczy się w języku angielskim. Biorąc pod uwagę pracochłonność postępowań arbitrażowych – a także wynikające z ograniczonych możliwości w zakresie wynagrodzeń trudności w zatrudnieniu radców Prokuratorii Generalnej o odpowiednich kwalifikacjach, doświadczeniu i znajomości języka angielskiego – samodzielne prowadzenie postępowań arbitrażowych przez Prokuratorię Generalną staje się coraz trudniejsze.

2. DZIAŁALNOŚĆ OPINIODAWCZA

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

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

Opinie prawne wydane przez Prokuratorie Generalną nie mają szczególnej mocy prawnej i nie stanowią wiążącej wykładni prawa dla innych organów administracji. Mając jednak na względzie okoliczność, iż Prokuratura Generalna jest wyspecjalizowaną „kancelarią prawną” Skarbu Państwa, wydawane przez ten organ opinie mogą być pomocne w opracowywaniu przez inne organy państwowe własnych rozstrzygnięć i decyzji.

W 2012 r. do Prokuraturii Generalnej z wpłynęły łącznie 44 wnioski o wydanie opinii prawnych. Wnioski te złożyły następujące podmioty i organy:

Lp.	PODMIOTY	Liczba wniosków
1	Zarząd Mienia Skarbu Państwa	3
2	Minister Skarbu Państwa	3
3	Nadleśnictwo Celestynów	3
4	Urząd Miasta Stołecznego Warszawy	3
5	Wojewoda Dolnośląski	2
6	Biuro Analiz Sejmowych	1
7	Departament Reformy Finansów Publicznych Ministerstwa Finansów	1
8	Dyrektor Sądu Apelacyjnego w Gdańsku	1
9	Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad	1
10	Główny Inspektor Sanitarny	1
11	Instytut Ekspertyz Sądowych	1
12	Marszałek Województwa Wielkopolskiego	1
13	Minister Gospodarki	1
14	Minister Sportu i Turystyki	1
15	Minister Spraw Wewnętrznych	1
16	Minister Sprawiedliwości	1
17	Minister Środowiska	1
18	Minister Zdrowia	1
19	Minister Obrony Narodowej	1
20	Naczelnik I Urzędu Celnego w Łodzi	1
21	Naczelnik Urzędu Skarbowego Warszawa Wawer	1
22	Naczelny Dyrektor Archiwów Państwowych	1
23	Nadleśnictwo Garwolin	1
24	Nadleśnictwo Łosie	1
25	Prezydent miasta Bielsko-Biała	1
26	Prezydent miasta Gdańsk	1
27	Prezydent miasta Świnoujście	1
28	Rejonowy Zarząd Infrastruktury w Zielonej Górze	1

29	Rejonowy Zarząd Infrastruktury we Wrocławiu	1
30	Starosta Inowrocławski	1
31	Starosta w Busku Zdroju	1
32	Wojewoda Pomorski	1
33	Wojskowy Zarząd Infrastruktury w Poznaniu	1
34	Starosta Krośnieński	1
35	Prokurator Okręgowy w Jeleniej Górze	1

Liczba wniosków o wydanie opinii prawnych zmalała w stosunku do roku poprzedniego (47) o 3 wnioski co stanowi 8%.

Do dnia 31 grudnia 2012 r. wydano 15 opinii prawnych, w 14 sprawach odmówiono sporządzenia opinii, w pozostałych przypadkach zakończono sprawy w inny sposób (na przykład: wnioskodawca cofnął wniosek, wnioskodawca nie uzupełnił wniosku mimo wezwania, co powodowało, że wydanie opinii było niemożliwe, w uzgodnieniu z wnioskodawcą podjęto inne czynności w sprawie), bądź sprawy te na dzień 31 grudnia 2012 r. pozostawały w toku tj. opinia była opracowywana, bądź oczekiwano na przykład na uzupełnienie danych.

3. UDZIAŁ W TWORZENIU PRAWA (LEGISLACJA)

Kolejnym z ustawowych zadań Prokuratorii Generalnej jest „opiniowanie projektów aktów normatywnych dotyczących praw lub interesów Skarbu Państwa, a także regulujących postępowania przed sądami, trybunałami i innymi organami orzekającymi” (art. 4 ust. 1 pkt 5 Ustawy). Należy zwrócić uwagę, iż Prokuratoria Generalna, 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).

W 2012 r. do Prokuratorii Generalnej wpłynęło 727 wniosków o opinie legislacyjne do projektów dokumentów rządowych, w tym między innymi:

- 147 projektów ustaw,
- 16 projektów założeń do projektów ustaw,
- 4 projektów umów międzynarodowych,
- 42 projektów rozporządzeń Rady Ministrów,
- 12 projektów rozporządzeń Prezesa Rady Ministrów,
- 421 projektów rozporządzeń ministrów,
- 25 projektów uchwał,
- 6 projektów zarządzeń,
- 32 projektów stanowisk Rady Ministrów do dokumentów,
- 5 projektów innych dokumentów rządowych.

Oznacza to, że liczba wniosków o opinie legislacyjne w porównaniu do poprzedniego roku (731) zmalała o 4 wnioski co stanowi 0.5%.

Jedynie przykładowo można wskazać, że problematyka opiniowanych aktów dotyczyła tak istotnych kwestii jak postępowanie cywilne, gospodarka nieruchomościami, postępowanie podatkowe, prawo lotnicze, odnawialne źródła energii, prawo celne, system ubezpieczeń społecznych, prawo farmaceutyczne, działalność lecznicza, autostrady płatne, Bankowy Fundusz Gwarancyjny i prawo zamówień publicznych.



W przedstawionych opiniach Prokuratoria Generalna Skarbu Państwa koncentrowała się na zagadnieniach dotyczących materialnej i proceduralnej ochrony interesów Skarbu Państwa, nie zapominając o spójności systemowej i poprawności legislacyjnej.

Działalność uzupełniająca, powiązana z opiniowaniem aktów normatywnych, stanowi 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).

W ramach zadań związanych z legislacją radcowie Prokuratorii uczestniczyli w wielu komisjach prawnych w Rządowym Centrum Legislacji i w konferencjach uzgodnieniowych dotyczących projektów aktów normatywnych, a także w posiedzeniach komisji i podkomisji sejmowych i senackich dotyczących wielu projektów ustaw.

IV. GŁÓWNE OBSZARY ZAANGAŻOWANIA PROKURATORII GENERALNEJ W RAMACH ZASTĘPSTWA PROCESOWEGO SKARBU PAŃSTWA I RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ³

1. SPRAWY MIĘDZYNARODOWE, ARBITRAŻOWE I INFRASTRUKTURALNE

1.1. Postępowania arbitrażowe toczące się na podstawie umów o ochronie i wzajemnym popieraniu inwestycji

W 2012 r. prowadzono siedem spraw arbitrażowych na podstawie umów o ochronie i wzajemnym popieraniu inwestycji. Dwie sprawy były prowadzone samodzielnie przez Prokuratorię Generalną, a pięć z udziałem pełnomocników zewnętrznych. W 2012 r. zakończone zostały dwa postępowania arbitrażowe prowadzone przez Prokuratorię Generalną z udziałem kancelarii zewnętrznych.

W sprawie Traco Deutsche Travertin Werke GmbH przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej inwestor domagał się zapłaty 8. 271.000 Euro z tytułu rzekomej dyskryminacji i wywłaszczenia inwestycji. We wrześniu 2012 r. Trybunał Arbitrażowy z siedzibą w Hadze wydał wyrok częściowy, na mocy którego oddalił w całości roszczenia odszkodowawcze inwestora niemieckiego i uznał, że Rzeczpospolita Polska nie naruszyła postanowień polsko - niemieckiej umowy o ochronie i wzajemnym popieraniu inwestycji. W chwili obecnej Trybunał Arbitrażowy pracuje nad wydaniem wyroku końcowego, w którym rozstrzygnie o podziale kosztów postępowania arbitrażowego. W 2012 r. wydany został również wyrok w sprawie Les Laboratoires Servier, S.A.S., Biofarma, S.A.S., Arts et Techniques du Progres S.A.S. przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej. Powodowe Spółki domagały się zapłaty za działania Rzeczypospolitej Polskiej rzekomo równoważne z wywłaszczeniem inwestycji powódek w Polsce, tj. naruszające gwarancje wynikające z polsko francuskiej umowy o wzajemnym popieraniu i ochronie inwestycji. Trybunał Arbitrażowy oddalił powództwo w przeważającej części uznając, że Rzeczpospolita Polska doprowadziła do faktycznego pozbawienia inwestycji dwóch z trzech powódek, w zakresie jednego ze dwóch wskazywanych w

³ Przy prezentacji poszczególnych obszarów zaangażowania Prokuratorii Generalnej Skarbu Państwa podano - w większości przypadków - liczbę spraw należących do danej kategorii. Zastrzec jednak należy, że dane te mają jedynie przybliżony (szacunkowy) charakter ponieważ Prokuratoria Generalna w ramach systemu sprawozdawczego nie indywidualizuje sprawy ze względu na jej kategorię. Bazą odniesienia do określania procentowego udziału spraw jest liczba spraw na dzień 31 grudnia 2012 r. (6872). W tych przypadkach, w których w ogóle nie podano liczby spraw nie było możliwe ich ustalenie za pomocą systemu sprawozdawczego Prokuratorii Generalnej.

pozwie leków. Trybunał wycenił tę inwestycję na kwotę zasadniczo niższą niż wskazywana przez powódki i zasądził od Rzeczypospolitej Polskiej ok. 4 milionów Euro wraz z odsetkami co stanowiło poniżej 2 % zgłoszonych roszczeń.

1.2. Arbitraż handlowy i sprawy infrastrukturalne.

Sprawy z zakresu arbitrażu handlowego, w których jako strona postępowania występuje Skarb Państwa, stanowiły w 2012 roku część zadań Prokuraturii Generalnej. W 2012 r. Prokuratura Generalna samodzielnie prowadziła osiem postępowań arbitrażowych. Natomiast z udziałem pełnomocników zewnętrznych prowadzone było sześć postępowań arbitrażowych.

W 2012 roku, w zakresie arbitrażu handlowego, zarejestrowano w Prokuraturii Generalnej 6 nowych spraw. Zakończyły się natomiast 4 sprawy tego rodzaju, w 3 sprawach Skarb Państwa zawarł ugodę (w tym jedną co do części dochodzonych roszczeń), w jednej sprawie roszczenia powoda przeciwko Skarbowi Państwa zostały oddalone w całości. Łącznie w 2012 roku sądy polubowne oddaliły roszczenia przeciwko Skarbowi Państwa na kwotę 9.869.198,57 złotych.

Spory, w jakich uczestniczy Prokuratura Generalna w ramach arbitrażu handlowego, są skomplikowane ze względu na swój przedmiot a także międzynarodowy charakter. Postępowania w tego typu sprawach wymagają znajomości obcego prawa obligacyjnego i międzynarodowej praktyki kontraktowej. Należy wspomnieć, że przeciwnicy procesowi Skarbu Państwa są z reguły reprezentowani przez renomowane międzynarodowe kancelarie prawne specjalizujące się w tego rodzaju sporach.

Zakres przedmiotowy spraw jest bardzo szeroki. Są to spory powstałe na tle umów prywatyzacyjnych, kontraktów offsetowych, umów o dostawę skomplikowanych i nietypowych urządzeń technicznych, kontraktów zawartych w ramach partnerstwa publiczno – prywatnego.

W ostatnich latach znacznie wzrasta liczba sporów powstałych na tle realizacji inwestycji infrastrukturalnych, takich jak autostrady czy budowie infrastruktury portowej. Większość umów dotyczących realizacji inwestycji infrastrukturalnych jest oparta o wzorce umowne opracowane przez międzynarodowe stowarzyszenie FIDIC (Fédération Internationale des Ingénieurs-Conseils). Prowadzenie sporów wynikających z takich kontraktów wymaga również znajomości języków obcych oraz rozumienia niezwykle skomplikowanych zagadnień technicznych i finansowych. Dodatkowym utrudnieniem jest konieczność analizy obszernych akt sprawy (z reguły kilkanaście, a nawet kilkadziesiąt tomów akt zawierających umowy, dokumentację projektową, geologiczną, opinie ekspertów itp.). Ze względu na konstrukcję większości taryf arbitrażowych, powodowie kumulują w jednym pozwie kilka, a nawet kilkanaście roszczeń wynikających z danego kontraktu, które mogłyby równie dobrze być dochodzone w osobnych postępowaniach.

Spory związane z rozwojem infrastruktury drogowej, w szczególności z budową autostrad, stanowią bardzo dynamicznie powiększającą się grupę spraw, które rozstrzygane są nie tylko w postępowaniu przed sądami polubownymi, ale również przed sądami powszechnymi. Dużym sporom z generalnymi wykonawcami umów o roboty budowlane często towarzyszy znaczna grupa spraw wszczynanych przez podwykonawców, powołujących się na solidarną odpowiedzialność Skarbu Państwa jako inwestora.

Prokuratura Generalna prowadzi również sprawy przed sądami powszechnymi związane z postępowaniem przed sądem arbitrażowych, a mianowicie sprawy o rozstrzygnięcie w przedmiocie właściwości sądu polubownego, o wyłączenie arbitra, ze skargi o uchylenie wyroku sądu polubownego, o uznanie i stwierdzenie wykonalności wyroku sądu arbitrażowego.

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

Przepisy Kodeksu cywilnego statuuja odpowiedzialność Skarbu Państwa za szkody wyrządzone przez wadliwe decyzje administracyjne i podatkowe. W 2012 r. Prokuratura Generalna prowadziła

513 takich spraw co stanowi 7.4 % wszystkich spraw. Należy zauważyć – co podnoszone było już w poprzednich sprawozdaniach Prokuraturii Generalnej – że zakres odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa na podstawie wyżej wymienionych przepisów jest najszerszy wśród systemów prawnych państw Unii Europejskiej. W tej sytuacji zapewnienie ochrony interesów Skarbu Państwa nie jest łatwe. W prowadzonych procesach Prokuratoria Generalna podkreśla, że dochodzenie odszkodowania za wadliwą decyzję administracyjną lub podatkową w postępowaniu przed sądami powszechnymi wymaga wykazania spełnienia ogólnych przesłanek odpowiedzialności odszkodowawczej zawartych w Kodeksie cywilnym. Ustalenie bezprawnego charakteru rozstrzygnięć organów administracyjnych – w postaci stwierdzenia nieważności wydanych uprzednio decyzji lub stwierdzenia ich wydania z naruszeniem prawa – nie powinno skutkować zasądzeniem odszkodowania od Skarbu Państwa, jeżeli w danym przypadku nie można wykazać przesłanek odpowiedzialności odszkodowawczej w postaci wystąpienia szkody i związku przyczynowego. Zdaniem Prokuraturii Generalnej brak jest przy tym 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.

Daje się zauważyć spadek liczby nowych powództw dotyczących szkód wywołanych wadliwymi decyzjami podatkowymi, których egzekucja zakłóciła prowadzenie działalności gospodarczej i spowodowała stratę lub wpłynęła na zmniejszenie zysku. Prawdopodobnie jest to skutek zmiany ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2012 r. Nr 749 z późn. zm.), w myśl której od 2009 r. zasadą jest, że decyzje nieostateczne nie podlegają wykonaniu. Za to wnoszone są przez podatników powództwa o odszkodowanie za wydanie decyzji podatkowych, w których jako szkodę wskazywane są wydatki poniesione z tytułu zapłaty za usługi doradcy podatkowego lub radcy prawnego, zastępującego podatnika w postępowaniu podatkowym lub sądownoadministracyjnym. Jak dotychczas wszystkie takie sprawy prowadzone przez Prokuratorię Generalną, które już zakończyły się prawomocnie, zostały przez Skarb Państwa wygrane z uwagi na przyjmowanie przez sądy, że wydatki takie nie pozostają w adekwatnym związku przyczynowym z działaniem władczym państwa. W jednej z takich spraw została przez podatników wniesiona skarga kasacyjna do Sądu Najwyższego, która jednakże nie została przyjęta do rozpoznania (postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 23 lutego 2012 r. sygn. akt IV CSK 524/11).

Precedensową sprawą było powództwo odszkodowawcze za brak wydania w terminie decyzji – przedłużenia zezwolenia na prowadzenia działalności w zakresie gier o niskich wygranych. Postanowieniem z dnia 21 czerwca 2012 r. sygn. akt IV CSK 140/12 Sąd Najwyższy odmówił przyjęcia do rozpoznania skargi kasacyjnej powódki od wyroku Sądu Apelacyjnego w Białymstoku z dnia 9 grudnia 2011 r. sygn. akt I ACa 631/11, w którym stwierdzono, że jedyną dopuszczalną podstawą ewentualnej odpowiedzialności Skarbu Państwa w tej sprawie mógł być art. 417¹ § 3 k.c. i brak było podstaw do jego niezastosowania i przyjęcia jako podstawy tej odpowiedzialności art. 417 k.c. – w konsekwencji z uwagi na brak przedstawienia przez powoda prejudykatu wymaganego przez przepis art. 417¹ § 3 k.c. nie została spełniona podstawowa przesłanka warunkująca odpowiedzialność odszkodowawczą Skarbu Państwa.

3. Sprawy sądowe, których celem jest umożliwienie egzekucji zobowiązań podatkowych, celnych oraz innych należności budżetowych.

Liczną grupę stanowią sprawy, w których Prokuratoria Generalna wytacza powództwo w celu umożliwienia przeprowadzenia skutecznej egzekucji zobowiązań podatkowych, celnych oraz innych należności budżetowych. Są to przede wszystkim tzw. skargi pauliańskie, czyli powództwa o uznanie za bezskuteczną w stosunku do wierzyciela czynności prawnej dłużnika dokonanej z pokrzywdzeniem wierzycieli. Celem tej instytucji prawnej jest zapobieganie skutkom działania dłużników, którzy wyzbywają się majątku w celu uniknięcia egzekucji. Spośród orzeczeń wydanych w takich sprawach w 2012 r. najistotniejszy z punktu widzenia ochrony praw i interesów Skarbu Państwa był wyrok Sądu Najwyższego z dnia 25 października 2012 r. sygn. akt 139/12, dopuszczający możliwość dochodzenie w trybie roszczenia pauliańskiego stwierdzenia bezskuteczności czynności prawnej w postaci darowizny pieniędzy oraz podtrzymujący wcześniejszy

pogląd o możliwości dochodzenia od osoby trzeciej przez wierzyciela, względem którego czynność dłużnika została uznana za bezskuteczną, roszczeń z tytułu bezpodstawnego wzbogacenia w przypadku gdy osoba trzecia rozporządziła uzyskaną korzyścią.

Umożliwieniu skutecznej egzekucji zaległości podatkowych służy także dokonywanie zabezpieczeń tych wierzytelności poprzez wpisywanie hipotek przymusowych na wnioski organów podatkowych. Prokuratoria Generalna prowadzi takie sprawy przed Sądem Najwyższym. Natomiast przed sądami powszechnymi i Sądem Najwyższym prowadzone są przez Prokuratorię sprawy o usunięcie niezgodności między stanem prawnym nieruchomości ujawnionym w księdze wieczystej a rzeczywistym stanem prawnym, o ile wartość przedmiotu sprawy przekracza milion złotych. W tej ostatniej kategorii spraw duże znaczenie ma postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 27 listopada 2012 r. sygn. akt II CSK 333/12, którym Sąd ten odmówił przyjęcia do rozpoznania skargi kasacyjnej od wyroku Sądu II instancji oddalającego powództwo o wykreślenie hipotek przymusowych z uwagi na braki formalne dokumentów będących podstawą ich wypisu. Oznacza to, że nawet jeżeli wpis hipoteki przymusowej zabezpieczającej zaległości podatkowe nastąpił na podstawie dokumentu złożonego w niewłaściwej formie (poświadczony za zgodność z oryginałem kopii tytułu wykonawczego, co było kiedyś częstą praktyką urzędów skarbowych), to po uprawomocnieniu się takiego wpisu nie ma możliwości jego podważenia.

Ponadto do Prokuraturii Generalnej nadal kierowane są wnioski o wytaczanie powództw w sprawach dotyczących odpowiedzialności członków zarządu spółek z ograniczoną odpowiedzialnością za należności celne powstałe przed 1 maja 2004 r. oraz za niektóre inne należności budżetowe.

4. Zwrot dofinansowania ze środków Unii Europejskiej

Nadal prowadzone są sprawy związane z dofinansowaniem udzielanym ze środków Unii Europejskiej, w szczególności w ramach perspektywy finansowej 2004-2006 (ok. 44 sprawy co stanowi ok. 0.6 % wszystkich spraw). Odpowiednie organy państwowe zwracają się do Prokuraturii Generalnej o wystąpienie wobec beneficjentów z powództwem o zwrot środków wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem lub bez zachowania właściwych procedur lub pobranych w sposób nienależny albo w nadmiernej wysokości. Liczne są też sprawy, w których beneficjenci, którzy w związku z wykryciem nieprawidłowości nie otrzymali przewidzianych umową o dofinansowanie środków, dochodzą zapłaty tych środków, co dotyczy zarówno perspektywy finansowej 2004-2006, jak i perspektywy finansowej 2007-2013.

Osobną kategorię spraw stanowią powództwa odszkodowawcze podmiotów, które ubiegały się o dofinansowanie, lecz go nie otrzymały. Za istotny w tym zakresie należy znać wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 29 maja 2012 r. sygn. akt I ACa 1288/11, w którym stwierdzono, że uzyskanie pozytywnej oceny wniosku o dofinansowanie nie jest równoznaczne z zawarciem umowy o dofinansowanie projektu, a zatem skoro nie ma roszczenia o zawarcie umowy o dofinansowanie, to nie można powoływać się na szkodę w postaci braku tego dofinansowania.

5. Bezprawie oraz zaniechanie legislacyjne

Na podstawie art. 417¹ § 1 i 4 k.c. Skarb Państwa może odpowiadać za tzw. bezprawie oraz zaniechanie legislacyjne. W 2012 r. Prokuratoria Generalna prowadziła ok. 100 spraw tego rodzaju co stanowi ok. 1.5% wszystkich spraw. W procesach dotyczących odpowiedzialności Skarbu Państwa za bezprawie legislacyjne Prokuratoria Generalna wykazuje, że art. 77 ust. 1 Konstytucji RP nie stanowi samodzielnej podstawy dochodzenia roszczeń odszkodowawczych i nie może być stosowany bezpośrednio.

W odniesieniu do zaniechania legislacyjnego Prokuratoria Generalna stoi na stanowisku, że warunkiem odpowiedzialności Skarbu Państwa 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. Prokuratoria Generalna

powołuje się w tym zakresie w szczególności na wyrok SN z 5 grudnia 2007 r. (I CSK 273/07) oraz uchwałę SN z 6 lipca 2006 r. (III CZP 37/06).

W uchwale składu 7 sędziów Sądu Najwyższego z 19 maja 2009 r. (III CZP 139/08) Sąd Najwyższy przyjął, że Skarb Państwa odpowiada za szkodę wyrządzoną niewydaniem jedynie takiego aktu normatywnego, którego obowiązek wydania powstał po wejściu w życie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Zdaniem SN art. 77 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej zobowiązywał ustawodawcę do wprowadzenia art. 417¹ § 4 k.c., a zobowiązanie to powstało już z chwilą wejścia w życie Konstytucji. Podstawą odpowiedzialności Skarbu Państwa za zaniechanie legislacyjne przed wejściem w życie art. 417¹ § 4 k.c., był art. 417 k.c. interpretowany w związku z art. 77 ust. 1 Konstytucji. Sąd Najwyższy wskazał jednak wyraźnie, że przepis ten może stanowić podstawę odpowiedzialności jedynie za stany zaniechania normatywnego powstałe (rozpoczęte) po wejściu w życie Konstytucji. Oznacza to, że Sąd Najwyższy wyłączył możliwość podnoszenia roszczeń z tytułu zaniechania legislacyjnego, w których obowiązek wydania aktu normatywnego zawarty był np. w aktach prawnych z lat powojennych.

6. Roszczenia w związku z decyzjami i aktami nacjonalizacyjnymi, w tym dotyczące tzw. dekretu o gruntach warszawskich

Istotną grupę spraw prowadzonych przez Prokuratorię Generalną stanowią postępowania o odszkodowania od Skarbu Państwa za decyzje i inne akty nacjonalizacyjne i wywłaszczeniowe (ok. 531 spraw co stanowi ok. 7.5.% wszystkich spraw). W tej kategorii podstawowe znaczenie mają sprawy dotyczące „dekretu warszawskiego”, czyli roszczenia wysuwane pod adresem Skarbu Państwa 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 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. 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 zorganizowanego budownictwa mieszkaniowego. Nieuchronność takiego wywłaszczenia wpływa na wysokość uzyskiwanego przez byłych właścicieli odszkodowania, ponieważ odszkodowanie ustalane jest wówczas według zasad określonych w wyżej wymienionych aktach prawnych. Konieczność uwzględniania rezerwowej przyczyny, która mogłaby prowadzić do skutku tożsamego ze skutkiem wywołanym przez zdarzenie wyrządzające szkodę zostało potwierdzone także przez orzeczenie Sądu Najwyższego z dnia 29 kwietnia 2010 r. (IV CSK 467/09).

Kolejnym argumentem podnoszonym przez Prokuratorię Generalną jest 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. Orzecznictwo Sądu Najwyższego w tym zakresie nie było jednolite, co skutkowało wydaniem uchwały pełnego składu Izby Cywilnej Sądu Najwyższego z dnia 31 marca 2011 r. (III CZP 112/10), w której rozstrzygnięto, iż jeżeli ostateczna wadliwa decyzja administracyjna została wydana przed dniem wejścia w życie Konstytucji, odszkodowanie przysługujące na podstawie art. 160 § 1 k.p.a. nie obejmuje korzyści utraconych wskutek jej wydania, choćby ich utrata nastąpiła po wejściu w życie Konstytucji. W tym względzie Sąd Najwyższy podzielił argumentację prezentowaną dotąd przez Prokuratorię Generalną. W powołanej uchwale Sąd Najwyższy stwierdził ponadto, iż do roszczeń o naprawienie szkody

wyrażonej ostateczną decyzją administracyjną wydaną przed dniem 1 września 2004 r., której nieważność lub wydanie z naruszeniem art. 156 § 1 k.p.a. stwierdzono po tym dniu, ma zastosowanie art. 160 § 1, 2, 3 i 6 k.p.a.

Wśród omawianych postępowań znaczącą liczbę spraw stanowią sprawy związane z nacjonalizacją dokonaną na podstawie ustawy z 3 stycznia 1946 r. o przejściu 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.

Roszczenia byłych właścicieli i ich następców prawnych w stosunku do Skarbu Państwa wysuwane są także w związku z przeprowadzoną po II wojnie światowej reformą rolną. 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). 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 wysuwane są roszczenia o wydanie nieruchomości, czy też uzyskanie odszkodowania lub zapłaty za bezumowne korzystanie z nieruchomości przez Skarb Państwa.

Inną znaczącą grupę spraw, w których zastępstwo procesowe Skarbu Państwa wykonuje Prokuratoria Generalna, stanowią sprawy o zapłatę rekompensat na podstawie art. 7 ustawy z dnia 6 lipca 2001 r. o zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych kraju (Dz. U. Nr 97, poz. 1051 ze zm.). Powodowie w tych sprawach podnoszą, że przysługuje im roszczenie o zapłatę rekompensat, bowiem zgodnie z treścią art. 7 roszczenia osób fizycznych, byłych właścicieli lub ich spadkobierców, z tytułu utraty własności zasobów wymienionych w art. 1 tej ustawy (np. lasy, parki narodowe) zaspokojone zostaną w formie rekompensat wypłaconych ze środków budżetu państwa na podstawie odrębnych przepisów. Jako ewentualną podstawę odpowiedzialności Skarbu Państwa powodowie podają art. 417 k.c. w brzmieniu obowiązującym do dnia 1 września 2004 r. w zw. z art. 77 ust. 1 Konstytucji RP, podnosząc, iż na skutek zaniechanie legislacyjnego, ponieśli szkodę. Orzecznictwo sądów powszechnych zajmowane dotąd w tych sprawach podziela stanowisko Prokuraturii Generalnej, zgodnie z którą art. 7 ustawy z dnia 6 lipca 2001 r. o zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych kraju nie zawiera treści normatywnej pozwalającej na dochodzenie roszczeń od Skarbu Państwa. Wobec braku kategorię obowiązkowego wydania „ustawy o rekompensatach”, przepis art. 7 nie może być podstawą wysuwania roszczeń z tytułu zaniechania legislacyjnego (tak min. wyroki Sądu Najwyższego z dnia 6 września 2012 r. sygn. akt I CSK 77/12, I CSK 96/12 i I CSK 59/12, a także uchwała Sądu Najwyższego z dnia 20 grudnia 2012 r. III CZP 94/12).

7. Roszczenia osób osadzonych w jednostkach penitencjarnych

W roku 2012, odnotowano, porównywalny do roku ubiegłego, wpływ spraw z powództw osób osadzonych w jednostkach penitencjarnych – opartych na zarzucie naruszenia dóbr osobistych, w szczególności w związku z niezachowaniem w tych jednostkach normy powierzchniowej przypadającej na jednego osadzonego (tzw. przeludnienie), jak również innymi warunkami towarzyszącymi odbywaniu kary, m.in. dostępem do świadczeń medycznych, ograniczeniem korzystania z zajęć kulturalno-oświatowych, warunkami w celach uniemożliwiającymi zachowanie intymności, a także innymi warunkami bytowymi. Sprawy te są obecnie najliczniejszą kategorią spraw jakie są prowadzone w Prokuraturii Generalnej (ok. 1900 spraw co stanowi ok. 27 % wszystkich spraw).

Powyższa sytuacja ma związek z treścią wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 maja 2008 r. (SK 25/07, OTK-A 2008, nr 4, poz. 62), którym stwierdzono niezgodność art. 248 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 Kodeks karny wykonawczy z przepisami Konstytucji, a także wyrokami Sądu

Najwyższego m.in. z dnia 28 lutego 2007 r., V CSK 431/06 (OSNC 2008, nr , poz. 13), czy 17 marca 2010 r., II CSK 486/09 (LEX nr 599534).

W przywołanych powyżej sprawach, radcowie konsekwentnie odwoływali się do wypracowanego w orzecznictwie Sądu Najwyższego poglądu, iż stwierdzenie naruszenia dóbr osobistych osób osadzonych i ewentualne zasądzenie zadośćuczynienia z tego tytułu, nie może wiązać się jedynie z ustaleniem faktu przebywania w przeludnionej celi, ale wykazaniem, że odbywanie przez osadzonego kary w przeludnionej celi było połączone z innymi uciążliwościami. Stanowisko procesowe Skarbu Państwa w omawianych sprawach uwzględniało również okoliczność, że zasądzenie zadośćuczynienia, w okolicznościach konkretnej sprawy musi wiązać się z wykazaniem wypełnienia wszystkich przesłanek odpowiedzialności określonych w art. 24¹ i 448 kc.

Przywołane powyżej stanowisko Prokuraturii Generalnej zyskało akceptację i zostało ugruntowane w licznych judykatach Sądu Najwyższego wydanych w 2012 r. Sąd Najwyższy wskazał, iż dokonując oceny czy warunki przebywania w jednostce penitencjarnej osiągnęły poziom niehumanitarnego i poniżającego traktowania, sąd orzekający winien wziąć pod uwagę łącznie wszystkie parametry; ocena minimalnego poziomu dolegliwości jest bowiem relatywna, tj. zależy od wszystkich okoliczności sprawy, w tym takich jak długość trwania określonego traktowania, jego następstwa psychiczne fizyczne oraz – w niektórych przypadkach – płeć, wiek, stan zdrowia osoby mu poddanej (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 5 lipca 2012 r., IV CSK 603/11 oraz postanowienia tego sądu z dnia 23 lipca 2012 r., II CSK 50/12 i z dnia 7 września 2012 r., V CSK 527/11 – niepublikowane).

8. 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. W 2012 r. Prokuratura Generalna prowadziła ok. 330 spraw tego rodzaju co stanowi ok. 5% wszystkich spraw. Niezbędnym warunkiem uzyskania odszkodowania jest tzw. prejudykat, czyli uprzednie stwierdzenie niezgodności z prawem konkretnego orzeczenia. Dlatego przepisy art. 424¹-424¹² k.p.c. 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 rozszerzony zakresowo na skutek wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 1 kwietnia 2008 r. (SK 77/06) oraz rozszerzony czasowo na skutek wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 8 grudnia 2009 r. (SK 34/08), w którym uznano, że art. 5 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 162, poz. 1692) – w zakresie, w jakim wyłączał skargę o stwierdzenie niezgodności z prawem orzeczenia sądu wyrządzającego szkodę, które stało się prawomocne po dniu wejścia w życie Konstytucji RP – jest niezgodny z art. 77 ust. 2 w związku z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP. Skutkiem drugiego z tych wyroków stała się możliwość wnoszenia skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia w stosunku do wszystkich orzeczeń, które stały się prawomocne po wejściu w życie Konstytucji RP. Należy również zwrócić uwagę na art. 424^{1b} k.p.c., który stanowi, że w wypadku prawomocnych orzeczeń, od których skarga nie przysługuje, odszkodowania z tytułu szkody wyrządzonej przez wydanie prawomocnego orzeczenia niezgodnego z prawem można domagać się bez uprzedniego stwierdzenia niezgodności orzeczenia z prawem w postępowaniu ze skargi, chyba że strona nie skorzystała z przysługujących jej środków prawnych.

W orzecznictwie jednolicie prezentowana jest wykładnia, zgodnie z którą 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 był wyrażany przez Sąd Najwyższy (wyrok SN z 18 lutego 2009 r., I CNP 97/08; wyrok SN z 27.02.2009 r., II CNP 117/08). Warto zwrócić także uwagę na postanowienie

SN z 26 czerwca 2009 r. (V CNP 37/09), w którym przyjęto, że dla wykazania, że zaskarżone orzeczenie narusza podstawowe zasady porządku prawnego, konstytucyjne wolności albo prawa człowieka i obywatela nie wystarcza stwierdzenie, że w wyniku naruszenia określonych przepisów prawa materialnego Sąd wydał niesprawiedliwy wyrok lub wyrok naruszający zasady wskazane w art. 424¹ § 2 k.p.c. Konieczne jest bowiem wskazanie, poprzez jej określenie, zasady, którą narusza zaskarżony wyrok, wykazanie, że zasada ta ma podstawowe znaczenie dla porządku prawnego i faktu, że została naruszona. Zgodnie z postanowieniem Sądu Najwyższego z 26 listopada 2010 r. (IV CSK 383/10), do przyjęcia odpowiedzialności Skarbu Państwa za wydanie orzeczenia sądowego nie jest również wystarczające uwzględnienie skargi kasacyjnej od tego orzeczenia. I w tym przypadku naruszenie prawa musi mieć poważny charakter.

9. Sprawy związane z zasiedzeniem nieruchomości przez Skarb Państwa

W 2012 r. Prokuratoria Generalna nadal prowadziła sprawy dotyczące zasiedzenia nieruchomości przez Skarb Państwa (ok. 300 spraw co stanowi ok. 4.4 % wszystkich spraw). 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. Pogląd taki został również potwierdzony w postanowieniu Sądu Najwyższego z 25 listopada 2010 r. (II CSK 246/09). W tego typu sprawach Prokuratoria Generalna wskazuje za powołaną uchwałą, że o charakterze posiadania decyduje wyłącznie animus konkretnego posiadacza w konkretnych okolicznościach.

W powołanej uchwale Pełnego Składu Izby Cywilnej z 26 października 2007 r. 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.).

Sąd Najwyższy wskazuje, że istnienie siły wyższej jako przeszkody w dochodzeniu przez właściciela zwrotu nieruchomości bezprawnie zajętej przez Państwo 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 wskazuje, że nie jest wystarczające w tym zakresie samo subiektywne przeświadczenie uprawnionego o niemożliwości dochodzenia takiego roszczenia.

Sąd Najwyższy stwierdził ponadto, że całkowita bezczynność właścicieli nieruchomości przez kilkadziesiąt lat po zmianie ustroju społeczno-politycznego, w tym także w okresie, gdy mogli już oni skutecznie dochodzić zwrotu nieruchomości, nie może pozostać bez wpływu na ocenę, czy w sprawie może mieć zastosowanie konstrukcja siły wyższej (postanowienie SN z dnia 20 stycznia 2009 r., II CSK 412/08).

W prowadzonych sprawach sądowych Prokuratoria Generalna wykazuje, że o istnieniu siły wyższej decydować powinny właśnie rzeczywiste możliwości – ewentualnie ich brak – skutecznego wytoczenia powództwa. W konsekwencji wskazuje także, że nie można udzielić w ten sposób ochrony na drodze sądowej tym osobom, które zaniechały dochodzenia roszczenia windykacyjnego jedynie z obawy przed nieskutecznością procesu. Należy też wskazać, że osoby dochodzące swoich praw powinny były bez zbędnej zwłoki dochodzić swoich roszczeń bezpośrednio po ustaniu przeszkody. Brak podejmowania jakichkolwiek działań nawet kilkanaście lat po zmianach ustrojowych może przemawiać przeciwko przyjęciu w danej sytuacji siły wyższej.

10. Sprawy związane z problematyką urzędzeń przesyłowych

Kolejną kategorię spraw, która miała istotne znaczenie w działalności Prokuratury Generalnej w

roku 2012 r., stanowiły sprawy związane z wynagrodzeniem za korzystanie z umieszczonych na gruntach Skarbu Państwa urządzeń przesyłowych (ok. 60 spraw co stanowi ok. 1 % wszystkich spraw). Problematykę tę jedynie częściowo rozwiązuje wprowadzenie do prawa polskiego tzw. służebności przesyłu – ustawą z 20 maja 2008 r. o zmianie ustawy - Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. nr 116, poz. 731).

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 orzesznictwie zaprezentowano bowiem 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 26 listopada 2008 r., II CSK 344/08).

Pogląd o korzystaniu przez te podmioty z prawa własności Skarbu Państwa w złej wierze został także zaakceptowany w orzesznictwie (m.in. wyrok SN z 9 czerwca 2009 r., II CSK 34/09). Sąd Najwyższy przyjął w tych sprawach skargi kasacyjne wnoszone przez Prokuratorię Generalną i przesądził, że spółki energetyczne zobowiązane są do zapłaty na rzecz Skarbu Państwa odszkodowania za bezumowne korzystanie z nieruchomości, nawet jeśli urządzenia przesyłowe zostały postawione na gruncie w okresie obowiązywania przepisów o jednolitej własności państwowej.

Kwestia korzystania przez przedsiębiorstwa „przesyłowe” z gruntów Skarbu Państwa w 2012 roku była przedmiotem kilku porozumień zawartych przez Dyrekcje Lasów Państwowych z Przedsiębiorstwami Przesyłowymi. Konsekwencją zawarcia tych porozumień jest cofanie pozwów przez Prokuratorię Generalną Skarbu Państwa, co skutkuje umorzeniem postępowania (również po wydaniu wyroku zasadzającego).

11. Sprawy związane z problematyką roszczeń kościelnych osób prawnych

Następną istotną kategorię postępowań stanowiły w roku 2012 r. sprawy dotyczące roszczeń kościelnych osób prawnych, wywodzonych z przepisów ustawy z dnia 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w RP (Dz.U. z 23 maja 1989 r. nr 29 poz. 154 ze zm.).

W związku z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 czerwca 2011 r. (K 3/09), który wypowiedział się w przedmiocie regulacji prawnych zawartych w powołanej wyżej ustawie oraz na skutek nowelizacji, wprowadzonej ustawą z dnia 16 grudnia 2010 r. o zmianie ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2011 r., Nr 18, poz. 89) zniesiono postępowanie regulacyjne.

Na mocy artykułu 2 ust. 1 ww. ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o zmianie ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej, z dniem 1 marca 2011 r. została zniesiona Komisja Majątkowa właściwa do przeprowadzenia postępowania regulacyjnego. Ustawodawca przyznał jednak uczestnikom postępowań regulacyjnych, w których zespół orzekający lub Komisja Majątkowa w pełnym składzie nie uzgodniły orzeczenia przed dniem 1 lutego 2011 r., prawo do wystąpienia, w terminie 6 miesięcy od dnia otrzymania o tym pisemnego zawiadomienia, do sądu z żądaniem zasądzenia dochodzonego w postępowaniu regulacyjnym roszczenia (art. 4 ust. 1 w zw. z art. 5 ustawy zmieniającej).

Roszczenia kościelnych osób prawnych dotyczą – zgodnie z art. 63 ust. 1 ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego – przywrócenia kościelnym osobom prawnym własności nieruchomości, przyznania odpowiedniej nieruchomości zamiennej, bądź przyznania odszkodowania ustalonego według przepisów o wywłaszczaniu nieruchomości.

Aktualnie Prokuratoria Generalna wykonuje zastępstwo procesowe w ponad stu dwadziestu tego typu sprawach co stanowi ok. 1.7 % wszystkich spraw.

12. Sprawy związane z problematyką ustalenia opłat z tytułu użytkowania wieczystego gruntu Skarbu Państwa

Kolejną kategorię spraw prowadzonych przez Prokuratorię Generalną Skarbu Państwa stanowią sprawy o ustalenie opłaty za użytkowanie wieczyste gruntu stanowiącego własność Skarbu Państwa i oddanego w użytkowanie wieczyste (ok. 357 spraw co stanowi ok. 5 % ogółu spraw). Zgodnie z art. 80 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. 2004 r. Nr 261 poz. 2603 ze zm.) - w sytuacji wniesienia sprzeciwu od orzeczenia SKO ustalającego wysokość opłaty za użytkowanie wieczyste, kwestia ustalenia opłaty staje się przedmiotem postępowania sądowego. W tego typu sprawach pojawia się wiele kwestii, przykładowo dot. zaliczenia nakładów poczynionych na nieruchomość przez użytkownika wieczystego na poczet opłat z tyt. użytkowania wieczystego, czy też wykładni art. 77 ust. 2a cyt. wyżej ustawy, które są przedmiotem orzecznictwa sądów powszechnych, a także Sądu Najwyższego. Tytułem przykładu można wskazać wyrok Sądu Najwyższego z dnia 6 grudnia 2012 r. wydanym w sprawie o sygn. III CSK 62/12, w którym Sąd Najwyższy stwierdził, że granicą obowiązku sądów powszechnych przy aktualizacji opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego jest ustalenie wysokości tej opłaty (wartość nieruchomości razy stawka procentowa). Dopiero zaś zaktualizowana opłata roczna może być przedmiotem zastosowania art. 77 ust. 2a ustawy o gospodarce nieruchomościami, która to norma prawna jest adresowana do właściciela nieruchomości obowiązującego zastosować ją prawidłowo.

13. Pozwy zbiorowe.

W 2012 r. Prokuratoria Generalna prowadziła 7 spraw (ok. 0.1 % wszystkich spraw) toczących się na zasadach określonych w ustawie z dnia 17 grudnia 2009 r. o dochodzeniu roszczeń w postępowaniu grupowym (Dz. U. z 2010 r. Nr 7, poz. 44). Trzy z nich zostały zakończone w 2012 r., gdyż sądy uznały, że roszczenia zgłoszone w tych sprawach nie kwalifikują się do postępowania grupowego i odrzuciły pozwy.

14. Zastępstwo Skarbu Państwa przed Sądem Najwyższym

Zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 1 Ustawy, do Prokuraturii Generalnej należy wyłączne zastępstwo procesowe Skarbu Państwa przed Sądem Najwyższym, z zastrzeżeniem art. 8b ust. 5 Ustawy. Zastrzeżenie to dotyczy sytuacji przekazania sprawy lub grupy spraw podmiotowi reprezentującemu Skarb Państwa. W takim wypadku, w odniesieniu do przekazanych spraw, wspomniany podmiot uprawniony jest również do występowania przed Sądem Najwyższym.

W roku 2012 wszczęto 358 sprawy (ok. 5 % wszystkich spraw), w których Prokuratoria Generalna wykonywała zastępstwo procesowe Skarbu Państwa przed Sądem Najwyższym. Zastępstwo to dotyczyło udziału w postępowaniach wywołanych wniesieniem skarg kasacyjnych, skarg o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia oraz zażaleń do Sądu Najwyższego.

Przedmiotem tych spraw są kwestie związane m.in. z problematyką odpowiedzialności cywilnej (zarówno kontraktowej jak i deliktowej), praw rzeczowych, czy też zagadnień cywilnoprosesowych. W związku z tą działalnością, w roku 2012 zapadło wiele istotnych orzeczeń sądowych dotyczących praw i interesów Skarbu Państwa oraz judykatów, które przyczyniły się do rozwoju prawa prywatnego poprzez wyjaśnienie wątpliwości, które towarzyszyły niektórym instytucjom prawnym. Tytułem przykładu można wymienić rozstrzygnięcia dotyczące: interpretacji art. 7 ustawy z dnia 6 lipca 2001 r. o zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych kraju (wyrok SN z dnia 6 września 2012 r. I CSK 59/12 oraz uchwała SN z dnia 20 grudnia 2012 r., sygn. III CZP 94/12), odpowiedzialności za orzeczenia sądowe odrzucające pozew w sprawach tzw. kart pojazdu (wyroki: Sądu Apelacyjnego w Poznaniu z dnia 17 października 2012 r., sygn. I ACa 735/12

oraz Sądu Apelacyjnego w Szczecinie z dnia 14 listopada 2012 r., sygn. I ACa 586/12), odpowiedzialności Skarbu Państwa względem osób wysiedlonych w ramach akcji „Wisła” (wyrok SN z dnia 20 września 2012 r., IV CSK 46/12), skutków niezaskarżenia w normalnym trybie decyzji stanowiącej źródło odpowiedzialności Skarbu Państwa dla uznania, że doszło do przyczynienia się do zwiększenia rozmiarów szkody (wyrok SN z dnia 21 czerwca 2012 r., II CSK 438/11), braku bezprawności czynności podejmowanych przez organy procesowe w postępowaniu przygotowawczym w razie uniewinnienia (wyroki: Sądu Apelacyjnego w Krakowie z dnia 9 listopada 2011 r., I ACa 992/11 i Sąd Apelacyjny w Poznaniu w wyroku z dnia 27 września 2012 r., I ACa 678/12), odpowiedzialności za szkodę „pośrednią” (wyrok SN V CSK 338/11), odpowiedzialności za pracowników szpitali w jednostkach badawczo - rozwojowych za szkody medyczne (wyrok SN III CZP 8/12), istnienia bezpodstawnego wzbogacenia w razie odpłatnego zbycia przez osobę trzecią przedmiotów majątkowych, objętych zaskarżoną czynnością prawną dłużnika (postanowienie SN z 24 października 2012r., II CSK 273/12), skutku braku licencji na możliwość pełnienia funkcji syndyka (uchwała SN z 12 grudnia 2012 roku, III CZP 80/12), stosowania przepisu art. 38 ust. 3 (pierwotnie art. 39 ust. 3) ustawy z dnia 14 lipca 1961 r. o gospodarce terenami w miastach i osiedlach (tekst jedn.: Dz. U. z 1969 r. Nr 22, poz. 159 ze zm.) do spadkobierców osób wymienionych w tym przepisie (uchwała SN 7 sędziów z dnia 29 czerwca 2012 r., III CZP 88/11).

V. ZATRUDNIENIE

Radcowie Prokuraturii Generalnej wykonują czynności zastępstwa procesowego w sprawach prowadzonych przez Prokuraturę Generalną. 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 oraz aktami regulującymi ustrój samorządu radcowskiego i adwokackiego, z chwilą zatrudnienia na stanowisku radcy Prokuraturii Generalnej radcowie prawni muszą zawieszają wykonywanie zawodu, zaś adwokaci – skreślać się z listy adwokatów. Dodatkowo radców Prokuraturii Generalnej obowiązują rygorystyczne zakazy dodatkowego zatrudnienia lub zarobkowania. W 2012 r. wynagrodzenia i inne warunki zatrudnienia oferowane kandydatom na radców Prokuraturii Generalnej nadal nie były konkurencyjne wobec oferty rynkowej. Utrudniało to zatrudnianie osób z najwyższymi kwalifikacjami - niezbędnymi do wykonywania czynności procesowych w sprawach sądowych prowadzonych przez Prokuraturę Generalną, a są to wszak sprawy najważniejsze z punktu widzenia ochrony praw i interesów Skarbu Państwa oraz Rzeczypospolitej Polskiej.

Znaczną grupę pracowników Prokuraturii Generalnej stanowią zatrudnieni w departamentach pracownicy merytoryczni: specjaliści i główni specjaliści. Dzięki wysokim kwalifikacjom wspierają radców w wykonywaniu czynności służbowych.

Kolejną grupę stanowią pracownicy administracji i obsługi. Należą do nich zarówno zatrudnieni w

Biurze Gospodarczo-Budżetowym oraz Biurze Prezesa pracownicy *stricto* 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 czynnościach takich, jak powielanie dokumentów czy sporządzanie projektów prostszych pism.

Stan zatrudnienia w Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa na dzień 31 grudnia 2012 r. wynosił (w przeliczeniu na pełne etaty) **161,1** etatów, w tym:

- I. kierownictwo – **3** (Pan dr Marcin Dziurda w ostatnim dniu roku pozostawał w stosunku pracy do zakończenia okresu wypowiedzenia),
- II. pracownicy departamentów - **110,9** (w tym radcowie i starsi radcowie – **86,8**),
- III. pracownicy biur - **47,2**

Ogólna liczba etatów zmalała w 2012 r. o 1 etat, czyli o ok. 0,62 %. Prokuratura Generalna pozostaje urzędem niewielkim. Wystarczy wspomnieć, iż zgodnie z założeniami zawartymi w uzasadnieniu rządowego projektu Ustawy zatrudnienie w Prokuraturii Generalnej miało docelowo wynosić ok. 525 osób – i to przy założeniu, że obowiązkowe zastępstwo procesowe miało obejmować jedynie sprawy o wartości przedmiotu sporu przewyższającej 1.000.000 zł.

Średnie wynagrodzenie pracownika Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa z uwzględnieniem wszystkich składników wynagrodzenia (wynagrodzenie zasadnicze, dodatki stażowe, dodatki specjalne oraz w przypadku radców wynagrodzenie dodatkowe z tytułu kosztów zastępstwa procesowego) wynosiło:

ŚREDNIE	
Prezesa (3)	12 444,71
Radca (20)	9 006,98
Starszy radca (67)	11 483,34
Administracja (74 w tym 4 dyrektorów.)	3 540,73

W 2012 roku łączna kwota wypłat wynagrodzenia dodatkowego z tytułu zasądzonych i ściągniętych kosztów zastępstwa procesowego wynosiła 2.469.086,89 zł.

VI. REALIZACJA PLANU FINANSOWEGO

W rozumieniu ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240 z późn. zm.) Prokuratura Generalna jest jednostką budżetową – dysponentem części 74 budżetu państwa.

Zgodnie z ustawą budżetową na 2012 r. plan wydatków Prokuraturii Generalnej wynosił **31.580.000 PLN**.

Główne kategorie wydatków w 2012 r.

1) wynagrodzenia, w tym dodatkowe wynagrodzenie roczne	13.505.590,95 PLN
2) pochodne od wynagrodzeń	2.469.847,12 PLN
3) czynsz najmu siedziby PGSP	2.438.533,02 PLN
4) podróże służbowe krajowe i zagraniczne	612.619,65 PLN
5) wydatki na zewnętrzne usługi prawnicze	4.557.608,67 PLN
6) wydatki majątkowe	224.412,70 PLN
7) pozostałe wydatki bieżące	2.587.833,82 PLN

Wykonanie planu wydatków Prokuraturii Generalnej na 2012 r. wyniosło **26.396.445,93 PLN**, tj. ok. **83,59 %**. W związku z faktem, że potwierdziła się sygnalizowana w poprzednim sprawozdaniu

tendencja spadkowa w zakresie wydatków na zewnętrzne usługi prawnicze (2010 r. - 22.212 tys. PLN, 2011 r. - 15.615 tys. PLN oraz 2012 r. 4.557 tys. PLN) na podstawie art. 177 § 1 pkt. 3 w związku z art. 177 § 3 pkt. 2 ustawy o finansach publicznych zostały zablokowane planowane wydatki budżetowe w części 74 - Prokuratoria Generalna Skarbu Państwa. Blokada środków dotyczyła kwoty 3.600.000 PLN i miała wpływ na wykonanie planu wydatków w wysokości 83,59%. Ze względu na fakt, iż w poprzednim roku wykonanie budżetu wyniosło 37.101.952,89 PLN uznać należy, że wydatki na utrzymanie urzędu Prokuraturii Generalnej w roku 2012 w porównaniu do roku poprzedniego **spadły o ok. 10.705.507 PLN tj. ok. 28%**.

VII. KONTROLA ZARZĄDCZA

W Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa funkcjonuje system kontroli zarządczej, o której mowa w rozdziale 6 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240, z późn. zm.). Obejmuje ona ogół działań podejmowanych dla zapewnienia realizacji celów i zadań w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy – w następujących obszarach:

- 1) zgodności działalności z przepisami prawa oraz procedurami wewnętrznymi,
- 2) skuteczności i efektywności działania,
- 3) wiarygodności sprawozdań,
- 4) ochrony zasobów,
- 5) przestrzegania i promowania zasad etycznego postępowania,
- 6) efektywności i skuteczności przepływu informacji,
- 7) zarządzania ryzykiem.

VIII. DANE PORÓWNAWCZE ZA OSTATNICH PIĘĆ LAT

Dane/Rok	2008	2009	2010	2011	2012
Liczba spraw sądowych w toku na 31 grudnia danego roku	1 593	2 792	5 285	6 439	6 872
Liczba spraw sądowych zakończonych	1 764	1 437	2 222	3 324	4 160
Liczba nowych spraw sądowych	1 466	2 636	4 715	4 478	4 709
Skuteczność liczbowa - sprawy bierne/czynne (w %)	88,29	87,54	92,57	95,97	94,55
	58,24	64,13	70,71	74,11	74,54
Zatrudnienie (w etatach)	140,65	145	161,6	162,1	161,1
Koszty działalności łącznie (w tys. zł)	24 493,95	27 554,00	42 178,10	37 101,95	26 396,45
w tym - koszty własne (w tys. zł)	18 692,66	18 943,57	19 965,66	21 487,15	21 838,85
w tym - kancelarie zewnętrzne (w tys. zł)	5 801,29	8 610,43	22 212,44	15 614,80	4 557,00