

**SPRAWOZDANIE Z DZIAŁALNOŚCI  
PROKURATORII GENERALNEJ SKARBU PAŃSTWA**

w okresie

od dnia 1 **STYCZNIA 2010 R.**

do dnia 31 **GRUDNIA 2010 R.**

**Warszawa, marzec 2011r.**

# 1. PODSTAWY PRAWNE DZIAŁALNOŚCI 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

Prokuratoria Generalna jest państwową jednostką organizacyjną. Należy ją zaliczyć do kategorii organów państwowych *sui generis*. Nadzór nad działalnością Prokuraturii 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 (art. 2 Ustawy).

#### 1.4 Zadania Prokuratury Generalnej

Ustawa przewiduje trzy podstawowe obszary działalności Prokuratury 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 Prokuratury 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. Wyłączny charakter zastępstwa Prokuratury Generalnej oznacza, że jedynie radcowie Prokuratury 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 Prokuraturę Generalną jest obowiązkowe, podmiot ten wykonuje zastępstwo procesowe Skarbu Państwa również przed Sądem Najwyższym.

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

Zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 2 Ustawy do zadań Prokuratury 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 – w coraz większym zakresie – przed sądami polubownymi.

Zgodnie z przepisem art. 8 ust. 1 Ustawy zastępstwo procesowe Skarbu Państwa przez Prokuraturę 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.

Należy nadmienić, że art. 8 ust. 1 Ustawy w powyżej przedstawionym brzmieniu wszedł w życie w dniu 12 czerwca 2009 r. – na mocy ustawy z dnia 19 marca 2009 r. o zmianie ustawy o Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa (Dz. U. Nr 79, poz. 660) – dalej jako Ustawa Nowelizująca. W Ustawie Nowelizującej rozszerzono zakres spraw, w których Prokuratura Generalna wykonuje obowiązkowe zastępstwo Skarbu Państwa. Przed nowelizacją Prokuratura Generalna wykonywała – co do zasady – obowiązkowe zastępstwo procesowe Skarbu Państwa, jeżeli wartość przedmiotu sprawy przewyższała kwotę 1.000.000 zł. Dokonane w 2009 r. rozszerzenie zakresu zadań Prokuraturii Generalnej znalazło odbicie w znacznym zwiększeniu liczby spraw, w których Prokuratura wykonuje zastępstwo procesowe Skarbu Państwa. Wystarczy wskazać, że o ile w 2008 r. zarejestrowano w Prokuraturii Generalnej **1.466** nowych spraw sądowych, w 2009 r. – **2.636**, to w roku 2010 – już **4.715** takich spraw.

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

Ustawa Nowelizująca wprowadziła do Ustawy nowy art. 8b ust. 1, zgodnie z którym w przypadkach obowiązkowego zastępstwa Skarbu Państwa Prokuratura 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 Prokuratura 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 Prokuraturii Generalnej należy zastępstwo Rzeczypospolitej Polskiej przed sądami, trybunałami i innymi organami orzekającymi w stosunkach międzynarodowych. Zgodnie z art. 7 Ustawy, w postępowaniach tych Prokuratura Generalna bierze udział na wezwanie właściwego organu władzy publicznej – obok tego organu. Jednakże na wniosek organu władzy publicznej, Prokuratura Generalna może przejąć zastępstwo Rzeczypospolitej Polskiej, jeżeli wymaga tego ochrona ważnych praw lub interesów Skarbu Państwa.

Na podstawie art. 4 ust. 3 Ustawy Prokuratura 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 Prokuratura 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 opiniowanie projektów aktów normatywnych dotyczących praw lub interesów Skarbu Państwa, a także regulujących postępowania przed sądami, trybunałami i innymi organami orzekającymi.

## **2. ORGANIZACJA PROKURATORII GENERALNEJ SKARBU PAŃSTWA**

### **2.1 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,

zaś radcowie zatrudnieni w warszawskim Głównym Urzędzie uczestniczą w rozprawach przed wszystkimi sądami na terenie kraju. Wynika to z faktu, iż dotychczas nie zostały utworzone oddziały Prokuraturii Generalnej.

Wykonywanie zastępstwa procesowego na terenie całego kraju wymaga dużego wysiłku od radców prawnych zatrudnionych w Głównym Urzędzie. W 2010 r. odbyli oni blisko **1.700** podróży służbowych.

Jednakże wydatki na ten cel uznać należy za umiarkowane. W roku 2010 r. łączny koszt wszystkich wyjazdów służbowych radców Prokuraturii Generalnej wyniósł **532.804,91 PLN** – w tym wyjazdów służbowych zagranicznych **31.364,95 PLN** – podczas gdy przewidywany w uzasadnieniu rządowego projektu ustawy roczny koszt funkcjonowania oddziałów Prokuraturii Generalnej miał wynosić ok. **20.000.000 PLN** rocznie.

## **2.2 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; Nr 13, poz. 178 oraz Nr 90, poz. 947; zm. z 2007 r. M.P. Nr 44, poz. 518; zm. z 2008 r. M.P. Nr 57, poz. 519; zm. z 2009 r. M.P. Nr 24, poz. 319).

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.).

## **2.3 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.

## **2.4 Komórki organizacyjne Prokuraturii Generalnej**

Według stanu na koniec 2010 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 2010 r. były to:

- Biuro Gospodarczo-Budżetowe,
- Biuro Prezesa.

## 2.5 Radcowie oraz inni pracownicy Prokuraturii Generalnej

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 zawieszać wykonywanie zawodu, zaś adwokaci – skreślać się z listy adwokatów. Dodatkowo radców Prokuraturii Generalnej obowiązują rygorystyczne zakazy dodatkowego zatrudnienia lub zarobkowania. W 2010 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 - 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.

Drugą 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 w dniu 31 grudnia 2010 r. wynosił (w przeliczeniu na pełne etaty) **161,60** etatów, w tym:

I. kierownictwo – **3**;

II. radcowie oraz pracownicy departamentów – **110** (w tym radcowie i starsi radcowie – **84,60**),

III. pozostali pracownicy - **48,60**.

Ogólna liczba etatów wzrosła w 2010 r. o **16,60**, czyli o **ok. 11 %**. Wzrost ten należy uznać za bardzo umiarkowany – biorąc pod uwagę wzrost liczby spraw prowadzonych przez Prokuraturę Generalną – w okresie od 31 grudnia 2009 do 31 grudnia 2010 r. – o **ok. 90 proc.** Prokuratoria Generalna 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.

## 2.6 Plan finansowy Prokuraturii Generalnej

W rozumieniu obowiązującej w 2010 r. 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 2010 r. plan wydatków Prokuraturii Generalnej wynosił **25.259.000 PLN**. 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 następnie zwiększony decyzjami Ministra Finansów w sprawie zmian w budżecie państwa na 2010 r. o kwoty **9.470.000 PLN** i **8.000.000 PLN**, pochodzące z rezerwy ogólnej budżetu państwa. W związku z powyższym łączny plan wydatków na 2010 r. wyniósł **42.729.000 PLN**. Wykonanie planu wydatków Prokuraturii Generalnej na 2010 r. wyniosło **42.178.145,31 PLN**, tj. ok. **99 %**.

Główne kategorie wydatków w 2010 r.

1) wynagrodzenia, w tym dodatkowe wynagrodzenie roczne	12.813.515, 82 PLN
2) pochodne od wynagrodzeń	1.963.532, 78 PLN
3) czynsz najmu siedziby PGSP	2.275.394, 26 PLN
4) podróże służbowe krajowe i zagraniczne	532.804, 91 PLN
5) wydatki na zewnętrzne usługi prawnicze	22.212.443, 85 PLN
6) wydatki majątkowe	74.157, 70 PLN
7) pozostałe wydatki bieżące	2.306.295, 84 PLN

Średnie wynagrodzenie zasadnicze radcy na koniec 2010 r. wynosiło 7.068,12 zł brutto, natomiast starszego radcy 7.601,06 zł brutto. Oznacza to, że nastąpił spadek średniego wynagrodzenia radców i starszych radców w stosunku do roku poprzedniego ponieważ średnie wynagrodzenie zasadnicze radcy na koniec 2009 r. wynosiło 7.111,43 zł brutto, a starszego radcy 7.616,79 zł brutto.

## 2.7 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.

## 3. ZASTĘPSTWO PROCESOWE WYKONYWANE PRZEZ PROKURATORIĘ GENERALNĄ<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Szczegółowe zestawienie danych obrazuje Załącznik 1.

### 3.1 Liczba spraw prowadzonych w roku 2010

Liczba nowych spraw sądowych zarejestrowanych w Prokuraturii Generalnej w 2010 r. wyniosła ogółem **4 715**. Z tego:

- 1) przed Sądem Najwyższym: **485**
- 2) przed sądami powszechnymi i polubownymi: **4 230**

Łączna wysokość roszczeń w sprawach zarejestrowanych w 2010 r. wyniosła<sup>2</sup>:

Opis	Łączna wysokość roszczeń wg waluty		
	PLN	USD	EUR
Sprawy przed Sądem Najwyższym	200 104 390,32	30 000,00	-
Sprawy przed sądami powszechnymi i polubownymi, w tym międzynarodowymi	6 375 595 035,79	2 120 048 987,31	6 466 669,60
RAZEM	6 575 699 426,11	2 120 078 987,31	6 466 669,60

Suma wszystkich roszczeń w zarejestrowanych w 2010 r. sprawach prowadzonych przez Prokuraturię 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	4 227	5 861 704 862,76	2 120 048 987,31	6 466 669,60
Sprawy z powództwa Skarbu Państwa	472	618 161 824,59	30 000,00	-
Pozostałe sprawy	16	95 832 738,76	-	-
RAZEM	4 715	6 575 699 426,11	2 120 078 987,31	6 466 669,60

W Prokuraturii Generalnej w 2010 r. zakończono ogółem **2 222** spraw (dotyczy to zarówno spraw wszczętych w roku 2010, jak i w latach wcześniejszych). Z tego:

- 1) przed Sądem Najwyższym: **445**
- 2) przed sądami powszechnymi i polubownymi: **1 777**

### 3.2 Podmioty zastępowane (podmioty reprezentujące Skarb Państwa)

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

- organy władzy publicznej;

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



- 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 Prokuraturii Generalnej w roku 2010. W tabeli podana została liczba postępowań sądowych, w których poszczególne podmioty występowały:

<b>Podmioty</b>	<b>Liczba postępowań</b>
Służba więzienna, areszty śledcze i zakłady karne	1 662
Ministrowie łącznie w tym najczęściej:	545
Minister Sprawiedliwości	169
Minister Skarbu Państwa	138
Minister Finansów	36
Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji	35
Minister Infrastruktury	35
Minister Rozwoju Regionalnego	32
Minister Obrony Narodowej	28
Minister Zdrowia	26
Minister Gospodarki	24
Sądy	524
Prezydenci miast (wykonujący zadania z zakresu administracji rządowej)	384
Wojewodowie	293
Jednostki prokuratury	189
Starostowie (wykonujący zadania z zakresu administracji rządowej)	177
Organy skarbowe	173
Jednostki policji	133
Jednostki Lasów Państwowych	124

### 3.3 Skuteczność Prokuraturii Generalnej w zakresie zastępstwa procesowego

Poniższe dane statystyczne dotyczą wszystkich spraw prowadzonych przez Prokuraturę Generalną w 2010 r. – zarówno wszczętych w roku 2010, jak i w latach wcześniejszych.

#### a. Zestawienie wyników spraw zakończonych w 2010 r.

Sprawy sądowe	Liczba spraw
Zakończone ogółem, w tym:	<b>2 222</b>
Wygrane	<b>1 090</b>
w tym wygrane częściowe	50
Przegrane	<b>132</b>

Zakończone w inny sposób (np. umorzeniem postępowania, zwrotem pozwu, czy niezawarciem ugody w przypadku zawezwania do próby ugodowej)	<b>1 000</b>
-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--------------

b. Sprawy przeciwko Skarbowi Państwa zakończone w 2010 r.

Liczba <b>wygranych</b> spraw skierowanych przeciwko Skarbowi Państwa	<b>960</b>
Suma roszczeń <b>oddalonych od Skarbu Państwa</b>	<b>1 860 025 411,51 PLN</b> <b>162 438,88 USD</b> <b>76 591 383,62 EUR</b>
Liczba <b>przeigranych</b> spraw skierowanych przeciwko Skarbowi Państwa	<b>77</b>
Suma roszczeń <b>zasądzonych od Skarbu Państwa</b>	<b>60 571 128,82 PLN</b> <b>0,00 USD</b> <b>0,00 EUR</b>
Skuteczność w zakresie kwot roszczeń przeciwko Skarbowi Państwa w PLN	<b>97 %</b>
Skuteczność w zakresie kwot roszczeń przeciwko Skarbowi Państwa w USD	<b>100 %</b>
Skuteczność w zakresie kwot roszczeń przeciwko Skarbowi Państwa w EUR	<b>100 %</b>
Skuteczność w zakresie liczby spraw przeciwko Skarbowi Państwa	<b>93%</b>

c. Sprawy z powództwa Skarbu Państwa zakończone w 2010 r.

Liczba <b>wygranych</b> spraw z powództwa Skarbu Państwa	<b>128</b>
Suma roszczeń <b>zasądzonych na rzecz Skarbu Państwa</b>	<b>49 278 395,23 PLN</b>
Liczba <b>przeigranych</b> spraw z powództwa Skarbu Państwa	<b>53</b>
Suma roszczeń <b>oddalonych w sprawach z powództwa Skarbu Państwa</b>	<b>604 595 705,14 PLN</b>
Skuteczność w zakresie rozstrzygnięcia co do kwot w PLN	<b>8,00 %</b>
Skuteczność w zakresie liczby spraw z powództwa Skarbowi Państwa	<b>71%</b>

Wyjaśnienia wymaga okoliczność, że decydujący wpływ na wysokość roszczeń oddalonych 2010 r. w sprawach z powództwa Skarbu Państwa, a tym samym i na skuteczność w tego typu postępowaniach, miała jedna przegrana sprawa dotycząca żądania przez Skarb Państwa zapłaty kary umownej w wysokości 567.486.048 PLN. Nadmienić należy, że zgodnie z art. 14 ust. 2 Ustawy wniosek o wszczęcie postępowania składany przez podmiot reprezentujący Skarb Państwa jest dla Prokuraturii Generalnej wiążący. Bez uwzględnienia powyższej jednej sprawy kwota roszczeń

oddalonych w przegranych 52 sprawach, w których powodem był Skarb Państwa wynosiłaby **37.109.657,14 PLN**, co dawałoby skuteczność w zakresie rozstrzygnięcia co do kwot na poziomie ok. 57 proc.

### 3.4 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 Prokuraturii 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 2010 r. Prokuratura Generalna udzieliła zewnętrznym kancelariom prawniczym pełnomocnictw w 5 nowych sprawach arbitrażowych. Ogółem w 2010 r. toczyło się 12 postępowań z udziałem zewnętrznych kancelarii prawniczych (tabela poniżej). W 2010 r. wydatki z tego tytułu wynosiły łącznie 22.212.443, 85 PLN.

Lp.	Strona przeciwna	Przedmiot arbitrażu	Wysokość roszczeń	Kancelaria zewnętrzna
1.	Inwestorzy francuscy	ochrona inwestycji	1.933.000.000,00 EUR	Linklaters C. Wiśniewski i Wspólnicy Spółka Komandytowa
2.	Inwestorzy luksemburscy	ochrona inwestycji	2.118.926.000,00 USD	K&L Gates Jamka Spółka Komandytowa
3.	Inwestor jordański	ochrona inwestycji	151.653.865,00 USD	Sołtysiński & Szlęzak Kancelaria Radców Prawnych i Adwokatów Spółka Komandytowa
4.	Inwestor cypryjski	ochrona inwestycji	386.437.284,00 USD	Clifford Chance Janicka, Krużewski, Namiotkiewicz i Wspólnicy Spółka Komandytowa
5.	Inwestorzy francuscy	ochrona inwestycji	234.371.000,00 EUR	Allen & Overy A. Pędzioch Spółka Komandytowa
6.	Inwestor niemiecki	ochrona inwestycji	3.200.000 EUR + 4.827.196 EUR	Domański, Zakrzewski, Palinka Spółka Komandytowa
7.	Inwestor amerykańscy	ochrona inwestycji	6.457.770,00 USD + 6.609.964 USD	K&L Gates Jamka Spółka Komandytowa
8.	Wykonawca polski	infrastruktura drogowa	770.021.933,12 PLN	Wierzbowski Eversheds Spółka Komandytowa
9.	Wykonawcy portugalscy	infrastruktura drogowa	50.182.586,00 EUR	Clifford Chance Janicka, Krużewski, Namiotkiewicz i Wspólnicy Spółka Komandytowa
10.	Wykonawcy	infrastruktura	16.401.082,58 PLN	Wierzbowski Eversheds

	portugalscy	drogowa		Spółka Komandytowa
11.	Wykonawca hiszpański	infrastruktura drogowa	3.998.720,03 EUR	Baker & McKenzie Gruszczyński i Wspólnicy Kancelaria Prawna Spółka Komandytowa
12.	Wykonawca - konsorcjum spółek polskiej, niemieckiej i austriackiej	infrastruktura drogowa	4.596.904,93 PLN	Bird & Bird Maciej Gawroński Spółka Komandytowa

W powyższych postępowaniach zatrudnienie kancelarii prawnych 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 większość postępowań arbitrażowych (23 arbitraże, w tym 3 arbitraże inwestycyjne) 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 coraz większej liczby postępowań arbitrażowych przez Prokuratorię Generalną staje się coraz trudniejsze.

#### **4. GŁÓWNE OBSZARY ZAANGAŻOWANIA PROKURATORII GENERALNEJ W RAMACH ZASTĘPSTWA PROCESOWEGO SKARBU PAŃSTWA I RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

##### **4.1 SPRAWY ARBITRAŻOWE I MIĘDZYNARODOWE**

###### **4.1.1 Postępowania arbitrażowe toczące się na podstawie umów o ochronie i wzajemnym popieraniu inwestycji**

Rok 2010 był czasem wyjątkowej pracy Prokuratorii Generalnej w ramach postępowań arbitrażowych toczących się w oparciu o umowy o ochronie i wzajemnym popieraniu inwestycji. W roku 2010 zakończone zostało jedno postępowanie arbitrażowe prowadzone przez radców Prokuratorii Generalnej samodzielnie, bez udziału zewnętrznej kancelarii prawnej. Postępowanie to zakończyło się wygraną Rzeczypospolitej Polskiej z inwestorem zagranicznym ze Stanów Zjednoczonych Ameryki. Dochodzone roszczenie obejmowało kwotę 5 mln USD wraz z odsetkami.

W jednej ze spraw z powództwa inwestorów francuskich zawarta została przez Ministra Skarbu Państwa ugoda, na mocy której inwestorzy zrzekli się roszczeń z umowy o wzajemnym popieraniu i ochronie inwestycji. Ze względów formalnych postępowanie arbitrażowe ma zostać zakończone dopiero w roku 2011. Na mocy tej samej ugody roszczeń zrzekł się także inwestor niemiecki, który wcześniej notyfikował Rzeczypospolitej Polskiej powstanie sporu inwestycyjnego. W tych dwóch sprawach wysokość roszczeń wobec Rzeczypospolitej Polskiej, których inwestorzy zrzekli się na

skutek ugody zawartej przez Ministra Skarbu Państwa, wynosiła łącznie równowartość ok. 34 mld złotych.

Inwestorzy wszczęli w 2010 r. trzy nowe postępowania arbitrażowe – na podstawie:

- Traktatu o stosunkach handlowych i gospodarczych między Rzeczpospolitą Polską a Stanami Zjednoczonymi Ameryki z dnia 21 marca 1990 r.
- umowy między Rządem PRL a Rządem Królestwa Belgii i Rządem Wielkiego Księstwa Luksemburga o popieraniu i wzajemnej ochronie inwestycji sporządzonej dnia 19 maja 1987 r.
- umowy polsko-ukraińskiej z dnia 12 stycznia 1993 r. o wzajemnym popieraniu i ochronie inwestycji.

#### **4.1.2 Arbitraż handlowy**

Sprawy z zakresu arbitrażu handlowego, w których jako strona postępowania występuje Skarb Państwa, stanowiły w 2010 roku istotną część zadań Prokuratorii Generalnej.

Zakres przedmiotowy sporów, w jakich uczestniczy Prokuratoria Generalna w ramach arbitrażu handlowego, pozostaje bardzo szeroki. Są to sprawy skomplikowane ze względu na swój przedmiot a także międzynarodowy charakter. Znaczną część spraw stanowią spory powstałe na tle realizacji inwestycji infrastrukturalnych, takich jak autostrady. Postępowania w tego typu sprawach wymagają znajomości obcego prawa obligacyjnego i międzynarodowej praktyki kontraktowej. Wiele 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 segregatorów zawierających umowy, dokumentację projektową, geologiczną, opinie ekspertów itp.). Ze względu na konstrukcję większości tariff arbitrażowych, powodowie kumulują w jednym pozwie kilka, a nawet kilkanaście roszczeń wynikających z danego kontraktu, które mogłyby równie dobrze być dochodzone w osobnych postępowaniach.

Należy wspomnieć, że powodowie występujący z roszczeniami przeciwko Skarbowi Państwa są z reguły reprezentowani przez renomowane międzynarodowe kancelarie prawne specjalizujące się w tego rodzaju sprawach. Jednak dzięki zespołowej pracy radców i dużemu doświadczeniu zdobytemu w podobnych sporach, Prokuratoria Generalna w 2010 r. zapewniła skuteczną ochronę interesów prawnych Skarbu Państwa również w skomplikowanych i wielowątkowych postępowaniach przed sądami polubownymi.

#### **4.2 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. Należy zauważyć – co podnoszone było już w poprzednich sprawozdaniach Prokuratorii 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. Prokuratoria Generalna powołuje się tu m.in. na wyrok Sądu Najwyższego z 11 marca 2008 r. (II CSK 558/07), w którym stwierdzono, że nie można przyjąć, by każde wadliwe działanie organu pierwszej instancji mogło być kwalifikowane jako bezprawne, choćby było ono skorygowane przez instancję odwoławczą. W innym wyroku, z dnia 3 listopada 2009 r. (II CSK 247/09), SN wskazał, że nie każde wadliwe działanie organu administracji pierwszej czy drugiej instancji – skorygowane następnie przez sąd administracyjny – może być automatycznie kwalifikowane jako działanie bezprawne, rodzące po stronie Skarbu Państwa obowiązek odszkodowawczy.

W sprawach dotyczących odpowiedzialności za decyzje administracyjne i podatkowe Prokuratoria Generalna konsekwentnie wskazuje ponadto, że nie jest możliwe dochodzenie roszczeń odszkodowawczych przez podmioty, w stosunku do których decyzja taka nie była skierowana. Nie jest np. 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. W przeciwnym razie każde bezprawne działanie Skarbu Państwa tworzyłoby w sposób pośredni praktycznie nieograniczone obszary odpowiedzialności.

Prokuratoria Generalna powołuje się także na wyrok Sądu Najwyższego z 24 lipca 2008 r. (IV CSK 151/08), w którym przyjęto, 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 uchyleciem takiej wadliwej decyzji.

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

Coraz liczniejszą 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. Za niezwykle istotny w tym zakresie należy uznać wyrok Sądu Najwyższego z dnia 28 października 2010 r. (II CSK 227/10), w którym wprost wskazano, że do ochrony należności podatkowych może mieć zastosowanie – w drodze analogii – skarga pauliańska, o której mowa w art. 527 k.c.

Umożliwieniu skutecznej egzekucji zaległości podatkowych służy także wytaczanie powództw o zapłatę przeciwko dłużnikom rzeczowym – nabywcom nieruchomości obciążonych hipotekami przymusowymi wpisanymi w związku z istnieniem zaległości podatkowych. Prokuratoria Generalna prowadzi też przed Sądem Najwyższym sprawy o wpis hipotek przymusowych na wniosek organów podatkowych oraz przed sądami powszechnymi i Sądem Najwyższym sprawy o usunięcie niezgodności między stanem prawnym nieruchomości ujawnionym w księdze wieczystej a rzeczywistym stanem prawnym. W tej ostatniej kategorii spraw istotne znaczenie ma wyrok Sądu Najwyższego z dnia 3 grudnia 2010 r. (I CSK 163/10), z którego wynika, że w sprawie dotyczącej uzgodnienia treści księgi wieczystej z rzeczywistym stanem prawnym, polegającego na wykreśleniu hipoteki przymusowej wpisanej na wniosek organu podatkowego w związku z istnieniem zaległości podatkowych, sąd powszechny nie jest uprawniony do samodzielnego ustalania, czy zobowiązania podatkowe uległy przedawnieniu, gdyż kompetencja ta przysługuje organom podatkowym.

Ponadto, do Prokuraturii Generalnej 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 niektóre inne należności budżetowe.

#### **4.4 Zwrot dofinansowania ze środków Unii Europejskiej**

Zwiększa się liczba spraw związanych z dofinansowaniem udzielanym ze środków Unii Europejskiej, w szczególności w ramach perspektywy programowej 2004-2006. Odpowiednie organy państwowe coraz częściej zwracają się do Prokuraturii Generalnej o wystąpienie wobec beneficjentów z powództwem o zwrot środków wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem lub bez zachowania właściwych procedur (w tym wynikających z przepisów o zamówieniach publicznych) lub pobranych w sposób nienależny albo w nadmiernej wysokości. Istotne znaczenie ma wyrok Sądu Najwyższego z dnia 5 listopada 2010 r. (I CSK 90/10), w którym stwierdzono, że obowiązek zwrotu przez beneficjenta pomocy udzielonej ze środków funduszy europejskich w przypadku ich wykorzystania bez zachowania wymaganych procedur istnieje bez względu na wystąpienie cywilnoprawnej sankcji niezachowania procedur w postaci nieważności umów zawartych z wykonawcami wyłonionymi bez przestrzegania ustawowych reguł udzielania zamówień publicznych. Ważny z punktu widzenia interesów Skarbu Państwa jest także prawomocny wyrok Sądu Okręgowego w Krakowie z dnia 6 listopada 2009 r. (I C 1179/09), w którym stwierdzono, że postanowienia umowy o dofinansowanie dają instytucji pośredniczącej prawo do domagania się od beneficjenta zwrotu nienależnie przekazanych kwot niezależnie od faktu wcześniejszej akceptacji sprawozdania końcowego w każdym przypadku, gdy wystąpiły przesłanki zwrotu przekazanych środków

Z drugiej strony, coraz liczniejsze są sprawy, w których beneficjenci – ze względu na to, że w związku z wykryciem nieprawidłowości nie otrzymali przewidzianych umową o dofinansowanie środków – dochodzą zapłaty tych środków. Zdarzają się też powództwa wytaczane przez beneficjentów, którzy na żądanie odpowiednich instytucji zwrócili dofinansowanie, a następnie dochodzą zwrotu tych środków w oparciu o przepisy o bezpodstawnym wzbogaceniu – wywodząc, że spełnili warunki uprawniające ich do otrzymania dofinansowania, a zatem nie istniały przesłanki do żądania jego zwrotu. Zdarza się także, że beneficjenci dążą na drodze sądowej do wykazania w drodze powództw ustalających, że obowiązek zwrotu dofinansowania nie istnieje. Przeciwno Skarbowi Państwa kierowane są także roszczenia związane z nieprzyznaniem dofinansowania ze środków unijnych.

#### **4.5 Bezprawie oraz zaniechanie legislacyjne**

Na podstawie art. 417<sup>1</sup> § 1 i 4 k.c. Skarb Państwa może odpowiadać za tzw. bezprawie oraz zaniechanie legislacyjne. W procesach dotyczących odpowiedzialności Skarbu Państwa za bezprawie legislacyjne Prokuratura 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 Prokuratura 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. Prokuratura 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, OSNC 2009, nr 11, poz. 144) 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. 417<sup>1</sup> § 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. 417<sup>1</sup> § 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 tylko 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.

#### **4.6 Roszczenia reprivatyzacyjne, 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. 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 jest jednolite. W uchwale Sądu Najwyższego z 5 grudnia 2008 r. (III CZP 123/08, OSNC 2009, nr 11, poz. 145) wyrażono pogląd, że w takiej sytuacji zwrot utraconych korzyści przysługuje. Odmienny pogląd – zgodny z wyrażanym w tym zakresie stanowiskiem Prokuratorii Generalnej – głoszący, że jeżeli wadliwa decyzja administracyjna zapadła przed wejściem w życie Konstytucji, to odszkodowanie należne na podstawie art. 160 § 1 k.p.a. nie obejmuje korzyści utraconych wskutek jej wydania, choćby ich utrata nastąpiła po wejściu w życie Konstytucji, został podzielony w kilku wydanych już w 2009 roku orzeczeniach Sądu Najwyższego (wyrok z 16 kwietnia 2009 r., I CSK 524/08; wyrok z 18 czerwca 2009 r., II CSK 26/09; wyrok z 16 października 2009 r., I CSK 66/09).

Wśród postępowań reprivatyzacyjnych znaczącą liczbę spraw 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.

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.

#### **4.7 Obligacje przedwojenne**

W 2010 roku nadal prowadzone były sprawy związane z występowaniem przez posiadaczy obligacji wyemitowanych przed II wojną światową na drogę sądową z roszczeniami odszkodowawczymi z tytułu zaniechania przez Skarb Państwa ich wykupu.

Wzrost liczby takich spraw spowodowany był wejściem w życie w dniu 11 maja 2008 r. wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 kwietnia 2007 r. (SK 49/05, OTK-ZU z 2007 r., nr 4A, poz. 39), w którym Trybunał 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. 358<sup>1</sup> § 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 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji RP.

W sprawach dotyczących waloryzacji przedwojennych zobowiązań Prokuratoria Generalna wskazuje na niedopuszczalność waloryzacji tych wierzytelności, albowiem na przeszkodzie temu stoją przepisy o zmianie systemu pieniężnego oraz prospektywny charakter wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 kwietnia 2007 r. (SK 49/05). Taki pogląd podzielił Sąd Najwyższy (por. wyrok SN z 8 stycznia 2009, I CSK 482/08, wyrok SN z 5 lutego 2009, I CSK 331/08 oraz rozstrzygające – jak się wydaje – w tym zakresie postanowienie z 22 października z 2009 r., III CZP 75/09).

Ponadto, Prokuratoria Generalna wskazywała na przedawnienie tego typu zobowiązań. Pogląd ten, zaakceptowany przez Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 5 września 2008 r. (sygn. akt I CSK 41/08), miał wpływ na spadek ilości spraw dotyczących żądania odszkodowania z tytułu zaniechania wykupu obligacji przedwojennych. Tym samym liczba spraw tej kategorii prowadzonych w PGSP systematycznie maleje.

#### **4.8 Roszczenia osób osadzonych w jednostkach penitencjarnych**

Należy zwrócić uwagę na dalszy wzrost liczby spraw z powództwa osób osadzonych w zakładach karnych i aresztach śledczych – opartych na zarzucie naruszenia dóbr osobistych w związku z przeludnieniem w celach. Ma to związek z orzeczeniem Trybunału Konstytucyjnego z 26 maja 2008 r. (SK 25/07, OTK-A 2008, nr 4, poz. 62), w którym stwierdzono niezgodność art. 248 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny wykonawczy z przepisami Konstytucji RP. Przepis ten przewidywał możliwość umieszczenia osadzonego w warunkach, w których powierzchnia w celi na jedną osobę wynosi mniej niż 3 m. kw. i utracił moc obowiązującą z dniem 6 grudnia 2009 r. Sprawy z powództwa osób osadzonych stanowią największą grupę spraw prowadzonych przez Prokuratorię Generalną.

W sprawach tych Prokuratoria Generalna wykazuje, że wyżej wskazane orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego nie może stanowić podstawy odpowiedzialności Skarbu Państwa ze względu na

jego perspektywny charakter. Pogląd ten jest podzielany w orzecznictwie Sądu Najwyższego (por. m.in. postanowienie SN z dnia 21 grudnia 2009 r., V CSK 301/09). Ponadto Prokuratoria Generalna podnosi, że samo umieszczenie osadzonego w warunkach, w których powierzchnia w celi na jedną osobę wynosi mniej niż 3 m. kw. nie oznacza jeszcze naruszenia jego dóbr osobistych, w tym godności.

#### **4.9 Odpowiedzialność za orzeczenia wydane w postępowaniu cywilnym**

Obowiązujący od 2004 r. art. 417<sup>1</sup> § 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. Dlatego przepisy art. 424<sup>1</sup>-424<sup>12</sup> 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, OTK-ZU 2008, nr 3A, poz. 39 – rozszerzenie możliwości zaskarżania orzeczeń niekończących postępowania w sprawie) oraz rozszerzony czasowo na skutek wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 8 grudnia 2009 r. (SK 34/08), 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 będzie 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<sup>1b</sup> 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 wyrażony przez Sąd Najwyższy w latach wcześniejszych znalazł potwierdzenie również w roku 2009 (wyrok SN z 18 lutego 2009 r., I CNP 97/08; wyrok SN z 27 lutego 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. 424<sup>1</sup> § 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 dnia 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.

#### **4.10 Sprawy związane z zasiedzeniem nieruchomości przez Skarb Państwa**

W 2010 r. Prokuratoria Generalna nadal prowadziła sprawy dotyczące 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. 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.). Problematyka siły wyższej stanowi przedmiot licznych orzeczeń Sądu Najwyższego, a kilka z nich zostało wydanych w 2009 r. (por. postanowienie SN z 30 października 2008 r., II CSK 241/08; postanowienie SN z 20 stycznia 2009 r., II CSK 412/08; postanowienie SN z 23 stycznia 2009 r., II CSK 593/08; postanowienie SN z 23 stycznia 2009 r., II CSK 93/08).

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 beczynność 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.

#### **4.11 Sprawy związane z problematyką urządzeń przesyłowych**

Kolejną kategorię spraw, która miała istotne znaczenie w działalności Prokuratorii Generalnej w roku 2010 r., stanowiły 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 – ustawą 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, czyli 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 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 orzecznictwie (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.

Warta odnotowania jest w tym zakresie także uchwała Sądu Najwyższego z 22 października 2009 r. (III CZP 70/09), zgodnie z którą korzystanie przez przedsiębiorstwo państwowe z nieruchomości w sposób odpowiadający treści służebności gruntowej, prowadzące do zasiedzenia służebności gruntowej przed dniem 1 lutego 1989 r., stanowiło podstawę do nabycia tej służebności przez Skarb Państwa. Uchwała oznacza, że właściciele nieruchomości, na których stacje trafo, słupy telegraficzne, rurociągi, gazociągi i inne urządzenia przesyłowe znalazły się przed 1 lutego 1979 r. lub wcześniej, nie mogą zgłaszać z racji ich obecności na tych nieruchomościach żadnych roszczeń, skoro służebności z nimi związane nabył wskutek zasiedzenia jako właściciel nieruchomości władnącej Skarb Państwa.

#### **4.12 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.

Łącznie w roku 2010 Prokuratoria Generalna prowadziła sprawy związane z wykonywaniem zastępstwa procesowego Skarbu Państwa przed Sądem Najwyższym w **828** sprawach, z czego **485** spraw wszczęto w 2010. Zastępstwo to dotyczyło udziału w postępowaniach wywołanych wniesieniem skarg kasacyjnych, skarg o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia oraz zażaleń do Sądu Najwyższego.

Ponadto, Prokuratoria Generalna zajmowała też stanowisko w postępowaniach wszczętych na skutek przedstawienia Sądowi Najwyższemu zagadnień prawnych. W 2010 r. zapadło wiele istotnych dla Skarbu Państwa orzeczeń Sądu Najwyższego, wśród których – oprócz wspomnianych powyżej – wskazać można orzeczenia Sądu Najwyższego dotyczące kwestii zbiegu egzekucji sądowej i administracyjnej (zob. uchwałę SN z 24 lutego 2010 r., III CZP 133/09), nieważności postępowania nieprocesowego (zob. uchwałę składu 7 sędziów SN z dnia 20 kwietnia 2010 r., III CZP 112/09), odpowiedzialności za szkody wyrządzone przez wydanie prawomocnych orzeczeń sądowych czy decyzji administracyjnych (zob. postanowienie SN z dnia 26 listopada 2010 r., IV CSK 383/10; wyrok SN z dnia 24 marca 2010 r., V CSK 271/09; wyrok SN z dnia 30 września 2010 r., I CSK 680/09; wyrok SN z dnia 7 października 2010 r., IV CSK 206/10), czy też żądania uznania czynności prawnej krzywdzącej wierzyciela za bezskuteczną w stosunku do niego (zob. wyrok SN z dnia 28 października 2010 r., II CSK 227/10).

Szczególną uwagę należy zwrócić na problem rozstrzygany przez Sąd Najwyższy w sprawie o sygn. akt III CZP 112/10, który dotyczy kwestii intertemporalnych związanych ze stosowaniem

właściwego przepisu (tj. art. 160 k.p.a. bądź też art. 417 k.c.) stanowiącego o odpowiedzialności Skarbu Państwa za szkodę wyrządzoną wydaniem bezprawnej decyzji administracyjnej. Powyższe zagadnienie zostało skierowane przez Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego do rozstrzygnięcia składowi siedmiu sędziów Sądu Najwyższego, który postanowieniem z dnia 24 sierpnia 2010 r. zagadnienie to przedstawił do rozstrzygnięcia pełnemu składowi Izby Cywilnej Sądu Najwyższego.

## 5. 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.

Opinia prawna wydana przez Prokuratorię 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 mogą stanowić 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 2010 r. do Prokuraturii Generalnej wpłynęło 48 wniosków o wydanie opinii prawnej. Najwięcej wniosków o wydanie opinii złożyły następujące podmioty:

Lp.	PODMIOTY	Liczba wniosków
1.	Ministerstwo Skarbu Państwa	7
2.	Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad	3
3.	Rejonowy Zarząd Infrastruktury w Poznaniu	3
4.	Ministerstwo Zdrowia	2
5.	Ministerstwo Obrony Narodowej	2
6.	Wojewoda Małopolski	2

## 6. UDZIAŁ W TWORZENIU PRAWA (LEGISLACJA)

Kolejnym z ustawowych zadań Prokuraturii 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 2010 r. wpłynęło **816** wniosków o opinie legislacyjne do projektów dokumentów rządowych, w tym:

- 105 projektów ustaw,
- 36 projektów założeń do projektów ustaw,
- 2 projekty umów międzynarodowych,
- 62 projekty rozporządzeń Rady Ministrów,

- 8 projektów rozporządzeń Prezesa Rady Ministrów,
- 476 projektów rozporządzeń ministrów,
- 37 projektów uchwał,
- 4 projekty zarządzeń,
- 39 projekty stanowisk Rady Ministrów do dokumentów,
- 3 projekty obwieszczeń ministra,
- 13 projektów innych dokumentów rządowych,
- 3 projekty opinii Rady Ministrów.

Na uwagę zasługuje fakt, że liczba opiniowanych projektów aktów normatywnych ciągle wzrasta.

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).