



Prezes
Prokuraturii Generalnej
Skarbu Państwa

**SPRAWOZDANIE Z DZIAŁALNOŚCI
PROKURATORII GENERALNEJ SKARBU PAŃSTWA
W OKRESIE OD DNIA 15 MARCA 2006 R.
DO DNIA 31 GRUDNIA 2006 R.**

Warszawa, marzec 2007 r.

1. PODSTAWY PRAWNE DZIAŁALNOŚCI PROKURATORII GENERALNEJ SKARBU PAŃSTWA.

1.1 USTAWA Z DNIA 8 LIPCA 2005 R. O PROKURATORII GENERALNEJ SKARBU PAŃSTWA.

Akt prawny określający pozycję ustrojową i zasady funkcjonowania Prokuratorii Generalnej Skarbu Państwa – dalej jako „Prokuratoria Generalna” – stanowi ustawa z dnia 8 lipca 2005 r. o Prokuratorii Generalnej Skarbu Państwa (Dz.U. Nr 169, poz. 1417, z późn. zm.), dalej jako „Ustawa”. Określa ona zadania jednostki i jej organizację, oraz status prawny radców Prokuratorii Generalnej.

Prokuratoria Generalna powołana została do ochrony prawnej praw i interesów Skarbu Państwa. Jest ona, obok sądów i prokuratury, jednym z państwowych organów ochrony prawnej. Państwo – zaś w ujęciu cywilistycznym Skarb Państwa – uczestnicząc w obrocie cywilnoprawnym potrzebuje, tak jak każdy podmiot, stałej i profesjonalnej obsługi prawnej. Celem działania Prokuratorii jest zapewnienie Skarbowi Państwa fachowej pomocy prawnej nie tylko w sferze *dominium* (zastępstwo procesowe przed sądami oraz wydawanie opinii prawnych), ale także w innych obszarach działalności publicznej (udział w procesie tworzenia prawa).

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

Przepisy wykonawcze do ustawy o Prokuratorii Generalnej.

Uzupełnieniem przepisów ustawy z 8 lipca 2005 r. są wydane na jej podstawie akty wykonawcze, a mianowicie:

- 1) wydane na podstawie art. 25 ust. 1 Ustawy Zarządzenie Nr 115 Prezesa Rady Ministrów z dnia 15 listopada 2005 r. sprawie nadania statutu Prokuratorii Generalnej Skarbu Państwa (M.P. Nr 70 z późn. zm.);
- 2) wydane na podstawie art. 43 ust. 2 Ustawy rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 grudnia 2005 r. w sprawie wysokości wynagrodzenia zasadniczego i stawek dodatku funkcyjnego dla radców i starszych radców Prokuratorii Generalnej Skarbu Państwa (Dz. U. Nr 265, poz. 2211);
- 3) wydane w związku z treścią art. 72 Ustawy rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 grudnia 2005 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie zasad wynagradzania pracowników niebędących członkami korpusu służby cywilnej zatrudnionych w urzędach administracji rządowej i pracowników innych jednostek (Dz. U. Nr 265, poz. 2212);
- 4) 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 Prokuratorii Generalnej Skarbu Państwa (Dz. U. Nr 33, poz. 234);
- 5) wydane na podstawie art. 16 ust. 2 Ustawy rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 14 lutego 2006 r. w sprawie określenia wzoru stroju urzędowego radców Pro-

kuratorii Generalnej Skarbu Państwa biorących udział w rozprawach sądowych (Dz. U. Nr 41, poz. 277);

- 6) 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);
- 7) wydane na podstawie art. 84 ust. 7 Ustawy rozporządzenie Ministra Skarbu Państwa z dnia 2 marca 2006 r. w sprawie szczegółowego trybu przeprowadzania konkursu na stanowisko radcy Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa (Dz. U. Nr 42, poz. 286);
- 8) 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);
- 9) wydane na podstawie art. 44 ust. 4 Ustawy rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 11 marca 2006 r. w sprawie dodatku za wieloletnią pracę przysługującego radcom i starszym radcom Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa (Dz. U. Nr 42, poz. 279);
- 10) wydane na podstawie art. 25 ust. 4 Ustawy rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 marca 2006 r. w sprawie zakresu i trybu współdziałania Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa przy wykonywaniu zastępstwa procesowego Skarbu Państwa z podmiotami reprezentującymi Skarb Państwa (Dz. U. Nr 46, poz. 330).

1.2 STATUS PRAWNY PROKURATORII GENERALNEJ SKARBU PAŃSTWA

Ustawa stanowi, że Prokuratura Generalna Skarbu Państwa jest państwową jednostką organizacyjną (art. 1 ust. 2). Należy ją zaliczyć do kategorii organów państwowych *sui generis*. Ustawa o Prokuraturii Generalnej stanowi jeden z aktów wykonujących konstytucyjny nakaz regulacji instytucji Skarbu Państwa (art. 218 Konstytucji RP) – jakkolwiek Prokuratura Generalna nie jest konstytucyjnym organem państwa.

1.3 ZADANIA PROKURATORII GENERALNEJ SKARBU PAŃSTWA

Ustawa przewiduje trzy podstawowe obszary działalności Prokuraturii Generalnej:

- po pierwsze, wykonywanie zastępstwa procesowego Skarbu Państwa;
- 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;
- zastępstwo procesowe Skarbu Państwa przed sądami powszechnymi, wojskowymi i polubownymi;
- zastępstwo Rzeczypospolitej Polskiej przed sądami, trybunałami i innymi organami orzekającymi w stosunkach międzynarodowych.

Wyłączne zastępstwo procesowe Skarbu Państwa przed Sądem Najwyższym, wynikające z art. 4 ust. 1 pkt 1 Ustawy, obejmuje sprawy, w których Sąd Najwyższy rozpoznaje środki zażalenia – skargi kasacyjne lub zażalenia – a także przedstawiane Sądowi Najwyższemu do rozstrzygnięcia przez sądy drugiej instancji zagadnienia prawne. Wyłączny charakter zastępstwa Prokuraturii Generalnej oznacza, że jedynie radcowie Prokuraturii Generalnej mogą w imieniu Skarbu Państwa sporządzić skargę kasacyjną lub zażalenie rozpatrywane przez Sąd Najwyższy. Skargi kasacyjne lub zażalenia sporządzone przez radców prawnych lub adwokatów wykonujących czynności zastępstwa na podstawie pełnomocnictwa udzielonego przez kierowników jednostek organizacyjnych Skarbu Państwa są przez Sąd Najwyższy odrzucane bez ich rozpoznania.

Zastępstwo procesowe przed Sądem Najwyższym to istotna część działalności Prokuraturii Generalnej – umożliwiająca ocenę poziomu zastępstwa procesowego wykonywanego przez wszystkie państwowe jednostki organizacyjnej. Pozwala to z jednej strony na kształtowanie korzystnych dla Skarbu Państwa tendencji w orzecznictwie Sądu Najwyższego, z drugiej zaś strony – na bieżące korygowanie błędów popełnianych przez pełnomocników ustanawianych przez kierowników państwowych jednostek organizacyjnych.

Zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 2 Ustawy do zadań Prokuraturii Generalnej należy zastępstwo Skarbu Państwa przed sądami powszechnymi, wojskowymi i polubownymi (należy zwrócić uwagę, iż przepis ten, po nowelizacji z dnia 16 grudnia 2005 r., nie obejmuje zastępstwa procesowego Skarbu Państwa przed sądami administracyjnymi). W praktyce zastępstwo to wykonywane będzie przede wszystkim przed sądami powszechnymi, a zwłaszcza wydziałami cywilnymi oraz sądami gospodarczymi. Jak wynika z art. 8 Ustawy zastępstwo Skarbu Państwa przez Prokuratoria Generalną jest obowiązkowe, jeżeli wartość przedmiotu sprawy przewyższa kwotę 1 miliona złotych, bądź jeżeli sprawa dotyczy naprawienia szkody wyrządzone przez wydanie lub niewydanie ustawy albo rozporządzenia Rady Ministrów.

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

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

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

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

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

2. UTWORZENIE PROKURATORII GENERALNEJ SKARBU PAŃSTWA

Prokuratoria Generalna utworzona została ustawą z dnia 8 lipca 2005 r. o Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa, która w pierwotnym brzmieniu weszła w życie w dniu 14 września 2005 r.

2.1 PEŁNOMOCNIK DS. ORGANIZACJI PROKURATORII GENERALNEJ SKARBU PAŃSTWA

Ustawodawca – zdając sobie sprawę, iż Prokuratoria Generalna będzie tworzona od podstaw – założył, iż niezbędny będzie okres co najmniej kilku miesięcy na zorganizowanie urzędu. Z tego też względu początkowe czynności podejmował powołany przez Prezesa Rady Ministrów Pełnomocnik do spraw organizacji Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa – zwany dalej „Pełnomocnikiem”.

Zarządzeniem Nr 86 z dnia 27 września 2005 r. w sprawie powołania Pełnomocnika do spraw organizacji Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa oraz zakresu jego działań i środków niezbędnych do ich realizacji Prezes Rady Ministrów powołał na stanowisko Pełnomocnika dr Marcina Dziurdę. Zgodnie z przepisem art. 84 ust. 1 *in fine* Ustawy Pełnomocnik działał do dnia powołania Prezesa Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa, tj. do dnia 22 marca 2006 r.

Dokonana przez Pełnomocnika analiza ustawy z dnia 8 lipca 2005 r. o Prokuraturii Generalnej doprowadziła do wniosku, że konieczna jest nowelizacja Ustawy jeszcze przed jej wejściem w życie. Podstawowymi powodami były:

- po pierwsze, konieczność usunięcia luk prawnych, jakimi obarczona była Ustawa w jej pierwotnej wersji – w szczególności wadliwa nowelizacja art. 87¹ Kodeksu postępowania cywilnego sprawiała, że Skarb Państwa pozbawiony byłby możliwości działania przed Sądem Najwyższym, w tym wnoszenia skarg kasacyjnych;
- po drugie, planowana pierwotnie struktura organizacyjna Prokuraturii Generalnej – przewidująca obligatoryjne powołanie dziesięciu oddziałów – byłaby zbyt skomplikowana i kosztowna w stosunku do zadań nowego urzędu;
- po trzecie, ze względu na dalekie od satysfakcjonujących wyniki pierwszego etapu rekrutacji radców Prokuraturii Generalnej konieczne stało się rozszerzenie kręgu osób, które mogły zgłosić zamiar przejścia do nowej jednostki w trybie przepisów przejściowych;
- po czwarte wreszcie, trzymiesięczny okres od dnia powołania Pełnomocnika okazał się zdecydowanie zbyt krótki, by nowa jednostka mogła w sposób prawidłowy rozpocząć działalność od dnia 1 stycznia 2006 r.

W takiej sytuacji Pełnomocnik przygotował projekt nowelizacji ustawy o Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa. Przedstawiony projekt został zaaprobowany przez Ministra Skarbu Państwa i Rada Ministrów skierowała go w dniu 23 listopada 2005 r. do Sejmu (druk sejmowy nr 57). Ustawa o zmianie ustawy o Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa została uchwalona

w dniu 16 grudnia 2006 r. i opublikowana w Dzienniku Ustaw z dnia 30 grudnia 2005 r. (Nr 264, poz. 2205). Zgodnie z nowelizacją termin rozpoczęcia działalności przez nową jednostkę został przesunięty na dzień 15 marca 2006 r.

2.2 PIERWSZA REKRUTACJA RADCÓW PROKURATORII GENERALNEJ

Do podstawowych zadań Pełnomocnika, zgodnie z art. 84 ust. 5 Ustawy, należała rekrutacja pierwszej grupy radców Prokuratorii Generalnej. Wykonując to zadanie Pełnomocnik umieścił w prasie ogłoszenia informujące o możliwości zgłoszenia zamiaru przejścia do pracy w Prokuratorii Generalnej przez osoby spełniające wymogi określone w art. 29 ust. 1-3 oraz 5-6 Ustawy – w terminie 3 miesięcy od dnia wejścia w życie art. 84 i 85 wyżej powołanej ustawy. W wyniku tych publikacji, do dnia 14 grudnia 2005 r. do Pełnomocnika wpłynęło 197 wniosków od osób spełniających przesłanki wynikające z wyżej wymienionych przepisów.

Po nowelizacji Ustawy, w związku z rozszerzeniem kręgu osób mogących zgłosić zamiar przejścia do pracy w Prokuratorii Generalnej, w dniu 13 stycznia 2006 r. ponownie zamieszczono ogłoszenia informujące o możliwości zgłoszenia zamiaru przejścia w terminie do dnia 15 lutego 2006 r. Zainteresowanie tym naborem wyraziły 162 osoby spełniające przesłanki wynikające z powołanych w ogłoszeniu przepisów.

Spośród 359 osób, które zgłosiły zamiar przejścia do pracy w Prokuratorii Generalnej wyselekcjonowanych zostało 48 osób, które zostały mianowane na radców Prokuratorii Generalnej. Poniżej przedstawiono wykaz urzędów, z których pozyskano te osoby:

- 1) Biuro Trybunału Konstytucyjnego
- 2) Główny Urząd Nadzoru Budowlanego
- 3) Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych
- 4) Komisja Papierów Wartościowych i Giełd
- 5) Mazowiecki Urząd Skarbowy
- 6) Ministerstwo Finansów
- 7) Ministerstwo Gospodarki
- 8) Ministerstwo Obrony Narodowej
- 9) Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi
- 10) Ministerstwo Skarbu Państwa
- 11) Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji
- 12) Ministerstwo Sprawiedliwości
- 13) Ministerstwo Transportu i Budownictwa
- 14) Ministerstwo Zdrowia
- 15) Rządowe Centrum Legislacji
- 16) Sąd Najwyższy
- 17) Urząd ds. Kombatantów i Osób Represjonowanych
- 18) Urząd Komitetu Integracji Europejskiej
- 19) Urząd m.st. Warszawy
- 20) Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów
- 21) Zachodniopomorski Urząd Wojewódzki

2.3 KOSZTY FUNKCJONOWANIA PROKURATORII GENERALNEJ DO DNIA 14 MARCA 2006 R.

Zgodnie z art. 85 ust. 1 Ustawy Pełnomocnik otrzymał ze środków Funduszu Skarbu Państwa kwotę 2.530.200 zł na pokrycie kosztów organizacji i funkcjonowania Prokuraturii Generalnej w okresie jej organizacji. Dzięki poczynionym oszczędnościom koszty organizacji Prokuraturii Generalnej udało się ograniczyć do 1.525.940 zł. Pozostała kwota przeszła 1 miliona złotych została zwrócona Ministrowi Skarbu Państwa na konto Funduszu Skarbu Państwa.

Sprawozdanie z działalności Pełnomocnika powołanego Zarządzeniem Nr 86 Prezesa Rady Ministrów z dnia 27 września 2005 r. zostało złożone Prezesowi Rady Ministrów w dniu 31 marca 2006 r.

3. ORGANIZACJA PROKURATORII GENERALNEJ SKARBU PAŃSTWA

3.1 GŁÓWNY URZĄD PROKURATORII GENERALNEJ

Po dokonanej nowelizacji Ustawy utworzenie oddziałów Prokuraturii Generalnej jest fakultatywne – może to nastąpić w drodze zarządzenia Prezesa Rady Ministrów, wydanego na wniosek ministra właściwego do spraw Skarbu Państwa (art. 22 ust. 2). Obecnie nie ma potrzeby powoływania oddziałów – zgodnie z przewidywaniami Pełnomocnika ds. organizacji Prokuraturii Generalnej zdecydowana większość spraw prowadzonych przez nową jednostkę toczy się przed sądami warszawskimi. W konsekwencji łączne koszty wszystkich wyjazdów służbowych radców Prokuraturii Generalnej wyniosły w roku 2006 r. **48.217 zł** – podczas gdy przewidywany w rządowym projekcie ustawy roczny koszt funkcjonowania oddziałów Prokuraturii Generalnej miał wynosić **ok. 20.000.000 zł**.

W związku z powyższym, zgodnie z art. 22 ust. 3 Ustawy Główny Urząd z siedzibą w m.st. Warszawie wykonuje aktualnie zadania i czynności Prokuraturii Generalnej na terenie całego kraju.

3.2 ORGANIZACJA WEWNĘTRZNA PROKURATORII GENERALNEJ.

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

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

3.3 KIEROWNICTWO PROKURATORII GENERALNEJ SKARBU PAŃSTWA

W skład kierownictwa Prokuratorii Generalnej Skarbu Państwa wchodzi:

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

3.4 RADCOWIE I INNI PRACOWNICY PROKURATORII GENERALNEJ

Zgodnie z rządowym projektem ustawy Prokuratoria Generalna miała docelowo zatrudniać ok. **525** osób, w tym 350 prawników oraz 175 pracowników administracyjnych i obsługi. Analiza realnych potrzeb nowej jednostki – w szczególności po dokonanej nowelizacji Ustawy – pozwala przyjąć, że faktyczne zatrudnienie w nowej jednostce będzie zdecydowanie niższe i nie powinno przekroczyć ok. **160** osób.

Dzięki temu, iż zgodnie z przepisami przejściowymi Prokuratoria Generalna prowadzi, co do zasady, jedynie sprawy wszczęte od dnia 15 marca 2006 r. – pozostałe zaś może stopniowo przejmować – rekrutacja nowych pracowników mogła zostać rozłożona w czasie.

Stan zatrudnienia w Prokuratorii Generalnej na dzień 31 grudnia 2006 r. przedstawiał się następująco:

- liczba etatów ogółem: **99,3**;

w tym:

- kierownictwo - 3;
- radcowie i starsi radcowie Prokuratorii Generalnej - 53;
- pracownicy administracyjni - 39,3;
- etaty pracowników obsługi - 4.

Radcowie Prokuratorii Generalnej są osobami wykonującymi czynności zastępstwa procesowego w sprawach prowadzonych przez Prokuratorię Generalną w imieniu Skarbu Państwa. Ustawa w sposób wyczerpujący reguluje status prawny radców, tworząc *de facto* nowy zawód prawniczy. Zgodnie z przepisem art. 29 ust. 1 Ustawy radcą Prokuratorii 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.

Wymóg wskazany w art. 29 ust. 1 pkt 4 nie stosuje się do osób, które:

- 1) posiadają tytuł naukowy profesora lub stopień naukowy doktora habilitowanego nauk prawnych lub
- 2) pracowały na stanowisku związanym z legislacją, nie niższym niż legislator lub specjalista do spraw legislacji, w urzędzie organu władzy państwowej przez co najmniej pięć lat.

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

Wszystko to sprawia, że – zwłaszcza w obecnym okresie zdecydowanej poprawy koniunktury na rynku usług prawnych – wynagrodzenia i inne warunki zatrudnienia oferowane kandydatom na radców Prokuraturii Generalnej nie są konkurencyjne na rynku. Bardzo utrudnia to zatrudnianie osób, które mogłyby w odpowiedni sposób wykonywać czynności procesowe w sprawach prowadzonych przez Prokuratorię Generalną – najważniejszych z punktu widzenia ochrony praw i interesów Skarbu Państwa. Stanowi to dziś największe zagrożenie dla funkcjonowania Prokuraturii Generalnej.

Drugą grupę pracowników zatrudnionych w Prokuraturii Generalnej stanowią pracownicy administracji i obsługi. Do pracowników tych stosuje się przepisy ustawy z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych (Dz. U. z 2001 r. Nr 86, poz. 953, ze zm.), a w sprawach nieuregulowanych w tych przepisach - przepisy Kodeksu pracy.

3.5 PLAN FINANSOWY PROKURATORII GENERALNEJ SKARBU PAŃSTWA

W rozumieniu ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 249, poz. 2104, z późn. zm.) Prokuratoria Generalna jest jednostką budżetową i prowadzi gospodarkę finansową na zasadach określonych w odrębnych przepisach dla państwowych jednostek budżetowych. Na podstawie przepisu § 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 5 maja 2006 r. w sprawie klasyfikacji części budżetowych oraz określenia ich dysponentów (Dz. U. Nr 80, poz. 558, ze zm.) Prokuratoria Generalna Skarbu Państwa jest dysponentem części 74 budżetu państwa.

Zgodnie z rządowym projektem ustawy koszty funkcjonowania Prokuraturii Generalnej w pierwszym okresie działalności miały wynosić ok. **35 milionów złotych**. W roku 2006 wydatki Prokuraturii Generalnej finansowane były z rezerwy budżetu państwa od dnia 15 marca – czyli przez okres 9 i pół miesiąca. Według wstępnych wyliczeń Pełnomocnika wydatki Prokuraturii Generalnej miały w tym okresie wynosić **19 390 520 zł**. Jednakże dzięki oszczędnościom poczynionym w ramach programu „Tanie Państwo” – które można było osiągnąć dzięki

nowelizacji ustawy o Prokuraturii Generalnej – wydatki Prokuraturii Generalnej w okresie od dnia 15 marca do dnia 31 grudnia 2006 r. zamknęły się w kwocie **8 101 857,03 zł.** Tak duże oszczędności zostały osiągnięte przede wszystkim dzięki rezygnacji z obligatoryjnych oddziałów, a także na skutek przesunięcia rekrutacji nowych pracowników z roku 2006 na lata 2007-2008. Było to możliwe dzięki temu, iż Prokuratura Generalna prowadzi co do zasady jedynie sprawy wszczęte od dnia 15 marca 2006 r., pozostałe zaś może sukcesywnie przejmować. Dzięki temu pełne obciążenie Prokuraturii Generalnej zadaniami określonymi w Ustawie nastąpi prawdopodobnie w roku 2008.

4. ZASTĘPSTWO PROCESOWE WYKONYWANE PRZEZ PROKURATORIĘ GENERALNĄ

4.1 LICZBA SPRAW WSZCZĘTYCH W ROKU 2006

Liczba spraw sądowych prowadzonych przez Prokuratorię Generalną w 2006 r. wyniosła ogółem – **1180**

Z tego:

1. przed Sądem Najwyższym – **223**
2. przed sądami powszechnymi – **948**
3. przed arbitrażami i sądami międzynarodowymi – **9**

4.2 PODMIOTY ZASTĘPOWANE (PODMIOTY REPREZENTUJĄCE SKARB PAŃSTWA)

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

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

Ogólna liczba podmiotów reprezentujących Skarb Państwa wynosi przeszło trzy tysiące. Prokuratura Generalna może wykonywać zastępstwo procesowe na rzecz każdego z tych podmiotów – w sprawach objętych wyłącznym lub obowiązkowym zastępstwem Prokuraturii Generalnej lub przejętych przez nią do prowadzenia.

Poniżej przedstawiona została liczba podmiotów, których sprawy najczęściej były prowadzone przez Prokuratorię Generalną w roku 2006. W nawiasie podana została liczba postępowań sądowych, w których wykonywane było zastępstwo na rzecz danego podmiotu:

1. Minister Skarbu Państwa (**536**),
2. Wojewodowie (**125**),
3. Sejm RP (**115**),
4. Minister Zdrowia (**74**),
5. Minister Finansów (**59**),
6. Minister Budownictwa (**56**),
7. Dyrektorzy Izb Skarbowych (**18**),
8. Dyrektorzy Urzędów Kontroli Skarbowej (**13**).

4.3 SPRAWY PRZED SĄDAMI POWSZECHNYMI

Liczba spraw prowadzonych przez Prokuratorię Generalną przed sądami powszechnymi wyniosła w 2006 r. – **948**.

Z tego liczba spraw skierowanych przeciwko Skarbowi Państwa - **882**.

Liczba spraw z powództwa Skarbu Państwa - **66**.

Suma wszystkich roszczeń zgłoszonych przeciwko Skarbowi Państwa, w sprawach prowadzonych przez Prokuratorię Generalną:

- **5 693 272 046 zł**

- **2 293 078 euro**

- **60 000 000 USD**

Suma wszystkich roszczeń dochodzonych przez Skarb Państwa w sprawach prowadzonych przez Prokuratorię Generalną:

- **737 083 434 zł**

- **95 609 785,72 USD**

4.4 SKUTECZNOŚĆ PROKURATORII GENERALNEJ W ZAKRESIE ZASTĘPSTWA PROCESOWEGO

Zestawienie danych statystycznych dotyczących spraw prawomocnie zakończonych w 2006 r.

Liczba spraw zakończonych ogółem:	225
Liczba spraw wygranych ogółem:	218
Liczba spraw przeigranych ogółem:	7

Sprawy wygrane:

Liczba wygranych spraw z powództwa Skarbu Państwa:	3
Suma roszczeń zasądzonych na rzecz Skarbu Państwa od pozwanych:	8 773 566,70 zł
Liczba spraw wygranych skierowanych przeciwko Skarbowi Państwa:	215
Suma roszczeń oddalonych od Skarbu Państwa :	1 029 072 090,44 zł
Suma kosztów zastępstwa procesowego na rzecz Skarbu Państwa :	142 502,00 zł

Sprawy przegrane:

Liczba spraw przegrywanych skierowanych przeciwko Skarbowi Państwa:	5
Suma roszczeń zasądzonych od Skarbu Państwa :	29 652 001,11 zł
Liczba spraw przegrywanych z powództwa Skarbu Państwa:	2
Suma roszczeń oddalonych w sprawach z powództwa Skarbu Państwa:	0,00 zł
Suma kosztów zastępstwa procesowego od Skarbu Państwa :	15 098,30 zł

4.5 PEŁNOMOCNICY ZEWNĘTRZNI

Zgodnie z przepisem art. 15 ust. 1 Ustawy wykonywanie zastępstwa procesowego Skarbu Państwa przed sądami, trybunałami oraz innymi organami orzekającymi zostało powierzone wyłącznie radcom Prokuraturii Generalnej. Jedyny przewidziany ustawą wyjątek dotyczy spraw z udziałem tzw. czynnika międzynarodowego – tj. sytuacji, w której prowadzenie sprawy wymaga znajomości prawa obcego albo procedur lub instytucji międzynarodowych. Dotyczy to przede wszystkim zastępstwa procesowego Skarbu Państwa przed sądami polubownymi, gdzie może być stosowane prawo obce; jak również zastępstwa Rzeczypospolitej Polskiej przed sądami, trybunałami i innymi organami orzekającymi w stosunkach międzynarodowych. Udzielenie takiego pełnomocnictwa ma charakter fakultatywny i uzależnione jest od każdorazowej decyzji Prezesa Prokuraturii Generalnej, który ocenia, czy Prokuratura jest w stanie prawidłowo bronić interesów Skarbu Państwa.

W 2006 r. Prokuratura Generalna udzieliła dwukrotnie pełnomocnictwa na podstawie przepisu art. 17 Ustawy:

- do reprezentowania Skarbu Państwa – Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad przed Sądem Arbitrażowym *ad hoc* w sprawie z powództwa konsorcjum Budimex Dromex S.A. i Ferrovial Agroman S.A. o zapłatę w związku z realizacją kontraktu na budowę Autostrady A-2,

oraz

- do reprezentowania Skarbu Państwa – Dyrektora Urzędu Morskiego w Szczecinie przed Sądem Okręgowym w Szczecinie w sprawie z wniosku E.Pihl&Son A.S. o stwierdzenie wykonalności orzeczenia Sadu Arbitrażowego w Kopenhadze.

W obydwu przypadkach udzielenie pełnomocnictwa podyktowane było m.in. tym, że zewnętrzni pełnomocnicy zostali wyłonieni przez podmioty reprezentujące Skarb Państwa przed przejęciem prowadzenia sprawy przez Prokuratorię Generalną.

5. GŁÓWNE OBSZARY PRACY PROKURATORII GENERALNEJ SKARBU PAŃSTWA W RAMACH ZASTĘPSTWA PROCESOWEGO SKARBU PAŃSTWA.

5.1 SPRAWY ARBITRAŻOWE I MIĘDZYNARODOWE

a) Prokuratoria Generalna przejęła w 2006 r. do prowadzenia postępowanie arbitrażowe z powództwa inwestora zagranicznego przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej, oparte na umowie w sprawie popierania i wzajemnej ochrony inwestycji. Sprawa znajduje we wstępnej fazie rozpoznania. Dotychczas zostało przekazane jedynie wezwanie na arbitraż. Powód nie wskazał w jego treści kwoty głównej przedmiotu sporu, jak również strony nie określiły jeszcze miejsca postępowania przed sądem arbitrażowym. Powód wskazał jedynie, iż część swoich strat, będących podstawą roszczenia, szacuje na ok. 2,5 miliarda euro. Powyższe postępowanie zostało wszczęte na podstawie art. 8 Umowy z dnia 14 lutego 1989 r. zawartej między Rządem PRL a Rządem Republiki Francuskiej w sprawie popierania i wzajemnej ochrony inwestycji toczyć się będzie według regulaminu UNCITRAL w języku angielskim. W opisywanej sprawie powód żąda odszkodowania za rzekome nieuprawnione działanie polskiego wymiaru sprawiedliwości oraz przywrócenia na jego rzecz korzystania z jego bezpośrednich i pośrednich inwestycji w Polsce.

Prokuratoria Generalna zauważa, iż umowy o ochronie i wzajemnym wspieraniu inwestycji są i mogą być w przyszłości podstawą występowania przez inwestorów zagranicznych z roszczeniami odszkodowawczymi przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej. W wielu przypadkach – mimo braku podstaw w prawie polskim – należy liczyć się z poważnym ryzykiem rozstrzygnięć niekorzystnych dla strony polskiej. Po pierwsze wynika to z faktu, iż zgodnie z orzecznictwem arbitrażowym na podstawie umów o wspieraniu inwestycji można dochodzić roszczeń od Rzeczypospolitej Polskiej nawet wtedy, gdy inwestor nie wykorzysta – a nawet nie spróbuje wykorzystać – środków prawnych przysługujących na podstawie prawa polskiego. Po drugie, orzecznictwo arbitrażowe przyjmuje niezmiernie szeroką definicję „środków wyłączeniowych”, za których zastosowanie Rzeczypospolita Polska może odpowiadać odszkodowawczo wobec inwestorów z państw obcych. W opinii Prokuraturii Generalnej orzecznictwo takie budzi poważne wątpliwości, jednak w razie sporu Rzeczypospolita Polska zdana jest na rozstrzygnięcie sądu arbitrażowego.

b) Prokuratoria Generalna prowadzi lub koordynuje 7 arbitraży z powództw przeciwko Skarbowi Państwa, wynikających z umów cywilnoprawnych, toczących się przed międzynarodowymi stałymi sądami arbitrażowymi, międzynarodowymi sądami arbitrażowymi *ad hoc* oraz sądami arbitrażowymi mającymi siedzibę na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. W 6 spośród tych spraw Prokuratoria Generalna koordynuje lub wykonuje zastępstwo procesowe Skarbu Państwa – Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad związku ze sporami dotyczącymi wykonania kontraktów na budowę odcinków autostrad oraz dróg krajowych. Są to arbitraży *ad hoc*, arbitraży toczące się przed sądem arbitrażowym przy Krajowej Izbie Gospo-

darczej w Warszawie, a także arbitraż toczący się przed sądem arbitrażowym Międzynarodowej Izby Handlowej w Paryżu. Łączna wartość przedmiotowego sporu (kwota głównych roszczeń) w tych sprawach wynosi: 24 772 000,00 euro oraz 8 225 790,76 złotych. Ponadto, Prokuratura Generalna prowadzi postępowanie arbitrażowe z powództwa przeciwko Skarbowi Państwa – Urzędowi Komitetu Integracji Europejskiej, dotyczące potrącenia kar umownych za nieprawidłowe wykonanie umowy (arbitraż krajowy przy Krajowej Izbie Gospodarczej w Warszawie). W tym postępowaniu powód określił kwotę główną roszczenia na 793 078,35 euro. Czynności zastępstwa w postępowaniach arbitrażowych prowadzonych przez Prokuratorię Generalną wykonują radcowie Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa we współpracy z pracownikami właściwych merytorycznie urzędów państwowych. W przypadku, gdy zachodzi konieczność wykonywania zastępstwa prawnego za granicą, obsługę prawną świadczą działające na zlecenie kancelarie prawne posiadające biura w danym państwie i zatrudniające prawników posiadających uprawnienia do występowania przed sądami danego państwa. Prowadzenie przez Prokuratorię Generalną spraw arbitrażowych toczących się na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oznacza istotne oszczędności dla budżetu Państwa, gdyż dotychczas sprawy takie były w większości zlecane komercyjnym kancelariom prawnym, których stawki godzinowe w sprawach arbitrażowych wynoszą kilkaset euro.

c) Europejski Trybunał Praw Człowieka

Prokuratura Generalna uczestniczyła w 2006 r. - na wniosek Pełnomocnika Ministra Spraw Zagranicznych do spraw postępowań przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka - w pracach *Zespołu Roboczego do spraw przygotowania Programu Działań Rządu w sprawie wykonywania wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, któremu powierzono przegląd sentencji wyroków ETPCz w sprawach dotyczących Polski oraz sformułowanie propozycji działań legislacyjnych, których przeprowadzenie pozwoliłoby uniknąć dalszych niekorzystnych dla Polski rozstrzygnięć w analogicznych sprawach. W szczególności Prokuratura Generalna zaangażowana była w prace dwóch podzespołów powołanych w toku prac wskazanego Zespołu, będących forum dyskusji na temat skutków dla Polski dwóch wyroków ETPCz o tzw. charakterze pilotażowym, tj. w sprawie *Hutten-Czapska przeciwko Polsce* oraz *Broniowski przeciwko Polsce*. Doświadczenia wynikające z jednostronnej współpracy pozwoliły na znaczne zaangażowanie Prokuraturii Generalnej we współpracę z Pełnomocnikiem Ministra Spraw Zagranicznych również w bieżących sprawach, toczących się przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka, znajdujących się na różnych etapach procedury. Radcowie Prokuraturii Generalnej przedstawiali propozycje tez i stanowisk w szeregu spraw wszczętych na podstawie skarg wskazujących na naruszenia praw i wolności gwarantowanych w Konwencji Praw Człowieka i Podstawowych Wolności oraz Protokołach do Konwencji o charakterze systemowym, wynikających z kształtu dotychczasowej oraz obecnej legislacji krajowej, w takich obszarach jak *inter alia* zagospodarowanie przestrzenne czy restytucja mienia przedwojennego.

5.2 ODPOWIEDZIALNOŚĆ SKARBU PAŃSTWA ZA WADLIWE DECYZJE ADMINISTRACYJNE

Niezwykle istotną kategorię spraw, w których w 2006 r. Prokuratura Generalna wykonywała zastępstwo procesowe Skarbu Państwa, stanowią postępowania dotyczące roszczeń z tytułu odpowiedzialności Skarbu Państwa za wadliwe decyzje administracyjne. Spośród wskazanej kategorii szczególnie istotne są sprawy dotyczące decyzji podatkowych. Ogólna wartość rosz-

czeń dochodzonych od Skarbu Państwa zastępowanego przez Prokuratorię Generalną w tego rodzaju sprawach wynosiła w 2006 r. 293.107.454,69 zł.

Na gruncie art. 77 ust. 1 Konstytucji RP oraz art. 417 i nast. Kodeksu cywilnego Skarb Państwa może ponosić odpowiedzialność za decyzje administracyjne w niezwykle szerokim zakresie. Zakres odpowiedzialności Skarbu Państwa określony w prawie polskim jest w tym zakresie najszerszy wśród systemów prawnych państw Wspólnot Europejskich.

W prowadzonych przez siebie procesach Prokuratoria Generalna podkreśla jednak, że dochodzenie odszkodowania za wadliwą decyzję administracyjną w postępowaniu przed sądami powszechnymi wymaga wykazania spełnienia ogólnych przesłanek odpowiedzialności odszkodowawczej zawartych w Kodeksie cywilnym. Ustalenie bezprawnego charakteru rozstrzygnięć merytorycznych organów administracyjnych – w postaci stwierdzenia nieważności wydanych uprzednio decyzji lub stwierdzenia ich wydania z naruszeniem prawa – nie zawsze będzie zatem skutkowało zasądzeniem odszkodowania od Skarbu Państwa.

W 2006 r. Prokuratoria Generalna Skarbu Państwa wykonywała zastępstwo procesowe w licznych sprawach dotyczących odpowiedzialności Skarbu Państwa za wadliwe decyzje administracyjne, w tym w sprawach odpowiedzialności za decyzje podatkowe w zakresie nieprawidłowego naliczenia należności z tytułu podatku VAT, podatku akcyzowego i dochodowego, a także nieprawidłowości w procesie egzekucji zobowiązań podatkowych. Żadna z powyższych spraw nie została prawomocnie zakończona do końca ubiegłego roku.

Należy się liczyć z tym, że liczba spraw o odszkodowanie od Skarbu Państwa za decyzje podatkowe będzie znacząco wzrastać. Wynika to z odejścia przez ustawodawcę od możliwości dochodzenia odszkodowania od organu, który wydał wadliwą decyzję administracyjną, co pozostawia poszkodowanemu jedynie możliwość wystąpienia z żądaniem zasądzenia odszkodowania do sądu powszechnego.

5.3 ODPOWIEDZIALNOŚĆ ZA BEZPRAWIE I ZANIECHANIE LEGISLACYJNE

Na podstawie powołanych wyżej przepisów art. 77 ust. 1 Konstytucji RP oraz art. 417 i nast. Kodeksu cywilnego Skarb Państwa w bardzo szerokim zakresie może ponosić odpowiedzialność za bezprawie legislacyjne oraz zaniechanie legislacyjne. Skutki wadliwej legislacji mogą być dla Skarbu Państwa niezwykle istotne, na co wskazują doświadczenia dotyczące roszczeń kierowanych przeciwko Skarbowi Państwa przez samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej z tytułu wprowadzenia do porządku prawnego tzw. „ustawy 203”. Prokuratoria Generalna wykonywała zastępstwo procesowe Skarbu Państwa w 286 tego typu sprawach. Łączna wysokość roszczeń kierowanych przeciwko Skarbowi Państwa zastępowanemu przez Prokuratorię Generalną wyniosła 433 315 832,54 zł.

Pod stosowanym powszechnie sformułowaniem „ustawa 203” należy rozumieć ustawę z dnia 22 grudnia 2000 r. o zmianie ustawy o negocjacyjnym systemie kształtowania przyrostu przeciętnych wynagrodzeń u przedsiębiorców oraz o zmianie niektórych ustaw i ustawy o zakładach opieki zdrowotnej (Dz. U. z 2001 r. Nr 5, poz. 45). Ustawą tą dodano do ustawy z dnia 16 grudnia 1994 r. o negocjacyjnym systemie kształtowania przyrostu przeciętnych wynagrodzeń u przedsiębiorców oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. z 1995 r. Nr 1, poz. 2 ze zm.), zwanej „ustawą negocjacyjną”, m. in. art. 4a. Przepis ten stanowił, iż pracownikom samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej przysługiwał od dnia 1 stycznia 2001 r. wzrost przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia, nie niższy niż 203 zł miesięcznie, w przeliczeniu na pełny wymiar czasu pracy łącznie ze skutkami wzrostu wszystkich składników wynagrodzenia. Regulacja ta odnosiła się to także do roku 2002. Uprawnienie do wymienionego wzro-

stu wynagrodzeń przysługiwało pracownikom samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej, które zatrudniały co najmniej 50 osób.

Uchwalając art. 4a ustawy negocjacyjnej ustawodawca nie wskazał źródeł finansowania podwyżek wynagrodzeń ani ewentualnych instrumentów pozwalających dofinansować samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej, które zostały obciążone obowiązkiem poniesienia kosztów zwianych z podwyżką wynagrodzeń w latach 2001-2002. Wprowadzony na skutek nowelizacji ustawy negocjacyjnej art. 4a obligował samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej do podwyższenia w latach 2001-2002 przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia za pracę o kwotę nie niższą niż 203 zł w przeliczeniu na pełen wymiar czasu pracy i stał się podstawą indywidualnych roszczeń pracowników samodzielnych publicznych zakładach opieki zdrowotnej o wykonanie przez pracodawców tego obowiązku, co prowadziło do uszczuplenia ich środków finansowych.

Przedstawiony powyżej skutek nowelizacji ustawy negocjacyjnej stanowił przyczynę licznych procesów sądowych wytaczanych Skarbowi Państwa przez publiczne zakłady opieki zdrowotnej z tytułu tzw. zaniechania legislacyjnego, polegającego na ustanowieniu przepisów nieprecyzyjnych, budzących rozliczne wątpliwości interpretacyjne. Jako właściwe jednostki organizacyjne do reprezentowania Skarbu Państwa w przedmiotowych sprawach w większości powództw wskazywano alternatywnie Ministra Zdrowia, Ministra Skarbu Państwa oraz Sejm Rzeczypospolitej Polskiej. Przepis art. 4a ustawy negocjacyjnej stanowił jednocześnie podstawę prawną roszczeń formułowanych przez samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej przeciwko Narodowemu Funduszowi Zdrowia (jako następcy prawnemu zlikwidowanych kas chorych) o zwrot równowartości podwyżki wynagrodzeń pracowników.

Istota wytaczanych przez samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej spraw sądowych sprowadzała się do ustalenia ewentualnego zakresu odpowiedzialności państwa za realizację obowiązku finansowego wynikającego z art. 4a znowelizowanej ustawy negocjacyjnej oraz wskazania podmiotu, który winien partycypować w realizacji wypłaty wynikających z ww. przepisu podwyżek wynagrodzeń.

Przełomowe znaczenie w wyjaśnieniu przedstawionych powyżej problemów prawnych związanych ze stosowaniem art. 4a ustawy negocjacyjnej miało wydanie przez Trybunał Konstytucyjny wyroku z dnia 18 grudnia 2002 r., sygn. akt K 43/01, zgodnie z którym ww. przepis, rozumiany jako tworzący współodpowiedzialność systemu finansów publicznych za jego wykonanie, został uznany za zgodny z art. 2, art. 7 i art. 32 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Istniejące w orzecznictwie sądowym rozbieżności w zakresie ustalenia podmiotu posiadającego w omawianych sprawach legitymację bierną rozstrzygnęła natomiast jednoznacznie uchwała Sądu Najwyższego z dnia 30 marca 2006 roku (III CZP 130/05). SN stwierdził, iż art. 4a ustawy z 16 grudnia 1994 roku o negocjacyjnym systemie kształtowania przyrostu przeciętnych wynagrodzeń u przedsiębiorców oraz o zmianie niektórych ustaw stanowi - w związku z art. 56 Kodeksu cywilnego - podstawę roszczenia samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej w stosunku do kas chorych (Narodowego Funduszu Zdrowia) o zwrot kosztów zwiększonego wynagrodzenia pracowników, jeżeli zakład ten, mimo prawidłowego gospodarowania środkami uzyskanymi na podstawie umowy o udzielenie świadczeń zdrowotnych, nie mógł tych kosztów pokryć w całości lub w części.

Uznanie istnienia w powyższym zakresie legitymacji biernej Narodowego Funduszu Zdrowia skutkowało stwierdzeniem braku odpowiedzialności Skarbu Państwa z tytułu działań legislacyjnych. W orzecznictwie Sądu Najwyższego utrwalony został pogląd, iż możliwość uzyskania od Skarbu Państwa odszkodowania z tytułu wadliwej legislacji może co najwyżej służyć rozwiązaniu sytuacji patologicznych i nie powinno rzutować na przedstawiony w przywołanej uchwale z dnia 30.03.2006 r. kierunek wykładni art. 4a ustawy z 16 grudnia 1994 r. (*vide*:

wyrok z 24 września 2003, I CK 143/03, wyrok z 17 marca 2005 r., III CK 405/04, wyrok z 30 marca 2006 r., III CZP 130/05).

Problemy interpretacyjne związane ze stosowaniem art. 4a ustawy z dnia 16 grudnia 1994 r. o negocjacyjnym systemie kształtowania przyrostu przeciętnych wynagrodzeń u przedsiębiorców oraz o zmianie niektórych ustaw zostały wyjaśnione przy czynnym udziale Prokuratury Generalnej Skarbu Państwa w postępowaniach przed sądami powszechnymi oraz przed Sądem Najwyższym. W konsekwencji ukształtowanego orzecznictwa sądowego, publiczne zakłady opieki zdrowotnej w wielu wypadkach cofnęły pozwy w stosunku do Skarbu Państwa. W sprawach, w których nie doszło do cofnięcia pozwu, postępowania w znacznej części zostały już zakończone poprzez oddalenie powództw. W żadnej z przejętych przez Prokuraturę Generalną spraw nie zapadło orzeczenie niekorzystne dla Skarbu Państwa.

Należy zwrócić jednak uwagę, iż kierunek rozstrzygnięć w powyższych sprawach – choć korzystny dla Skarbu Państwa – rodzi obawę, iż zapadać będą orzeczenia niekorzystne dla narodowego Funduszu Zdrowia. Oznaczałoby to, iż odpowiedzialność ponosiłaby i tak jednostka zaliczana do szeroko rozumianego sektora finansów publicznych. Zgodnie jednak z art. 4 ust. 5 Ustawy Prokuratura Generalna nie może wykonywać zastępstwa procesowego państwowej osoby prawnej, jaką jest Narodowy Fundusz Zdrowia.

5.4 ROSZCZENIA REPRYWATYZACYJNE, W TYM DOTYCZĄCE TZW. GRUNTÓW WARSZAWSKICH

Niezwykle istotną grupę spraw prowadzonych przez Prokuraturę Generalną stanowią postępowania o odszkodowania za decyzje i inne akty nacjonalizacyjne i wywłaszczeniowe. W tej kategorii niezwykle istotne znaczenie mają sprawy dotyczące „dekretu warszawskiego”. Pod tym pojęciem należy rozumieć roszczenia wysuwane pod adresem Skarbu Państwa oraz m. st. Warszawy na podstawie przepisów dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m. st. Warszawy (Dz. U. Nr 50, poz. 279), obowiązującego od dnia 21 listopada 1945 r. W 2006 r. Prokuratura Generalna wykonywała zastępstwo procesowe w 109 sprawach dotyczących roszczeń wynikających z „dekretu warszawskiego”, w tym 6 po stronie powodowej. Ogólna wartość roszczeń dochodzonych od Skarbu Państwa zastępowanego przez Prokuraturę Generalną wyniosła 879 716 686,30 zł.

Na podstawie art. 7 ust. 1 dekretu warszawskiego dotychczasowy właściciel gruntu, prawni następcy właściciela, będący w posiadaniu gruntu, a jeżeli chodzi o grunty oddane na podstawie obowiązujących przepisów w zarząd i użytkowanie – użytkownicy gruntu mogli w ciągu 6 miesięcy od dnia objęcia w posiadanie gruntu przez gminę zgłosić wniosek o przyznanie na tym gruncie jego dotychczasowemu właścicielowi prawa wieczystej dzierżawy z czynszem symbolicznym lub prawa zabudowy za opłatą symboliczną. Przejście własności gruntów następowało z mocy prawa, z dniem wejścia w życie dekretu; grunty te stały się własnością gminy m.st. Warszawy. W przypadku wydania decyzji odmownej gmina miała obowiązek zaoferować uprawnionemu, w miarę posiadania zapasu gruntów – na tych samych warunkach dzierżawę wieczystą gruntu równej wartości użytkowej, bądź prawo zabudowy na takim gruncie (por. art. 7 ust. 4 dekretu warszawskiego.). Natomiast w razie niezgłoszenia wniosku lub też nieprzyznania prawa własności czasowej z jakichkolwiek innych przyczyn, gmina była zobowiązana do wypłaty byłemu właścicielowi odszkodowania.

Istota dochodzonych roszczeń sprowadza się do żądania odszkodowania z tytułu stwierdzenia na podstawie art. 156 § 1 k.p.a. nieważności decyzji administracyjnych odmawiających przyznania prawa własności czasowej. Skarb Państwa reprezentowany jest w przedmiotowych

sprawach przez Ministra Budownictwa, Wojewodę Warszawskiego lub Prezydenta miasta stołecznego Warszawy.

Powodowie w większości wytaczanych powództw powołują się na przepis art. 160 § 1 k.p.a. w zw. z art. 5 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny i niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 162, poz. 1692), w myśl którego stronie, która poniosła szkodę na skutek wydania decyzji z naruszeniem art. 156 § 1 albo stwierdzenia nieważności takiej decyzji, służy roszczenie o odszkodowanie za poniesioną rzeczywistą szkodę, przy czym przepis ten odsyła do reguł odszkodowawczych zawartych w przepisach Kodeksu cywilnego.

Działania Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa skoncentrowane są na formułowaniu zarzutów faktycznych i prawnych kwestionujących odpowiedzialność Skarbu Państwa w tego typu procesach. Prokuratura Generalna, powołując się na zebraną w sprawie dokumentację, w szczególności dotyczącą planów zagospodarowania przestrzennego, na mocy dekretu warszawskiego, dowodzi, iż dawni właściciele nie spełnili przesłanek z art. 7 ust. 2 dekretu między innymi, że sposób korzystania z gruntu przez właścicieli nie dał się pogodzić z przeznaczeniem gruntu w myśl ówczesnie obowiązującego planu zabudowy.

W trakcie procesów podnosi się także, iż wysokość odszkodowania za przejęte przez państwo nieruchomości winna uwzględniać ograniczenia prawne, którym podlegałyby nieruchomości budynkowe, gdyby nie doszło do ich przejęcia przez państwo – od wprowadzenia publicznej gospodarki lokalami w 1945 roku do dnia orzekania przez sąd.

Zarzut ten uzasadniony jest tym, iż większość ówczesnych nieruchomości była obciążona powszechnym, publicznym prawem najmu. Stosunek najmu obciążający nieruchomość zmniejszała wartość nieruchomości, stąd też kwota odszkodowania za utraconą nieruchomość powinna być pomniejszona o wartość prawa najmu.

Ponadto, w trakcie procesów podnoszony jest zarzut nieuchronności wywłaszczenia 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.52.4.31). Nieuchronność wywłaszczenia wpływa nie tyle na istnienie związku przyczynowego między przejęciem na własność tzw. gruntów warszawskich, ile na wysokość dochodzonego przez byłych właścicieli odszkodowania, ponieważ odszkodowanie ustalone jest wówczas według zasad wskazanych w tych aktach prawnych.

Prokuratura Generalna powołuje się również na przedwczesność żądania odszkodowania w sytuacji, gdy wniosek o przyznanie prawa własności czasowej (prawa użytkowania wieczystego) nieruchomości nie został rozpoznany przez Prezydenta m.st. Warszawy. Brak ostatecznego, uwzględniającego wszystkie etapy (przewidziane w art. 7 dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m. st. Warszawy) rozstrzygnięcia co do wniosku o przyznanie prawa własności czasowej czyni wątpliwym skuteczne powoływanie się przez osoby uprawnione na fakt powstania szkody. Szkada musi bowiem istnieć już w momencie występowania z roszczeniem, a nie jako stan potencjalny, który może zaktualizować się w przyszłości.

Kolejnym argumentem podnoszonym przez Prokuraturę Generalną jest również bepodstawność dochodzenia przez dawnych właścicieli utraconych korzyści, jako że szkoda poniesiona przez nich powstała przed dniem wejścia w życie Konstytucji RP.

Prokuratura Generalna powoływała się również na brak biernej legitymacji procesowej Skarbu Państwa w tego rodzaju postępowaniach. W tym zakresie rozstrzygające znaczenie ma podjęta w ubiegłym roku uchwała składu 7 sędziów Sądu Najwyższego, usuwająca wątpliwości związane z ustaleniem legitymacji biernej Skarbu Państwa w tego rodzaju procesach. W uchwale z dnia 7 grudnia 2006 r. (sygn. akt III CZP 99/06) Sąd Najwyższy przesądził bowiem,

iż Skarb Państwa jest biernie legitymowany w sprawie o naprawienie szkody wynikłej z ostatecznej decyzji administracyjnej, o której mowa w art. 36 ust. 3 pkt 3 ustawy z dnia 10 maja 1990 r. - Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych (Dz.U. Nr 32, poz. 191 ze zm.), także wtedy, gdy stwierdzenie jej nieważności lub stwierdzenie, że została wydana z naruszeniem prawa nastąpiło po dniu 26 maja 1990 r.

Powołana wyżej uchwała Sądu Najwyższego będzie miała niezwykle istotne znaczenie dla wszelkich spraw dotyczących odszkodowań w związku z wadliwymi decyzjami nacjonalizacyjnymi lub wywłaszczeniowymi wydanymi przed dniem 26 maja 1990 r. Sąd Najwyższy uznał, że odpowiedzialność odszkodowawczą za takie decyzje ponosi Skarb Państwa – nawet jeżeli przejęte mienie podlegało komunalizacji. W ocenie Prokuraturii Generalnej powyższa uchwała stanowi poważne zagrożenie dla Skarbu Państwa, ponieważ to przeciwko niemu kierowane będą roszczenia odszkodowawcze. Dotychczas znaczna część takich roszczeń kierowana była przeciwko gminom.

5.5 ROSZCZENIA ZABUŻAŃSKIE

Kolejnym z ważnych obszarów działalności Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa w ramach realizacji funkcji obrońcy procesowego Skarbu Państwa w 2006 r. było zastępstwo procesowe w sprawach tzw. „roszczeń zabużających”. Jakkolwiek pojęcie to ma charakter potoczny, to jest powszechnie używane i zrozumiałe. W kontekście niniejszego opracowania pojęcie „zabużanie” należy rozumieć, jako kategorię osób uprawnionych do otrzymania rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej w związku z wojną rozpoczętą w 1939 r.

W roku 2006 r. Prokuratura Generalna wykonywała zastępstwo w 166 sprawach „zabużających”, wyłącznie po stronie pozwanej. Łączna wartość roszczeń zgłoszonych w tych sprawach w 2006 r. przeciwko Skarbowi Państwa zastępowanemu przez Prokuratorię Generalną wyniosła: 511 965 479,42 zł. Podmiotami, na których rzecz podejmowano czynności zastępstwa procesowego byli Minister Skarbu Państwa i wojewodowie.

Na podstawie tzw. „układów republikańskich”, a więc umów zawartych w 1944 r. pomiędzy Polskim Komitetem Wyzwolenia Narodowego z byłymi Socjalistycznymi Republikami Rad (Ukraińską, Białoruską i Litewską), państwo polskie zobowiązało się przyznać osobom, które zdecydowały się na przesiedlenie się z terenów dawnych kresów wschodnich na obecne terytorium Polski stosownej rekompensaty za mienie, które pozostawiły. Realizując obowiązek zaciągnięty przez państwo polskie wobec osób repatriowanych, na przestrzeni przeszło 60 lat uchwalono kilkanaście aktów prawnych, podejmujących problematykę uregulowania sytuacji majątkowej „zabużanych”, w tym obowiązującą obecnie ustawę z dnia 8 lipca 2005 r. o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawionych nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 169, poz. 1418). Dotychczasowe ustawodawstwo ukształtowało tym samym tzw. prawo do zaliczenia (rekompensaty) umożliwiające generalnie „zabużanom” zaliczanie wartości nieruchomości pozostawionych na kresach wschodnich na poczet ceny nabywanych przez nich nieruchomości Skarbu Państwa. Przy wykorzystaniu powyższych mechanizmów ustawowych, ok. 90% osób uprawnionych do ekwiwalentu za mienie pozostawione poza granicami RP, uzyskało już rekompensaty poprzez zaliczenie wartości pozostawionych nieruchomości na pokrycie opłat za użytkowanie wieczyste lub ceny sprzedaży nieruchomości Skarbu Państwa.

Niezależnie jednak od opisanego stanu rzeczy, osoby uprawnione, powołując się na – uzasadnione w ich ocenie - wieloletnie zaniedbania ustawodawcy polskiego w kwestii ostatecznego i

zgodnego z Konstytucją RP uregulowania sytuacji „zabużan”- masowo wytaczały procesy cywilne o zapłatę odszkodowania za szkody wynikłe z obowiązywania w dotychczasowym ustawodawstwie przepisów regulujących kwestie „zabużańskie” uznanych za niekonstytucyjne. Wyrokiem z dnia 19 grudnia 2002 r. w sprawie K 33/02 Trybunał Konstytucyjny orzekł bowiem o niezgodności z Konstytucją RP przepisów ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami w zakresie, w jakim art. 212 ust. 1 tej ustawy wyłączał możliwość zaliczenia wartości tzw. mienia zabużańskiego na poczet ceny sprzedaży nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa i art. 213 tej ustawy, w zakresie w jakim wyłączał stosowanie prawa do zaliczenia do nieruchomości wchodzących w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa. Z kolei wyrokiem z dnia 15 grudnia 2004 r., w sprawie K 2/04 Trybunał Konstytucyjny stwierdził niezgodność z ustawą zasadniczą niektórych przepisów ustawy z dnia 12 grudnia 2003 r. o zaliczeniu na poczet ceny sprzedaży albo opłat z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości Skarbu Państwa wartości nieruchomości pozostawionych poza obecnymi granicami państwa polskiego, w zakresie, w jakim ograniczały one możliwość realizacji „zabużanom” prawa do zaliczenia.

W uzasadnieniach pozwów wnoszonych w sprawach zabużańskich, oprócz odpowiedzialności deliktowej Skarbu Państwa związanej z uchwalaniem niekonstytucyjnych przepisów wskazywano również m.in. na bezprawną praktykę władz publicznych polegającą na wykluczaniu „zabużan” z przetargów na mienie Skarbu Państwa, brak działań polegających na organizowaniu stosownych przetargów, czy stosowanie w tym względzie bezprawnych instrukcji wewnętrznych. Podnoszono także argumenty o charakterze historycznoprawnym, wskazując na potrzebę bezpośredniego stosowania układów republikańskich oraz bezprawność działań państwa polegającą na ich nieopublikowaniu. Dodatkowym argumentem po stronie skarżących w tej sprawie była treść zawartej ugody przez Rząd Polski z Jerzym Broniowskim w związku z toczącym się przez Europejskim Trybunałem Praw Człowieka w Strasburgu procesem o naruszenie Europejskiej Konwencji Praw Człowieka (skarga nr 31443/96).

Stosunkowo szybko wyjaśniono w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego i Sądu Najwyższego kwestię charakteru prawnego i stosowania układów republikańskich. Zgodnie z utrwalonymi już poglądami, układy republikańskie nie stanowiły samodzielnej podstawy prawnej dla roszczeń kompensacyjnych z tytułu utraty mienia pozostawionego poza granicami państwa polskiego w związku z wojną rozpoczętą w 1939 r. Stworzyły one natomiast szczególnego rodzaju zobowiązania państwa do uregulowania w prawie wewnętrznym kwestii rozliczeń z osobami, które utraciły mienie w związku ze zmianą granic Polski po II wojnie światowej, pozostawiając ustawodawcy swobodę wyboru, co do sposobu, w jakim zostanie ukształtowany mechanizm kompensacyjny. Za bezprzedmiotowe uznano konstruowanie roszczenia, opartego na nie opublikowaniu treści układów republikańskich, skoro nawet ich opublikowanie i ratyfikacja nie mogłyby stwarzać dla „zabużan” samodzielnej podstawy prawnej dla dochodzenia zwrotu wartości pozostawionego mienia.

Przy czynnym udziale Prokuratury Generalnej ukształtowała się także jednolita linia orzecznicza sądów powszechnych w zakresie roszczeń „zabużan” opartych na bezprawiu legislacyjnym oraz wywodzonych z niezgodnych z prawem działaniach państwa polskiego polegających na utrudnianiu osobom uprawnionym prawa do zaliczenia rekompensaty. Zgodnie z prezentowanym przez Prokuraturę Generalną stanowiskiem, znajdującym potwierdzenie w utrwalonym już poglądem orzecznictwa Sądu Najwyższego osoby, które w związku z wojną rozpoczętą w 1939 r. pozostawiły nieruchomości na terenach niewchodzących w skład obecnego obszaru Rzeczypospolitej Polskiej, i które na mocy umów międzynarodowych zawartych przez Państwo Polskie mają otrzymać ekwiwalent za to mienie, mogą dochodzić od Skarbu

Państwa odszkodowania jedynie z tytułu uszczerbku majątkowego w postaci obniżenia wartości prawa do rekompensaty.

Sąd Najwyższy w szeregu już orzeczeń podniósł, że samo obowiązywanie niekonstytucyjnych przepisów nie powoduje powstania uszczerbku majątkowego, gdyż działalność ustawodawcza nie jest skierowana wobec konkretnej osoby. Skutek taki powoduje wykazanie, że konkretne działania organu administracji podjęte na ich podstawie wobec konkretnej osoby mogą stanowić źródło ewentualnej szkody. Kwestia wykazania szkody i jej wysokości obciąża osobę występującą z roszczeniem, przy czym sądy wskazują, iż z pewnością nie jest to szkoda polegająca na pozbawieniu prawa majątkowego i jej wartość nie jest równa wartości mienia pozostawionego poza wschodnią granicą RP. Prawo do zaliczenia, jako prawo o socjalnym i alimentacyjnym charakterze, nie zmierza bowiem do zrekompensowania osobom repatriowanym i ich spadkobiercom 100% wartości pozostawionych nieruchomości (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 21 listopada 2003 r. w sprawie I CK 323/02). Konieczne jest zatem wykazanie przez powodów konkretnych przesłanek odpowiedzialności odszkodowawczej, tj. powstania szkody na skutek działań organów administracji oraz jej wysokości, a także adekwatnego związku przyczynowego pomiędzy zdarzeniami wyrządzającymi szkodę a powstałą szkodą.

W oparciu o zaprezentowane powyżej stanowisko, Prokuratura Generalna skutecznie koncentrowała swoje działania na odparciu roszczeń odszkodowawczych. Jednocześnie prezentowano pogląd, że liczna grupa spraw „zabużańskich” toczących się przed sądami, w których powodowie domagają się realizacji od państwa przysługującego im prawa do rekompensaty, powinna zakończyć się skierowaniem osób uprawnionych na drogę postępowania administracyjnego. Szczegółowy mechanizm kompensacji został bowiem dostosowany do postulatów jakie płynęły z orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego i Sądu Najwyższego i znalazł odzwierciedlenie w przepisach ustawy z dnia 8 lipca 2005 r. o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej.

Przepisy przywołanej wyżej ustawy w sposób kompleksowy uregulowały nie tylko kwestie potwierdzania przysługującego „zabużanom” prawa do rekompensaty i jego wartości w stosownym postępowaniu, ale rozszerzyły możliwość realizacji uprawnienia o świadczenie pieniężne, a także wprowadziły mechanizm waloryzacyjny, dostosowujący wartość rekompensaty do ewentualnych zmian powstałych do czasu realizacji uprawnienia. Z tego względu, tzw. roszczenia „zabużańskie” uznać należy za dostatecznie uregulowane w ustawodawstwie. Jak wynika z danych Ministerstwa Skarbu Państwa w grudniu 2006 r. ruszyły pierwsze wypłaty rekompensat dla „zabużan” z Funduszu Rekompensacyjnego utworzonego w oparciu o przepisy ustawy z dnia 8 lipca 2005 r.

Obowiązująca ustawa, podobnie jak wcześniejsze regulacje, nie przewiduje pełnej rekompensaty, jednak obecnie prawo do rekompensaty, obok zaliczenia wartości nieruchomości pozostawionych na kresach wschodnich na poczet ceny nieruchomości Skarbu Państwa, może być także zrealizowane w formie świadczenia pieniężnego wypłacanego ze środków Funduszu Rekompensacyjnego. W szeregu spraw sądy podzieliły już stanowisko Prokuratury Generalnej i odrzuciły pozwy uznając, że z uwagi na administracyjny tryb potwierdzania wartości prawa do rekompensaty i jego realizacji, droga sądowa stała się niedopuszczalna.

Obecnie orzecznictwo w zakresie roszczeń „zabużańskich” uznać należy za względnie ukształtowane. Sądy powszechne akceptują stanowisko prezentowane przez Prokuraturę Generalną Skarbu Państwa, znajdujące swoje potwierdzenie w orzeczeniach Sądu Najwyższego, które w ostatnim okresie ograniczają się głównie do potwierdzenia podnoszonych od kilku lat argumentów, przemawiających za przedstawionym wyżej rozumieniu przesłanek odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa. Przykładem może być jeden z ostatnich wyroków Sądu Najwyższego z dnia 12 stycznia 2007 r. w sprawie o sygnaturze akt IV CSK

318/06, w której postępowanie toczyło się z udziałem Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa.

5.6 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.

Prokuratura Generalna wykonywała w 2006 r. zastępstwo procesowe Skarbu Państwa przed Sądem Najwyższym w 223 sprawach. W związku z tym radcowie Prokuraturii Generalnej wnieśli 33 skarg kasacyjnych i 133 odpowiedzi na skargi kasacyjne.

Prokuratura Generalna zajmowała też stanowisko w postępowaniach wszczętych na skutek pytań prawnych. Wśród nich należy wymienić uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 28 czerwca 2006 r., sygn. akt 111 CZP 42/06, na pytanie prawne Sądu Okręgowego w Krakowie: „Czy zawezwanie posiadacza nieruchomości do próby ugodowej na podstawie art. 184 i nast. k.p.c. w sprawie wydania nieruchomości przerywa bieg terminu zasiedzenia (art. 123 § 1 pkt 1 w związku z art. 175 k.p.c.)” przyjął zgodnie ze stanowiskiem Prokuraturii Generalnej, iż takie zawezwanie przerywa bieg terminu zasiedzenia.

Jak stwierdzono sprawozdaniu działalności Izby Cywilnej Sądu Najwyższego w roku 2006, Prokuratura Generalna „coraz częściej występuje przed Sądem Najwyższym, podnosząc w obszernych pismach i wypowiedziach na posiedzeniach jawnych wiele twórczych argumentów”.

6. DZIAŁALNOŚĆ OPINIODAWCZA

Działalność opiniodawcza na rzecz administracji publicznej jest drugim, obok czynności zastępstwa procesowego Skarbu Państwa, podstawowym zadaniem Prokuraturii Generalnej. Kompetencje Prokuraturii Generalnej w tym zakresie mają na celu zapewnienie państwowym jednostkom administracyjnym niezależnych i profesjonalnych opinii prawnej we wszystkich aspektach działalności państwowej. Ochrona praw i interesów Skarbu Państwa nie odbywa się wyłącznie przed sądami i trybunałami, ale i w bieżącej działalności administracyjnej wykonywanej przez aparat urzędniczy. Podkreśleniem wagi i znaczenia opinii Prokuraturii Generalnej jest możliwość przyjęcia ich w sposób kolegialny tam, gdzie wymaga tego ochrony praw lub interesów Skarbu Państwa.

Opinia prawna wydana przez Prokuratorę Generalną nie ma szczególnej mocy prawnej i nie stanowi wiążącej wykładni prawa dla innych organów administracji. Mając jednak na względzie okoliczność, iż Prokuratura Generalna jest wyspecjalizowanym organem państwa, wydawane przez ten organ opinie winny stanowić istotną pomoc w opracowywaniu przez inne organy państwowe własnych rozstrzygnięć i decyzji.

Zgodnie z przepisem art. 49a ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2001 r. Nr 85, poz. 937, ze zm.) jeżeli w toku kontroli powstanie wątpliwość wymagająca interpretacji przepisów prawnych związanych z ochroną praw lub interesów Skarbu Państwa dyrektor właściwej jednostki organizacyjnej Najwyższej Izby Kontroli lub upoważniona przez niego osoba może zwrócić się do Prezesa Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa o wydanie opinii prawnej w tej sprawie. W 2006 r. Najwyższa Izba Kontroli nie zwracała się do Prokuraturii Generalnej o wydanie opinii w żadnej ze spraw.

W 2006 r. Prokuratura Generalna wydała łącznie 43 opinie prawne. O ich wydanie zwracały się następujące podmioty:

1. Ministerstwo Finansów	- 12
2. Ministerstwo Gospodarki	- 7
3. Ministerstwo Skarbu Państwa	- 3
4. Ministerstwo Budownictwa	- 3
5. Starostowie	- 3
6. Jednostki Lasów Państwowych	- 2
7. Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad	- 1
8. Izba Skarbowa w Warszawie	- 1
9. Jednostki podległe Ministrowi Obrony Narodowej	- 1
10. Komenda Główna Policji	- 1
11. Kuratoria Oświaty	- 1
12. Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej	- 1
13. Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi	- 1
14. Ministerstwo Sprawiedliwości	- 1
15. Sądy	- 1
16. Urząd Komitetu Integracji Europejskiej	- 1
17. Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów	- 1
18. Urzędy Marszałkowskie	- 1
19. Urzędy Skarbowe	- 1

7. UDZIAŁ W TWORZENIU PRAWA (LEGISLACJA)

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

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

W 2006 r. Prokuratoria Generalna zaopiniowała 150 projektów dokumentów rządowych, w tym:

- 34 projekty ustaw,
- 15 projektów rozporządzeń Rady Ministrów,
- 82 projekty rozporządzeń ministrów,
- 4 projekty stanowisk Rady Ministrów do poselskich projektów ustaw,
- 1 projekt aktu Unii Europejskiej.

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

W ramach legislacyjnej działalności opiniodawczej przedstawiciele Prokuratury Generalnej Skarbu Państwa uczestniczyli również w konferencjach uzgodnieniowych i komisjach prawnych w Rządowym Centrum Legislacji.