

**SPRAWOZDANIE Z DZIAŁALNOŚCI
PROKURATORII GENERALNEJ SKARBU PAŃSTWA**

w okresie

od dnia **1 STYCZNIA 2009 R.**

do dnia **31 GRUDNIA 2009 R.**

Warszawa, marzec 2010 r.

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. 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 15 kwietnia 2008 r. w sprawie wysokości wynagrodzenia zasadniczego i stawek dodatku funkcyjnego dla radców i starszych radców Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa (Dz. U. Nr 73, poz. 428);
- 8) wydane na podstawie art. 44 ust. 4 Ustawy rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 11 marca 2006 r. w sprawie dodatku za wieloletnią pracę przysługującego radcom i starszym radcom Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa (Dz. U. Nr 42, poz. 279);
- 9) wydane w związku z treścią art. 67 ust. 2 oraz art. 72 Ustawy rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 2 lutego 2010 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie zasad wynagradzania pracowników niebędących członkami korpusu służby cywilnej zatrudnionych w urzędach administracji rządowej i pracowników innych jednostek.

1.3 Status prawny Prokuraturii Generalnej

Prokuratura Generalna Skarbu Państwa 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 Prokuratura Generalna jest niezależna w zakresie działań podejmowanych w ramach zastępstwa Skarbu Państwa oraz co do treści wydawanych opinii (art. 2 Ustawy).

1.4 Zadania Prokuraturii Generalnej

Ustawa przewiduje trzy podstawowe obszary działalności Prokuraturii Generalnej:

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

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

- wyłączne zastępstwo procesowe Skarbu Państwa przed Sądem Najwyższym, z zastrzeżeniem art. 8b ust. 5 Ustawy;
- zastępstwo procesowe Skarbu Państwa przed sądami powszechnymi, wojskowymi i polubownymi;
- zastępstwo Rzeczypospolitej Polskiej przed sądami, trybunałami i innymi organami orzekającymi w stosunkach międzynarodowych.

Wyłączne zastępstwo procesowe Skarbu Państwa przed Sądem Najwyższym, wynikające z art. 4 ust. 1 pkt 1 Ustawy, obejmuje sprawy, w których Sąd Najwyższy rozpoznaje środki zaskarżenia (skargi kasacyjne, skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia albo zażalenia), a także przedstawiane do rozstrzygnięcia przez sądy drugiej instancji zagadnienia prawne. Wyłączny charakter zastępstwa Prokuraturii Generalnej oznacza, że jedynie radcowie Prokuraturii Generalnej mogą w imieniu Skarbu Państwa sporządzić skargę kasacyjną, odpowiedź na skargę kasacyjną, odpowiedź na skargę o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia, zażalenie do Sądu Najwyższego albo odpowiedź na ten środek. Wyżej wymienione pisma sporządzone przez radców prawnych lub adwokatów – na podstawie pełnomocnictwa udzielonego przez kierowników jednostek organizacyjnych Skarbu Państwa – są przez Sąd Najwyższy odrzucane bez rozpoznania. Wyjątek od wykonywania wyłącznego zastępstwa procesowego przez Sąd Najwyższym wprowadzono w art. 8b ust. 5 Ustawy. Przepis ten stanowi, że w przypadku przekazania podmiotowi reprezentującemu Skarb Państwa do prowadzenia sprawy lub grupy spraw, w których zastępstwo procesowe Skarbu Państwa przez Prokuratorie Generalną jest obowiązkowe, podmiot ten wykonuje zastępstwo procesowe Skarbu Państwa również przed Sądem Najwyższym.

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

Zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 2 Ustawy do zadań Prokuraturii Generalnej należy zastępstwo Skarbu Państwa przed sądami powszechnymi, wojskowymi i polubownymi. W praktyce zastępstwo to wykonywane jest przede wszystkim przed sądami powszechnymi, a zwłaszcza wydziałami cywilnymi oraz sądami gospodarczymi, a także – w coraz większym zakresie – przed sądami polubownymi.

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

- rozpoznawanych w pierwszej instancji przez sąd okręgowy;
- o uzgodnienie treści księgi wieczystej z rzeczywistym stanem prawnym oraz 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 brzmieniu powyżej przedstawionym 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, to w roku 2009 – już **2.636** 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 dodała art. 8b ust. 1 Ustawy który stanowi, że 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 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.

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.

Charakterystyka spraw prowadzonych przez Prokuratorie Generalną pozwala stwierdzić, że nadal nie ma potrzeby tworzenia oddziałów Prokuraturii Generalnej. Sprawy z udziałem Skarbu Państwa toczące się przed sądami warszawskimi stanowią około **45,5 %** ogółu wszystkich spraw prowadzonych przez Prokuratorie Generalną. Dodać należy, że w roku 2009 r. łączny koszt wszystkich wyjazdów służbowych radców Prokuraturii Generalnej wyniósł **305.160,26 PLN**, w tym wyjazdów służbowych zagranicznych **17.735,79 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 2009 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 2009 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 Prokuratorie 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, 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 2009 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 Prokuratorie Generalną, a są to wszak sprawy najważniejsze z punktu widzenia ochrony praw i interesów Skarbu Państwa oraz Rzeczypospolitej Polskiej. Do faktycznego zwiększenia wynagrodzeń radców w Prokuraturii Generalnej nie przyczyniła się zmiana art. 43 ust. 2 pkt 2 Ustawy. Przepis ten reguluje jedynie wytyczne dla Rady Ministrów przy określaniu wysokości wynagrodzenia zasadniczego radców i starszych radców Prokuraturii Generalnej. Zmiana polegała na dookreśleniu, że wynagrodzenie zasadnicze radców Prokuraturii Generalnej i starszych radców Prokuraturii Generalnej nie może przekraczać 130% wynagrodzenia zasadniczego sędziego sądu okręgowego i sędziego sądu

apelacyjnego w najwyższej stawce (uprzednio przepis odnosił się ogólnie do wynagrodzenia zasadniczego sędziów). Zgodnie z przepisami rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 15 kwietnia 2008 r. w sprawie wysokości wynagrodzenia zasadniczego i stawek dodatku funkcyjnego dla radców i starszych radców Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa (Dz. U. Nr 73, poz. 428) maksymalne wynagrodzenie zasadnicze radcy Prokuraturii Generalnej wynosi **7.570** zł brutto, zaś maksymalne wynagrodzenie zasadnicze starszego radcy Prokuraturii Generalnej – **8.920** zł brutto.

Oznacza to, że **maksymalne** wynagrodzenie zasadnicze radcy Prokuraturii Generalnej wynosi – według stanu prawnego na dzień 1 stycznia 2010 r. – jedynie ok. 89,3 % wynagrodzenia zasadniczego sędziego sądu okręgowego w najwyższej stawce, zaś **maksymalne** wynagrodzenie zasadnicze starszego radcy Prokuraturii Generalnej – jedynie ok. 89,6% wynagrodzenia zasadniczego sędziego sądu apelacyjnego w najwyższej stawce. Podkreślić zaś należy, że od wynagrodzeń radców i starszych radców Prokuraturii Generalnej – w przeciwieństwie do wynagrodzeń sędziów – odprowadzane są składki na ubezpieczenie społeczne. Oznacza to, że stosunek wynagrodzeń netto radców Prokuraturii Generalnej do wynagrodzeń netto sędziów jest jeszcze bardziej niekorzystny. Nie jest zatem w żaden sposób realizowana wynikająca z art. 43 ust. 2 pkt 2 Ustawy zasada, że wynagrodzenia radców Prokuraturii Generalnej powinny być porównywalne z wynagrodzeniami sędziów sądów okręgowych, zaś starszych radców Prokuraturii Generalnej – z wynagrodzeniami sędziów sądów apelacyjnych.

Co więcej, faktyczny wzrost wynagrodzeń radców i starszych radców uwarunkowany jest dodatkowo zmianą rozporządzenia Rady Ministrów wydawanego na podstawie art. 43 ust. 2 pkt 2 (zmiana taka nie nastąpiła w 2009 r.) oraz zmianą przez pracodawcę indywidualnego wynagrodzenia radcy Prokuraturii Generalnej. Przeciętne wynagrodzenia zasadnicze radców, a zwłaszcza starszych radców, są w efekcie wyraźnie niższe nawet od maksymalnych stawek określonych w wyżej powołanym rozporządzeniu.

Ewentualne podwyższenie wynagrodzeń radców Prokuraturii Generalnej nie ma więc charakteru automatycznego i jest zależne przede wszystkim od środków na wynagrodzenia przekazanych Prokuraturii Generalnej w ramach budżetu. Z uwagi na oszczędności budżetowe, które objęły także plan wydatków części budżetowej 74, wynagrodzenia radców Prokuraturii Generalnej pozostały w 2009 r. praktycznie niezmienione – w przeciwieństwie do wynagrodzeń sędziów sądów powszechnych, które w 2009 r. uległy w istotny sposób zwiększeniu.

Pozytywnie należy natomiast ocenić dodanie w art. 43 Ustawy ust. 1a, na mocy którego radca wykonujący czynności zastępstwa procesowego jest uprawniony do dodatkowego wynagrodzenia w wysokości nie niższej niż 65% kosztów zastępstwa procesowego zasądzonych lub przyznanych na rzecz Skarbu Państwa albo na rzecz Rzeczypospolitej Polskiej w sprawie, w której czynności te były przez niego wykonywane, jeżeli koszty te zostały ściągnięte od strony przeciwnej. Podkreślenia wymaga, że prawo radcy do dodatkowego wynagrodzenia powstaje dopiero po ściągnięciu od strony przeciwnej kosztów zastępstwa procesowego. Wypłata tego wynagrodzenia nie wiąże się więc z dodatkowym obciążeniem dla budżetu państwa, a ma bardzo istotny motywacyjny charakter. Wprowadzenie art. 43 ust. 1a doprowadziło do zrównania uprawnień radców Prokuraturii Generalnej z zatrudnionymi w jednostkach budżetowych radcami prawnymi. Ci ostatni, na podstawie art. 22⁴ ust. 2 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych (Dz.U. z 2002 r., Nr 123, poz. 1059, z późn. zm.) już wcześniej mieli uprawnienie do dodatkowego wynagrodzenia w wysokości co najmniej 65% zasądzonych i ściągniętych kosztów zastępstwa sądowego.

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

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

Stan zatrudnienia w Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa w dniu 31 grudnia 2009 r. wynosił (w przeliczeniu na pełne etaty) **145** etatów, w tym:

I. kierownictwo – **3**;

II. pracownicy departamentów oraz radcowie zatrudnieni na samodzielnych stanowiskach - **100,1** (w tym radcowie i starsi radcowie – **78,4**),

III. pracownicy biur - **41,9**.

Porównanie powyższych danych z liczbą etatów w dniu 31 grudnia 2008 r. pozwala stwierdzić, że stan zatrudnienia pozostał na zbliżonym poziomie. Ogólna liczba etatów wzrosła w ciągu roku o **4,35**, czyli o **ok. 3%**. 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. Podkreślenia wymaga, że znaczne rozszerzenie zadań Prokuraturii Generalnej w zakresie zastępstwa procesowego Skarbu Państwa, które nastąpiło z dniem 12 czerwca 2009 r. na mocy Ustawy Nowelizującej, nie spowodowało istotnego wzrostu zatrudnienia.

2.6 Plan finansowy Prokuraturii Generalnej

W rozumieniu obowiązującej w 2009 r. ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.) Prokuratoria Generalna jest jednostką budżetową – dysponentem części 74 budżetu państwa.

Zgodnie z ustawą budżetową na 2009 r. plan wydatków Prokuraturii Generalnej wynosił **26.913.000 PLN**. Na podstawie ustawy z dnia 17 lipca 2009 r. o zmianie ustawy budżetowej na 2009 r. (Dz. U. Nr 128, poz. 1057) plan wydatków w części 74 został zmniejszony w ramach tzw. cięć budżetowych o kwotę **741.000 PLN**. Jednakże, ze względu na konieczność pokrycia kosztów obsługi prawnej świadczonej przez zewnętrzne kancelarie prawnicze w najważniejszych z punktu widzenia interesu Rzeczypospolitej Polskiej międzynarodowych postępowaniach arbitrażowych, plan wydatków został następnie zwiększony o kwotę **2.530.000 PLN** pochodzącą z rezerwy ogólnej budżetu państwa. W związku z powyższym łączny plan wydatków na 2009 r. wyniósł **28.702.000 PLN**. Wykonanie planu wydatków Prokuraturii Generalnej na 2009 r. wyniosło **27.554.492,17 PLN**, tj. **ok. 96 %**.

Główne kategorie wydatków w 2009 r.:

1) wynagrodzenia, w tym dodatkowe wynagrodzenie roczne	12 378 878, 08 PLN
2) pochodne od wynagrodzeń	1 886 955, 61 PLN
3) czynsz najmu siedziby PGSP	2 196 773, 58 PLN
4) podróże służbowe krajowe i zagraniczne	305 160, 26 PLN
5) wydatki na zewnętrzne usługi prawnicze	8 610 427, 58 PLN
6) wydatki majątkowe	74 916, 22 PLN
7) pozostałe wydatki bieżące	2 101 380, 84 PLN

3. ZASTĘPSTWO PROCESOWE WYKONYWANE PRZEZ PROKURATORIĘ GENERALNĄ¹

3.1 Liczba spraw prowadzonych w roku 2009

Liczba nowych spraw sądowych zarejestrowanych w Prokuraturii Generalnej w 2009 r. wyniosła ogółem **2 636**. Z tego:

- | | |
|---|--------------|
| 1) przed Sądem Najwyższym: | 475 |
| 2) przed sądami powszechnymi i polubownymi: | 2 161 |

Wśród spraw zarejestrowanych w 2009 r., **126** spraw przejęto do prowadzenia na podstawie art. 6 ust. 1, art. 8 ust. 3, art. 9 ust. 2 lub art. 83 ust. 2 Ustawy.

Łączna wysokość roszczeń w sprawach zarejestrowanych w 2009 r. wyniosła²:

Opis	Łączna wysokość roszczeń wg waluty		
	PLN	USD	EUR
Sprawy przed Sądem Najwyższym	833 477 042	-	-
Sprawy przed sądami powszechnymi i polubownymi, w tym międzynarodowymi	8 798 958 695	759 586 907	122 568 106
RAZEM	9 632 435 737	759 586 907	122 568 106

Suma wszystkich roszczeń w zarejestrowanych w 2009 r. sprawach prowadzonych przez Prokuratorię Generalną, zgodnie z podziałem wg strony wszczynającej postępowanie, wyniosła:

Typ wszczętych spraw	Liczba wszczętych spraw	Łączna wartość przedmiotu sprawy wg waluty		
		PLN	USD	EUR
Sprawy skierowane przeciwko Skarbowi Państwa	2 211	7 143 573 624	752 086 907	112 722 820
Sprawy z powództwa Skarbu Państwa	397	2 455 498 941	7 500 000	9 845 286
Pozostałe sprawy	28	33 363 172	-	-
RAZEM	2 636	9 632 435 737	759 586 907	122 568 106

¹ Szczegółowe zestawienie danych obrazuje Załącznik 1.

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

W Prokuraturii Generalnej w 2009 r. zakończono ogółem **1 437** spraw (dotyczy to zarówno spraw wszczętych w roku 2009, jak i w latach wcześniejszych). Z tego:

- | | |
|---|------------|
| 1) przed Sądem Najwyższym: | 455 |
| 2) przed sądami powszechnymi i polubownymi: | 982 |

3.2 Podmioty zastępowane (podmioty reprezentujące Skarb Państwa)

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

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

Poniżej przedstawiona została lista podmiotów, których działalności najczęściej dotyczyły nowe sprawy sądowe zarejestrowane w Prokuraturii Generalnej w roku 2009. W tabeli podana została liczba postępowań sądowych, w których poszczególne podmioty występowały:

Podmioty	Liczba postępowań
Służba więzienna, areszty śledcze i zakłady karne	940
Ministrowie łącznie w tym najczęściej:	462
Minister Skarbu Państwa	145
Minister Sprawiedliwości	119
Minister Finansów	35
Minister Infrastruktury	34
Minister Gospodarki	30
Prezydenci miast	273
Sądy	242
Wojewodowie	207
Organy skarbowe	104
Starostowie	103
Jednostki Lasów Państwowych	102
Jednostki prokuratury	68
Jednostki policji	52

3.3 Skuteczność Prokuraturii Generalnej w zakresie zastępstwa procesowego

Poniższe dane statystyczne dotyczą wszystkich spraw prowadzonych przez Prokuratorię Generalną w 2009 r. – zarówno wszczętych w roku 2009, jak i w latach wcześniejszych.

a. Zestawienie wyników spraw zakończonych w 2009 r.

Sprawy sądowe	Liczba spraw
Zakończone ogółem, w tym:	1 437
Wygrane	600
W tym wygrane częściowe	26
Przegrane	110
Zakończone w inny sposób (np. niezawarciem ugody w przypadku zawezwania do próby ugodowej)	727

b. Sprawy przeciwko Skarbowi Państwa zakończone w 2009 r.

Liczba wygranych spraw skierowanych przeciwko Skarbowi Państwa	541
Suma roszczeń oddalonych od Skarbu Państwa	1 765 419 765 PLN
Liczba przegranych spraw skierowanych przeciwko Skarbowi Państwa	77
Suma roszczeń zasądzonych od Skarbu Państwa	79 110 504 PLN
Skuteczność w zakresie kwot roszczeń przeciwko Skarbowi Państwa	95,71%

c. Sprawy z powództwa Skarbu Państwa zakończone w 2009 r.

Liczba wygranych spraw z powództwa Skarbu Państwa	59
Suma roszczeń zasądzonych na rzecz Skarbu Państwa	98 228 986 PLN 25 982 515 EUR
Liczba przegranych spraw z powództwa Skarbu Państwa	33
Suma roszczeń oddalonych w sprawach z powództwa Skarbu Państwa	60 533 259 PLN 3 399 000 EUR
Skuteczność w zakresie rozstrzygnięcia co do kwot w PLN	61,87%
Skuteczność w zakresie rozstrzygnięcia co do kwot w EUR	88,43%

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 radcom Prokuraturii Generalnej. Ustawa przewiduje jednak, że w sprawach wymagających znajomości prawa obcego albo procedur lub instytucji międzynarodowych Prokuratura Generalna może powierzyć wykonywanie zastępstwa procesowego pełnomocnikom zewnętrznym (art. 17 Ustawy).

Jak już wykazywano w poprzednich sprawozdaniach, w 2007 r. Prokuratoria Generalna udzieliła jednego pełnomocnictwa na podstawie przepisu art. 17 Ustawy do reprezentowania Rzeczypospolitej Polskiej w sprawie z powództwa **Vivendi S.A.** z siedzibą w Paryżu oraz **Vivendi Telecom International S.A.** przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej na podstawie umowy pomiędzy Rządem Rzeczypospolitej Ludowej a Rządem Republiki Francuskiej w sprawie popierania i wzajemnej ochrony inwestycji (wstępna wartość roszczenia **1 933 000 000 EUR**).

W 2008 r. Prokuratoria Generalna udzieliła dwóch pełnomocnictw. Dotyczyły one reprezentowania Rzeczypospolitej Polskiej:

- w sprawie z powództwa **Eureko B.V.** przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej, toczącej się w oparciu o umowę o popieraniu i wzajemnej ochronie inwestycji, zawartą pomiędzy Rzeczpospolitą Polską i Królestwem Niderlandów w 1992r. (sprawa zakończona w 2009 r.);
- w sprawie z powództwa **Mercuria Energy Group Limited** przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej, toczącej się w oparciu o Traktat Karty Energetycznej z 1994 r. (wstępna wartość roszczenia **700 000 000 USD**).

W 2009 r. Prokuratoria Generalna Skarbu Państwa udzieliła trzech kolejnych pełnomocnictw:

- w sprawie z powództwa **Traco Deutsche Travertinwerke GmbH** przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej, w sporze toczącym się na podstawie umowy o popieraniu i wzajemnej ochronie inwestycji zawartej przez Rzeczpospolitą Polską z Republiką Federalną Niemiec (wstępna wartość roszczenia **8 000 000 EUR**);
- w sprawie z powództwa **Laboratories Servier S.A.S., Biofarma S.A.S., Arts Et Techniques Progres S.A.S.** przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej, toczącej się w oparciu o umowę o popieraniu i wzajemnej ochronie inwestycji, zawartą pomiędzy Rzeczpospolitą Polską z Republiką Francji (wstępna wartość roszczenia **100 000 000 EUR**);
- w sprawie z powództwa **The East Cement Investment Company** przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej, toczącej się w oparciu o umowę o popieraniu i wzajemnej ochronie inwestycji, zawartą pomiędzy Rzeczpospolitą Polską z Królestwem Jordanii (wstępna wartość roszczenia **750 000 000 USD**).

W 2009 r. Prokuratoria Generalna zatrudniła również pełnomocników zewnętrznych – międzynarodowe kancelarie prawne – w dwóch arbitrażach handlowych z udziałem Skarbu Państwa, w których postępowanie toczy się w języku angielskim według regulaminu Sądu Arbitrażowego Międzynarodowej Izby Handlowej w Paryżu.

W powyższych 8 postępowaniach zatrudnienie międzynarodowych kancelarii prawniczych konieczne było ze względu na szczególne znaczenie prowadzonych spraw, ich precedensowy charakter, a także wysokość roszczeń dochodzonych od Rzeczypospolitej Polskiej lub Skarbu Państwa. W tego rodzaju sprawach niezwykle istotne znaczenie ma renoma pełnomocnika oraz jego doświadczenie w postępowaniach arbitrażowych. Z tego względu w najważniejszych z punktu widzenia ochrony interesów Skarbu Państwa postępowaniach pełnomocnikami strony polskiej muszą być zagraniczni prawnicy, zaliczani do grona najbardziej renomowanych postaci w europejskim, a nawet światowym arbitrażu inwestycyjnym lub handlowym.

Podkreślić jednak należy, że większość postępowań arbitrażowych – w 2009 r. było ich **14**, wśród nich również prowadzone w oparciu o umowy o popieraniu i wzajemnej ochronie inwestycji – 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 Prokuraturii 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 PRACY PROKURATORII GENERALNEJ SKARBU PAŃSTWA 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 2009 był czasem bardzo intensywnej pracy Prokuraturii Generalnej w ramach postępowań arbitrażowych toczących się w oparciu o umowy o ochronie i wzajemnym popieraniu inwestycji lub Traktat Karty Energetycznej. W roku 2009 r. zakończone zostało jedno postępowanie arbitrażowe (ugoda Rzeczypospolitej Polskiej z Eureko B.V.), wszczęte zostały natomiast trzy nowe postępowania arbitrażowe. Prokuratoria Generalna Skarbu Państwa została wezwana do udziału lub wykonywania zastępstwa procesowego Rzeczypospolitej Polskiej w sprawach:

- z powództwa **Traco Deutsche Travertinwerke GmbH** przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej, w sporze toczącym się na podstawie umowy o popieraniu i wzajemnej ochronie inwestycji zawartej przez Rzeczpospolitą Polską z Republiką Federalną Niemiec;
- z powództwa **Laboratories Servier S.A.S., Biofarma S.A.S., Arts Et Techniques Progres S.A.S.**, w sporze toczącym się w oparciu o umowę o popieraniu i wzajemnej ochronie inwestycji, zawartą pomiędzy Rzeczpospolitą Polską z Republiką Francji;
- z powództwa **The East Cement Investment Company**, w sporze toczącym się w oparciu o umowę o popieraniu i wzajemnej ochronie inwestycji, zawartą pomiędzy Rzeczpospolitą Polską a Królestwem Jordani.

Łącznie we wszystkich – obejmujących także sprawy wszczęte w latach poprzednich – arbitrażach międzynarodowych toczących się w 2009 r. wstępna wartość żądań powodów w stosunku do Rzeczypospolitej Polskiej sięgała kwoty ok. **50 mld PLN**. Nawet w przypadku powierzenia zastępstwa procesowego podmiotom zewnętrznym, udział w tego rodzaju postępowaniach wymaga od Prokuraturii Generalnej nie tylko szczególnego zaangażowania w analizę akt oraz znajomości orzecznictwa międzynarodowego, lecz również ścisłej współpracy z organami administracji rządowej, posiadającymi wiedzę na temat elementów stanu faktycznego sprawy.

Ponadto Prokuratoria Generalna Skarbu Państwa sporządza opinie prawne odnoszące się do zarzutów zawartych w notyfikacjach sporu dokonywanych przez inwestorów zagranicznych na podstawie bilateralnych umów o wzajemnej ochronie i popieraniu inwestycji, których stroną jest Rzeczpospolita Polska. Analiza prawna tych zarzutów dokonywana była z uwzględnieniem aktualnego orzecznictwa sądów arbitrażowych. Prokuratoria Generalna zaangażowana była również w proces opiniowania, ze szczególnym uwzględnieniem zagrożeń dla Skarbu Państwa, projektów nowych umów bilateralnych o wzajemnej ochronie i popieraniu inwestycji oraz projektów zmian umów już obowiązujących – w szczególności pod kątem ich zgodności z prawem wspólnotowym, w tym z Traktatem Lizbońskim.

4.1.2 Europejski Trybunał Praw Człowieka oraz Trybunał Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich

W roku 2009, podobnie jak w latach poprzednich, Prokuratoria Generalna współpracowała z Pełnomocnikiem Ministra Spraw Zagranicznych ds. postępowań przed międzynarodowymi organami ochrony praw człowieka. Współpraca polegała m.in. na uczestnictwie w pracach międzyresortowego Zespołu do spraw Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, którego zadaniem jest wypracowywanie stanowisk Rządu w odniesieniu do komunikowanych skarg, ocena wydawanych przez Trybunał wyroków, analizowanie zgodności z Konwencją najważniejszych projektów aktów prawnych, ocena działań zmierzających do efektywnego wykonywania orzeczeń ETPCz, w tym także działań legislacyjnych, oraz monitorowanie stanu realizacji Programu Działań Rządu. Radcowie Prokuratorii uczestniczą w pracach trzech podgrup powołanych w ramach tego Zespołu:

- do spraw skarg na naruszenie prawa własności,
- do spraw zapobiegania przewlekłości postępowań,
- do spraw opracowywania propozycji dotyczących gwarancji praw ofiar.

Ponadto, w ramach stałej współpracy z Pełnomocnikiem Ministra Spraw Zagranicznych, Prokuratoria Generalna brała udział w wypracowywaniu stanowisk Rzeczypospolitej Polskiej w toczących się przed Trybunałem postępowaniach. W szczególności współpraca ta obejmowała opiniowanie oraz przygotowywanie projektów stanowisk, przeprowadzanie analiz zagadnień, których rozstrzygnięcie było konieczne do zajęcia stanowiska, zgłaszanie uwag dotyczących wnoszenia odwołań od wyroków ETPCz, analizowanie obserwacji strony przeciwnej oraz orzecznictwa Trybunału, a także udział w dyskusjach na temat sposobu wykonywania wyroków Trybunału.

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

W 2009 r. Prokuratoria Generalna Skarbu Państwa wydała również szereg opinii prawnych dotyczących skutków rozstrzygnięć Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości dla odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa za naruszenia prawa wspólnotowego. W powyższych opiniach prawnych Prokuratoria Generalna Skarbu Państwa w szczególności dokonała analizy ewentualnych niekorzystnych dla Skarbu Państwa skutków przedmiotowych orzeczeń, wskazując na zagrożenia związane z ewentualnym dochodzeniem odszkodowania przez jednostki, które poniosły szkodę wskutek stwierdzonego przez ETS naruszenia prawa wspólnotowego.

4.1.3 Arbitraż handlowy

Sprawy z zakresu arbitrażu handlowego, a więc sprawy cywilne, w których jako strona postępowania występuje Skarb Państwa, stanowiły w 2009 roku istotną część zadań Prokuratorii Generalnej.

W 2009 r. zakończyły się 3 postępowania arbitrażowe i wszystkie z nich zostały wygrane przez Skarb Państwa. W większości sporów arbitrażowych Skarb Państwa jest stroną pozwaną, jednak nie jest to regułą. Wymaga szczególnego odnotowania fakt, iż w jednej ze spraw prowadzonych samodzielnie przez Prokuratorię Generalną Sąd Arbitrażowy przy Krajowej Izbie Gospodarczej

w Warszawie zasądził na rzecz Skarbu Państwa reprezentowanego przez Ministra Skarbu Państwa od pozwanego zagranicznego przedsiębiorstwa energetycznego kwotę ponad **24 200 000 EUR** wraz z odsetkami, tytułem niewykonania zobowiązań inwestycyjnych wynikających z umowy prywatyzacyjnej.

W 2009 roku w Prokuraturii Generalnej zarejestrowano **6** nowych spraw arbitrażowych. Nakład pracy wykonywanej przez radców Prokuraturii Generalnej w związku z czynnościami zastępstwa procesowego w postępowaniach arbitrażowych zwiększył się jednak bardziej, niż wskazuje na to sama liczba nowych spraw arbitrażowych. Ze względu na konstrukcję większości taryf arbitrażowych, powodowie kumulują w jednym pozwie kilka, a nawet kilkanaście roszczeń wynikających z danego kontraktu, które mogłyby równie dobrze być dochodzone w osobnych postępowaniach. Ogólna wartość roszczeń w postępowaniach przed sądami polubownymi prowadzonych przez Prokuratorię Generalną w 2009 r. wynosiła **146.292.525 PLN** oraz **59.221.518 EUR**.

Zakres przedmiotowy sporów, w jakich uczestniczy Prokuratoria Generalna w ramach arbitrażu handlowego, pozostaje bardzo szeroki, jednak większość stanowią spory powstałe na tle realizacji inwestycji infrastrukturalnych, takich jak autostrady czy bardzo zaawansowane technologicznie obiekty użyteczności publicznej. Postępowania w tego typu sprawach są skomplikowane ze względu na materię prawną, która wymaga znajomości obcego prawa obligacyjnego i międzynarodowej praktyki kontraktowej, ponieważ większość z umów dotyczących realizacji inwestycji infrastrukturalnych jest oparta o wzorce umowne opracowane przez międzynarodowe stowarzyszenie FIDIC (*Fédération Internationale des Ingénieurs-Conseils*). Dodatkowym utrudnieniem jest konieczność analizy obszernych akt sprawy (z reguły kilkanaście, a nawet kilkadziesiąt segregatorów), które w większości składają się z dokumentów sporządzonych w językach obcych i zawierają terminologię techniczną.

W lutym 2009 r. Prokuratoria Generalna zorganizowała we współpracy ze Stowarzyszeniem Inżynierów Doradców i Rzeczoznawców, Ministerstwem Infrastruktury, Ministerstwem Rozwoju Regionalnego, Urzędem Zamówień Publicznych, Generalną Dyrekcją Dróg Krajowych i Autostrad oraz Generalną Dyrekcją Ochrony Środowiska seminarium poświęcone wymianie poglądów i doświadczeń na temat przyczyn sporów powstających przy realizacji inwestycji infrastrukturalnych oraz sposobów ich rozwiązywania.

Zmiana ustawy o Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa, która weszła w życie w dniu 12 czerwca 2009 r., istotnie rozszerzyła zakres spraw arbitrażowych należących do kompetencji Prokuraturii Generalnej. Obecnie do Prokuraturii Generalnej trafiają wszystkie sprawy rozpoznawane przez sądy polubowne bez względu na wartość przedmiotu sprawy, w tym również takie, które są rozpoznawane przez zagraniczne sądy arbitrażowe.

Należy wspomnieć, że powodowie występujący z roszczeniami przeciwko Skarbowi Państwa są z reguły reprezentowani przez renomowane międzynarodowe kancelarie prawne posiadające swoje filie w różnych państwach. Jednak dzięki zespołowej pracy radców specjalizujących się w różnych dziedzinach prawa i doświadczeniu zdobytemu w podobnych sporach, Prokuratoria Generalna potrafiła w 2009 r. zapewnić 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 statuują odpowiedzialność Skarbu Państwa za szkody wyrządzone przez wadliwe decyzje administracyjne i podatkowe. Należy zauważyć – co podnoszone było już w poprzednich sprawozdaniach Prokuratorii Generalnej Skarbu Państwa – że zakres odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa na podstawie wyżej wymienionych przepisów jest najszerszy wśród systemów prawnych państw Unii Europejskiej.

W 2009 r. Sąd Najwyższy wypowiedział się w niezwykle ważnej z punktu widzenia odpowiedzialności Skarbu Państwa kwestii wykładni art. 5 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o zmianie ustawy - Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2004 r. Nr 162, poz. 1692). Przepis ten reguluje kwestie intertemporalne związane z wejściem w życie zmian w kodeksie cywilnym. W postanowieniu SN z 9 lipca 2009 r. (III CZP 47/09) uznano, że jeżeli szkoda została wyrządzona wskutek decyzji nieważnej lub niezgodnej z prawem, która stała się ostateczna przed 1 września 2004 r., ale ostateczna decyzja nadzorcza została wydana po tej dacie, to do odszkodowania należnego poszkodowanemu znajdują zastosowanie przepisy kodeksu cywilnego w brzmieniu ustalonym po 1 września 2004 r. Oznacza to, że w tym zakresie właściwa jest droga sądowa, a nie droga administracyjna na podstawie obowiązującego przed 1 września 2004 r. art. 160 k.p.a. – ze wszystkimi wynikającymi stąd konsekwencjami, m.in. w zakresie przedawnienia roszczeń.

W sprawach dotyczących odpowiedzialności za decyzje administracyjne Prokuratoria Generalna wskazywała, 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. Konstruowanie bowiem takich skarg przysługujących powodom musiałyby mieć swoją odrębną podstawę w ustawie (pogląd taki wyraził SN w postanowieniu z 15 października 2008 r., III CSK 167/08). W przeciwnym razie każde bezprawne działanie Skarbu Państwa tworzyłoby w sposób pośredni praktycznie nieograniczone obszary odpowiedzialności.

Wskazać również należy, że w prowadzonych procesach Prokuratoria Generalna podkreśla, że dochodzenie odszkodowania za wadliwą decyzję administracyjną w postępowaniu przed sądami powszechnymi wymaga wykazania spełnienia ogólnych przesłanek odpowiedzialności odszkodowawczej zawartych w Kodeksie cywilnym. Ustalenie bezprawnego charakteru rozstrzygnięć 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 Prokuratorii 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 kolejnym 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 działalność bezprawna, rodząca obowiązek odszkodowawczy.

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 uchynieniem takiej wadliwej decyzji.

4.3 Zwrot dofinansowania ze środków Unii Europejskiej

Nową kategorią spraw, która pojawiła się w 2009 roku w praktyce Prokuratorii Generalnej, są sprawy związane z dofinansowaniem udzielanym ze środków Unii Europejskiej w ramach perspektywy programowej 2004-2006. Odpowiednie organy państwowe coraz częściej zwracają się do Prokuratorii 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) oraz pobranych w sposób nienależny albo w nadmiernej wysokości.

Ponadto zdarzają się powództwa, w których beneficjenci, którzy na żądanie odpowiednich instytucji zwrócili dofinansowanie, dochodzą zwrotu tych środków w oparciu o przepisy o bezpodstawnym wzbogaceniu, wywodząc, że spełnili warunki uprawniające ich do otrzymania dofinansowania, a zatem nie istnieją 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.

4.4 Bezprawie oraz zaniechanie legislacyjne

Na podstawie art. 417¹ § 1 i 4 k.c. Skarb Państwa może odpowiadać za tzw. bezprawie oraz zaniechanie legislacyjne. W procesach dotyczących odpowiedzialności Skarbu Państwa za bezprawie legislacyjne Prokuratoria Generalna wykazuje, że art. 77 ust. 1 Konstytucji RP nie stanowi samodzielnej podstawy dochodzenia roszczeń odszkodowawczych i nie może być stosowany bezpośrednio.

W odniesieniu do zaniechania legislacyjnego Prokuratoria Generalna stoi na stanowisku, że warunkiem odpowiedzialności Skarbu Państwa jest stwierdzenie, że przepis prawa (Konstytucja lub ustawa) jednoznacznie formułuje obowiązek wydania aktu normatywnego. Obowiązek taki nie może być wyprowadzony w drodze wykładni dokonywanej przez sąd. Prokuratoria Generalna powołuje się w tym zakresie w szczególności na wyrok SN z 5 grudnia 2007 r. (I CSK 273/07) oraz uchwałę SN z 6 lipca 2006 r. (III CZP 37/06).

W uchwale składu 7 sędziów Sądu Najwyższego z 19 maja 2009 r. (III CZP 139/08, 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. 417¹ § 4 k.c., a zobowiązanie to powstało już z chwilą wejścia w życie Konstytucji. Podstawą odpowiedzialności Skarbu Państwa za zaniechanie legislacyjne przed wejściem w życie art. 417¹ § 4 k.c., był art. 417 k.c. interpretowany w związku z art. 77 ust. 1 Konstytucji. Sąd Najwyższy wskazał jednak wyraźnie, że przepis ten może stanowić podstawę odpowiedzialności tylko za stany zaniechania normatywnego powstałe (rozpoczęte) po wejściu w życie Konstytucji. Oznacza to, że Sąd Najwyższy wykluczył możliwość podnoszenia roszczeń z tytułu zaniechania legislacyjnego, w

których obowiązek wydania aktu normatywnego zawarty był np. w aktach prawnych z lat powojennych.

4.5 Roszczenia reprivatyzacyjne, w tym dotyczące tzw. dekretu o gruntach warszawskich

Istotną grupę spraw prowadzonych przez Prokuratorię Generalną stanowią postępowania o odszkodowania za decyzje i inne akty nacjonalizacyjne i wywłaszczeniowe. W tej kategorii podstawowe znaczenie mają sprawy dotyczące „dekretu warszawskiego”, czyli roszczenia wysuwane pod adresem Skarbu Państwa 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.

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 wyrażonym 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 ponadto roszczenia o wydanie nieruchomości, uzyskanie odszkodowania, czy też zapłaty za bezumowne korzystanie z nieruchomości przez Skarb Państwa.

4.6 Obligacje przedwojenne

W 2009 roku w praktyce Prokuratorii Generalnej Skarbu Państwa pojawiały się liczne 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. 358¹ § 3 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny, w odniesieniu do zobowiązań pieniężnych powstałych przed dniem 30 października 1950 r., wynikających z obligacji emitowanych przez Skarb Państwa jest niezgodny z art. 64 ust. 1 i 2 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).

4.7 Roszczenia osadzonych w jednostkach penitencjarnych

Należy zwrócić uwagę na ogromny wzrost w 2009 roku liczby spraw z powództwa osób osadzonych w jednostkach penitencjarnych – opartych na zarzucie naruszenia dóbr osobistych w związku z przeludnieniem w celach. Miało 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.

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

4.8 Odpowiedzialność za orzeczenia wydane w postępowaniu cywilnym

Obowiązujący od 2004 r. art. 417¹ § 2 k.c. przewiduje odpowiedzialność Skarbu Państwa za szkody wyrządzone wydaniem prawomocnego orzeczenia. Niezbędnym warunkiem uzyskania odszkodowania jest tzw. prejudykat, czyli uprzednie stwierdzenie niezgodności z prawem konkretnego orzeczenia. Dlatego przepisy art. 424¹-424¹² k.p.c. przewidują możliwość wniesienia skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia, która przysługuje od prawomocnego orzeczenia sądu drugiej instancji, gdy przez jego wydanie stronie została wyrządzona szkoda, a zmiana lub uchylenie tego orzeczenia w drodze przysługujących stronie środków prawnych nie było i nie jest możliwe. Zakres orzeczeń, od których opisana skarga przysługuje, został rozszerzony zakresowo na skutek wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 1 kwietnia 2008 r. (SK 77/06, 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 podnoszenia skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia w stosunku do wszystkich orzeczeń, które stały się prawomocne po wejściu w życie Konstytucji RP.

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 27.02.2009 r., II CNP 117/08). Warto zwrócić także uwagę na postanowienie SN z 26 czerwca 2009 r. (V CNP 37/09), w którym przyjęto, że dla wykazania, że zaskarżone orzeczenie narusza podstawowe zasady porządku prawnego, konstytucyjne wolności albo prawa człowieka i obywatela nie wystarczy stwierdzenie, że w wyniku naruszenia określonych przepisów prawa materialnego Sąd wydał niesprawiedliwy wyrok lub wyrok naruszający zasady wskazane w art. 424¹ § 2 k.p.c. Konieczne jest bowiem wskazanie, poprzez jej określenie, zasady, którą narusza zaskarżony wyrok, wykazanie, że zasada ta ma podstawowe znaczenie dla porządku prawnego i faktu, że została naruszona.

4.9 Sprawy związane z zasiedzeniem nieruchomości przez Skarb Państwa

W 2009 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. W tego typu sprawach Prokuratoria Generalna wskazuje za wskazaną 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 bezczynność właścicieli nieruchomości przez kilkadziesiąt lat po zmianie ustroju społeczno-politycznego, w tym także w okresie, gdy mogli już oni skutecznie dochodzić zwrotu nieruchomości, nie może pozostać bez wpływu na ocenę, czy w sprawie może mieć zastosowanie konstrukcja siły wyższej (postanowienie SN z dnia 20 stycznia 2009 r., II CSK 412/08). Sąd Najwyższy zauważył, że w wielu przypadkach trudno jest przyjąć, aby osobom uprawnionym lub ich następcom prawnym groziły z tytułu podnoszenia roszczeń jakiegokolwiek represje, a obawa przed konfrontacją z ówczesną władzą, przynajmniej, jeżeli chodzi o okres od połowy lat pięćdziesiątych, wydawała się znacznie przesadzona.

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.

4.10 Sprawy związane z problematyką urządzeń przesyłowych

Kolejną kategorię spraw, która miała istotne znaczenie w działalności Prokuratorii Generalnej w roku 2009 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, wprowadzonej przez ustawę 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 Skarbu Państwa 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 SN z 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.

4.11 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 2009 Prokuratura Generalna Skarbu Państwa prowadziła sprawy związane z wykonywaniem zastępstwa procesowego Skarbu Państwa przed Sądem Najwyższym w **798** sprawach, z czego **475** spraw wszczęto w 2009. Zastępstwo to dotyczyło udziału w postępowaniach wywołanych wniesieniem skarg kasacyjnych, skarg o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia oraz zażaleń do Sądu Najwyższego.

Ponadto Prokuratura Generalna zajmowała też stanowisko w postępowaniach wszczętych na skutek przedstawienia Sądowi Najwyższemu zagadnień prawnych. W 2009 r. zapadło wiele istotnych dla Skarbu Państwa uchwał Sądu Najwyższego, wśród których – oprócz wspomnianych powyżej – wskazać można orzeczenia Sądu Najwyższego dotyczące kwestii przedawnienia roszczeń deliktowych (uchwała SN z 4 grudnia 2009 r., III CZP 97/07 oraz postanowienie SN z dnia 9 lipca 2009 r., III CZP 47/09), problemu nabywania nieruchomości przez cudzoziemców (postanowienie SN z 17 listopada 2009 r., III CZP 85/09), czy też waloryzacji świadczeń pieniężnych w przypadku istotnej zmiany siły nabywczej pieniądza (postanowienie SN z 22 października 2009 r., III CZP 75/09).

5. DZIAŁALNOŚĆ OPINIODAWCZA

Działalność opiniodawcza na rzecz administracji publicznej jest drugim, obok zastępstwa procesowego Skarbu Państwa, podstawowym zadaniem Prokuratury 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 Prokuraturę 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 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, Prokuratura Generalna, na wniosek podmiotu reprezentującego Skarb Państwa, wydaje opinie prawne, w tym także opiniuje projekty umów. Prokuratura Generalna nie może odmówić wydania opinii prawnej, jeżeli wartość przedmiotu sprawy przekracza kwotę 1.000.000 zł.

W 2009 r. Prokuratura Generalna wydała łącznie **82** opinie prawne. Najwięcej wniosków o wydanie opinii złożyły następujące podmioty:

Lp.	PODMIOTY	Liczba wniosków
1.	Ministerstwo Skarbu Państwa	10
2.	Starostowie	9
3.	Prezydenci miast	7
4.	Wojewodowie	6
5.	Ministerstwo Finansów	5
6.	Jednostki lasów państwowych	5
7.	Sądy	5
8.	Urząd Komitetu Integracji Europejskiej	4

O wydanie opinii występowały również m.in.: Ministerstwo Gospodarki, Ministerstwo Infrastruktury, Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego, Ministerstwo Obrony Narodowej, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Ministerstwo Środowiska, Ministerstwo Zdrowia, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Komisja Nadzoru Finansowego, Agencja Mienia Wojskowego, Zakład Inwestycji Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego, Zarządy Gospodarki Wodnej, zarządy infrastruktury, jednostki straży pożarnej, inspekcja nadzoru budowlanego, służby weterynaryjne, służby statystyczne.

Działalność opiniodawcza Prokuratury Generalnej zyskuje na znaczeniu, ponieważ niejednokrotnie wydane opinie stanowią ważną przesłankę dla rozstrzygnięć dokonywanych przez podmioty reprezentujące Skarb Państwa. Szczególnie istotne znaczenie mają opinie prawne, których przedmiotem jest zasadność wytoczenia powództwa w imieniu Skarbu Państwa. Pozwalają one na podjęcie przez państwową jednostkę organizacyjną decyzji odnośnie wytoczenia powództwa w oparciu o wiedzę pochodzącą od podmiotu, którego ustawowym zadaniem jest zastępstwo procesowe Skarbu Państwa. Opinie Prokuratury Generalnej dotyczyły również kwestii związanych z nieruchomościami Skarbu Państwa, w tym zasiedzenia, rozliczeń między posiadaczem a właścicielem, użytkownika wieczystego, a także trwałego zarządu. Ponadto Prokuratura Generalna wydawała opinie dotyczące m.in. reprezentacji Skarbu Państwa, zbywania akcji i udziałów Skarbu Państwa, kar umownych oraz przerwania biegu terminu przedawnienia.

W 2009 roku Prokuratoria Generalna wydawała również opinie, których przedmiotem były szeroko rozumiane aspekty prawne wykorzystywania funduszy pochodzących ze środków Unii Europejskiej. Zważywszy na wartość finansową oraz znaczenie społeczne projektów infrastrukturalnych realizowanych z tych środków, ekspertyzy te stanowiły istotny element działalności opiniodawczej Prokuratorii Generalnej.

6. UDZIAŁ W TWORZENIU PRAWA (LEGISLACJA)

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

W 2009 r. wpłynęło **767** wniosków o opinie legislacyjne do projektów dokumentów rządowych, w tym:

- 98 projektów ustaw,
- 15 projektów założeń do projektów ustaw,
- 10 projektów umów międzynarodowych,
- 52 projekty rozporządzeń Rady Ministrów,
- 8 projektów rozporządzeń Prezesa Rady Ministrów,
- 461 projektów rozporządzeń ministrów,
- 49 projektów uchwał Rady Ministrów,
- 6 projektów zarządzeń Prezesa Rady Ministrów,
- 32 projekty stanowisk Rady Ministrów do dokumentów,
- 7 projektów obwieszczeń ministra,
- 27 projektów innych dokumentów rządowych,
- 2 projekty opinii Rady Ministrów.

Na uwagę zasługuje fakt, że w 2009 roku liczba opiniowanych projektów aktów normatywnych zdecydowanie wzrosła w porównaniu do lat ubiegłych.

W przedstawionych opiniach Prokuratoria Generalna Skarbu Państwa koncentrowała się na zagadnieniach dotyczących materialnej i proceduralnej ochrony interesów Skarbu Państwa, 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).

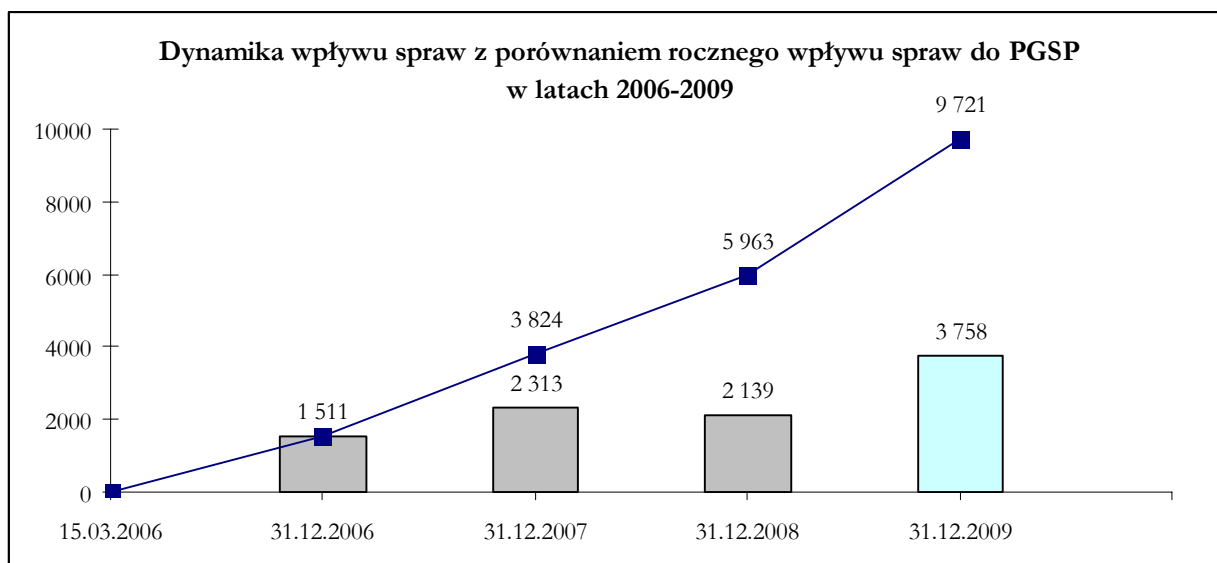
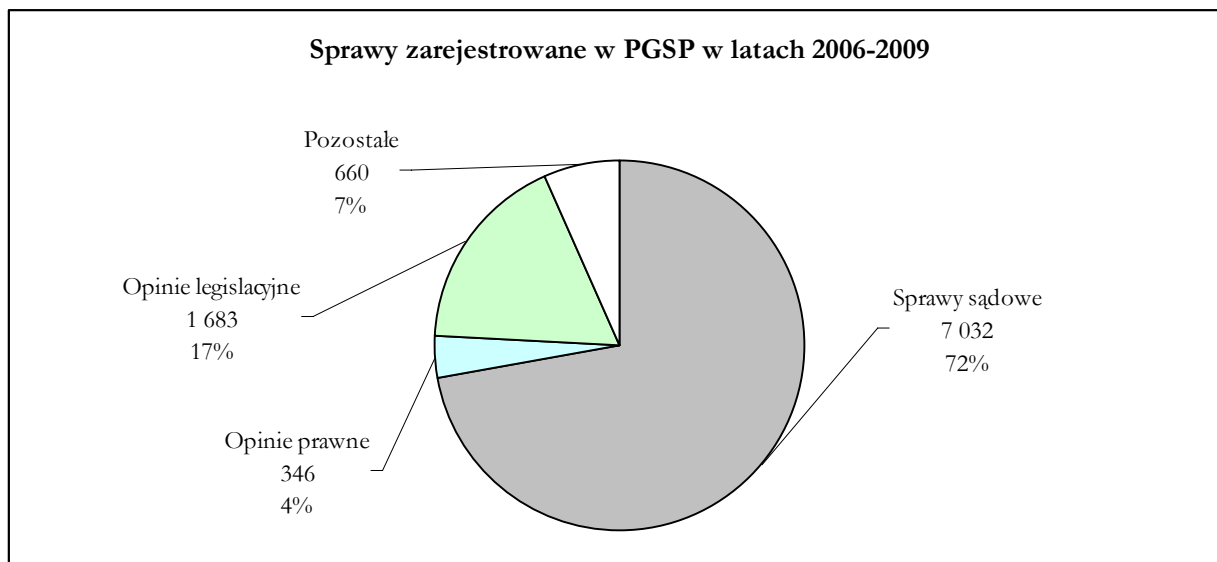
Załącznik 1

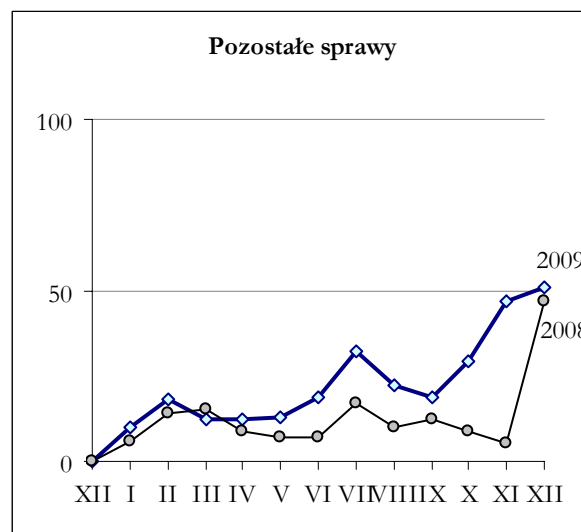
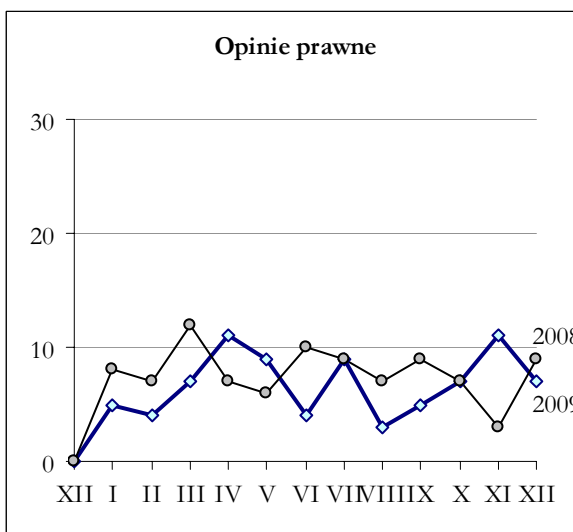
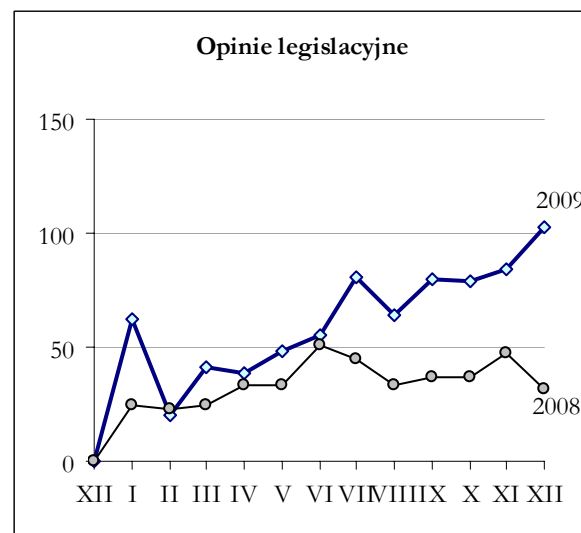
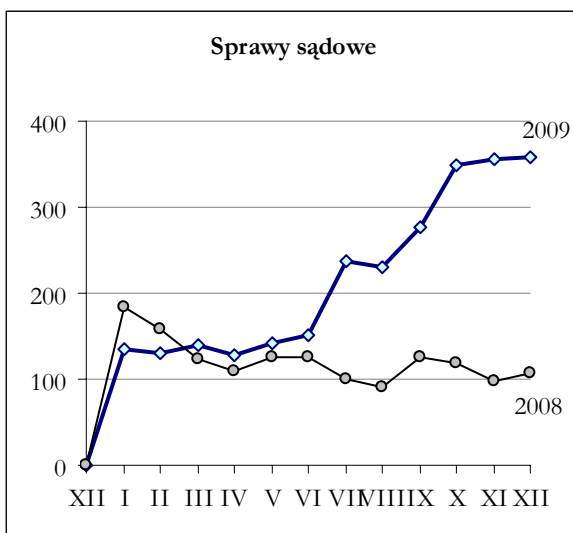
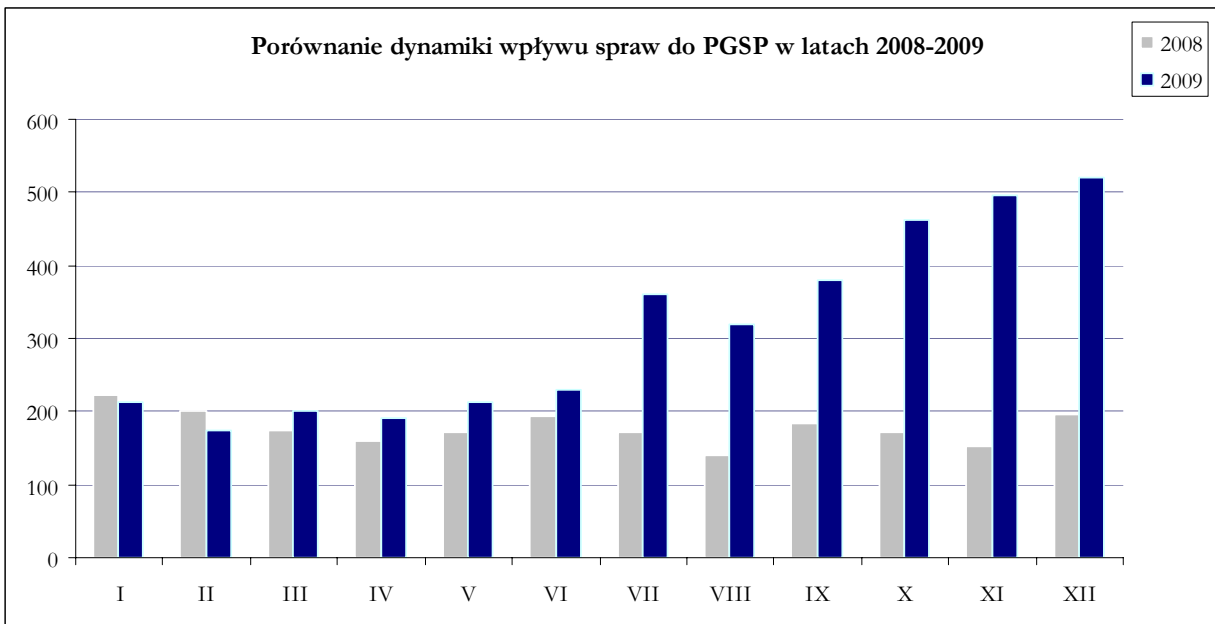
INFORMACJA STATYSTYCZNA O SPRAWACH PROWADZONYCH W PGSP

stan na dzień 31 grudnia 2009 r.

1. Sprawy zarejestrowane w PGSP wg klasyfikacji zbiorczej

Typ spraw	Liczba spraw wg roku wszczęcia				RAZEM
	2006	2007	2008	2009	
Sprawy sądowe	1 190	1 740	1 466	2 636	7 032
Opinie prawne	59	111	94	82	346
Opinie legislacyjne	133	373	421	756	1 683
Pozostałe	129	89	158	284	660
RAZEM	1 511	2 313	2 139	3 758	9 721





2. Sprawy sądowe prowadzone przez PGSP w 2009 r. - zestawienie chronologiczne

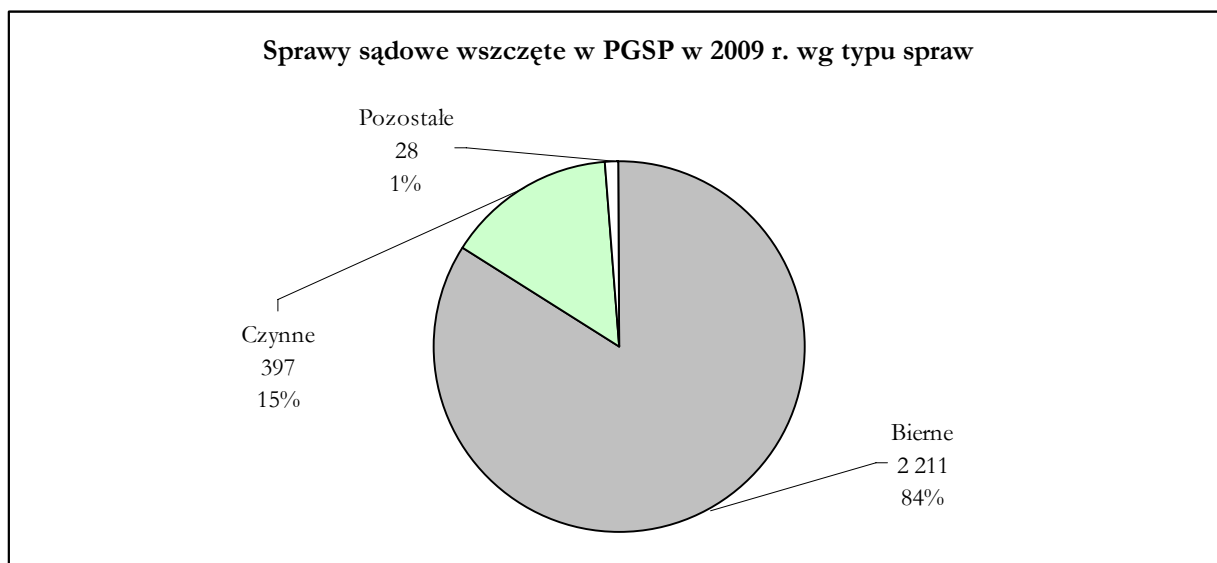
Sprawy sądowe prowadzone przez Prokuratorię Generalną w 2009 r.	Liczba spraw
Pozostające w toku wg stanu na dzień 1 stycznia 2009 r.	1 593
Zarejestrowane w okresie 1. stycznia - 31. grudnia 2009 r.	2 636
Pozostające w toku wg stanu na dzień 31 grudnia 2009 r.	2 792

3 Sprawy sądowe wszczęte w 2009 r.

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

Typ wszczętych spraw	Liczba wszczętych spraw	Łączna wartość przedmiotu sprawy wg waluty		
		PLN	USD	EUR
Bierne	2 211	7 143 573 624	752 086 907	112 722 820
Czynne	397	2 455 498 941	7 500 000	9 845 286
Pozostale	28	33 363 172	-	-
RAZEM	2 636	9 632 435 737	759 586 907	122 568 106

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



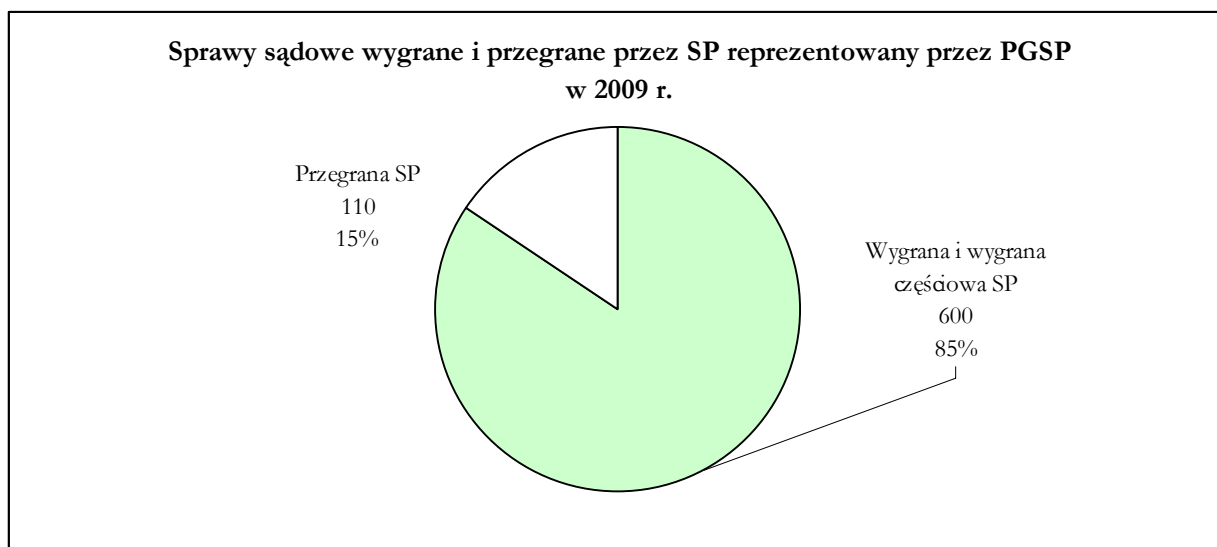
3.b. Liczba spraw wg typu sądu z łączną wartością przedmiotu sprawy

Typ sądu	Liczba spraw	Łączna wartość przedmiotu sprawy wg waluty		
		PLN	USD	EUR
Sąd Najwyższy	475	833 477 042	-	-
Sady powszechne i polubowne, w tym międzynarodowe	2 161	8 798 958 695	759 586 907	122 568 106
RAZEM	2 636	9 632 435 737	759 586 907	122 568 106

4. Sprawy sądowe zakończone w PGSP w 2009 r.

4.a. Sprawy zakończone według zbiorczego typu wyniku postępowania

Zbiorczy typ wyniku postępowania	Liczba zakończonych spraw
Wygrana i wygrana częściowa Skarbu Państwa	600
Przegrana Skarbu Państwa	110
Inne zakończenie	727
RAZEM	1 437



4.b. Wysokość kwot zasądzonych i oddalonych w sprawach zakończonych w 2009 r.

Zasądzone roszczenia od Skarbu Państwa	79 110 504 PLN
Oddalone roszczenia w sprawach przeciwko Skarbowi Państwa	1 765 419 765 PLN
Zasądzone roszczenia na rzecz Skarbu Państwa	98 228 986 PLN 25 982 515 EUR
Oddalone roszczenia w sprawach z powództwa Skarbu Państwa	60 533 259 PLN 3 399 000 EUR

Załącznik 2

Schemat organizacyjny Głównego Urzędu Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa wg stanu na dzień 31 grudnia 2009 r.

