

**SPRAWOZDANIE Z DZIAŁALNOŚCI
PROKURATORII GENERALNEJ SKARBU PAŃSTWA**
w okresie
od dnia 1 STYCZNIA 2014 R.
do dnia 31 GRUDNIA 2014 R.

Warszawa, luty 2015 r.

I. DANE OGÓLNE

1. PODSTAWA DZIAŁANIA PROKURATORII GENERALNEJ

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

Aktem prawnym określającym pozycję ustrojową i zasady funkcjonowania Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa – dalej jako „Prokuratoria Generalna” – jest ustawa z dnia 8 lipca 2005 r. o Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa (Dz.U. Nr 169, poz. 1417, ze 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 ze zm.);
- 2) wydane na podstawie art. 16 ust. 2 Ustawy rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 14 lutego 2006 r. w sprawie określenia wzoru stroju urzędowego radców Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa biorących udział w rozprawach sądowych (Dz.U. Nr 41, poz. 277);
- 3) wydane na podstawie art. 25 ust. 1 Ustawy zarządzenie Nr 115 Prezesa Rady Ministrów z dnia 15 listopada 2005 r. w sprawie nadania statutu Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa (M.P. Nr 70, poz. 967 ze zm.);
- 4) wydane na podstawie art. 25 ust. 2 Ustawy zarządzenie Ministra Skarbu Państwa z dnia 3 marca 2006 r. w sprawie sposobu i trybu przygotowania i prezentowania stanowisk Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa w sprawach o istotnym znaczeniu dla ochrony praw lub interesów Skarbu Państwa (M.P. Nr 19, poz. 205);
- 5) wydane na podstawie art. 25 ust. 4 Ustawy rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 4 listopada 2009 r. w sprawie zakresu i trybu współdziałania Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa z właściwymi podmiotami przy wykonywaniu zastępstwa procesowego Skarbu Państwa i zastępstwa Rzeczypospolitej Polskiej oraz przy wydawaniu opinii prawnych (Dz.U. Nr 190, poz. 1477);
- 6) wydane na podstawie art. 42 ust. 7 Ustawy rozporządzenie Ministra Skarbu Państwa z dnia 13 lutego 2006 r. w sprawie kryteriów i trybu dokonywania oceny kwalifikacyjnej radców i starszych radców Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa (Dz.U. Nr 33, poz. 234);
- 7) wydane na podstawie art. 43 ust. 2 Ustawy rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 26 kwietnia 2010 r. w sprawie wysokości wynagrodzenia zasadniczego, stawek dodatku funkcyjnego oraz dodatku za wieloletnią pracę dla radców i starszych radców Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa (Dz.U. Nr 83, poz. 539);
- 8) wydane w związku z treścią art. 67 ust. 2 oraz art. 72 Ustawy rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 2 lutego 2010 r. w sprawie zasad wynagradzania pracowników niebędących członkami korpusu służby cywilnej zatrudnionych w urzędach administracji rządowej i pracowników innych jednostek (Dz.U. Nr 27, poz. 134 ze zm.).

1.3. Status prawny Prokuraturii Generalnej

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

2. SKŁAD KIEROWNICTWA PROKURATORII GENERALNEJ

W styczniu 2014 r. w skład kierownictwa Prokuraturii Generalnej wchodził:

1. Prezes – prof. Bronisław Sitek (powołany na stanowisko w dniu 8 lipca 2013 r.);
2. Wiceprezes - Piotr Rodkiewicz (powołany na stanowisko w dniu 4 maja 2006 r.);

Z dniem 1 sierpnia 2014 r. Minister Skarbu Państwa, Włodzimierz Karpiński powołał Bogdana Artymowicza na stanowisko wiceprezesa Prokuraturii Generalnej.

3. ORGANIZACJA URZĘDU – KOMÓRKI ORGANIZACYJNE

1.1. Główny Urząd Prokuraturii Generalnej

Zgodnie z art. 22 ust. 3 Ustawy, Główny Urząd Prokuraturii Generalnej z siedzibą w m.st. Warszawie wykonuje aktualnie zadania i czynności Prokuraturii Generalnej na terenie całego kraju. Dotyczy to w szczególności wykonywania czynności zastępstwa procesowego, wiążąc się ze znacznym obciążeniem radców Prokuraturii Generalnej. W 2014 r. odbyli oni blisko **1.600** podróży służbowych. Jednakże wydatki na ten cel uznać należy za umiarkowane. W roku 2014 r. łączny koszt wszystkich wyjazdów służbowych radców Prokuraturii Generalnej wyniósł **477.072,36 PLN**, w tym wyjazdów służbowych zagranicznych **41.317,27 PLN**. Przewidywany w uzasadnieniu rządowego projektu ustawy (2004 r.) koszt funkcjonowania oddziałów Prokuraturii Generalnej miał tymczasem wynosić ok. **20.000.000 PLN** rocznie.

1.2. Organizacja wewnętrzna Prokuraturii Generalnej

Podstawowym aktem prawnym regulującym wewnętrzną organizację Prokuraturii Generalnej jest Statut Prokuraturii Generalnej 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, ze zm.). Szczegółowy tryb wykonywania zadań i czynności w Prokuraturii Generalnej jest określany przez regulamin wewnętrznego urzędowania wprowadzony zarządzeniem Prezesa Prokuraturii Generalnej nr 010-1/06 z dnia 14 kwietnia 2006 r. (ze zm.).

1.3 Komórki organizacyjne Prokuraturii Generalnej

Merytoryczne zadania Prokuraturii Generalnej są wykonywane w ramach jej departamentów. Według stanu na koniec 2014 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 Europejskiego,
- * Departament Studiów i Analiz.

Ponadto w Prokuraturii Generalnej działają biura, czyli komórki organizacyjne zapewniające prawidłowe funkcjonowanie jednostki. Na koniec 2014 r. były to:

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

II. KOMPETENCJE

Ustawa przewiduje trzy podstawowe obszary działalności Prokuraturii Generalnej:

- wykonywanie zastępstwa procesowego Skarbu Państwa oraz Rzeczypospolitej Polskiej;
- wydawanie opinii prawnych;
- udział w pracach legislacyjnych.

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

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

Wyłączne zastępstwo procesowe Skarbu Państwa przed Sądem Najwyższym, wynikające z art. 4 ust. 1 pkt 1 Ustawy, obejmuje sprawy, w których Sąd Najwyższy rozpoznaje środki zaskarżenia (skargi kasacyjne, skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia albo zażalenia), a także przedstawiane do rozstrzygnięcia przez sądy drugiej instancji zagadnienia prawne (art. 390 k.p.c.). Wyłączny charakter zastępstwa Prokuraturii Generalnej oznacza, że jedynie radcowie Prokuraturii Generalnej mogą w imieniu Skarbu Państwa sporządzić skargę kasacyjną, odpowiedź na skargę kasacyjną, odpowiedź na skargę o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia, zażalenie do Sądu Najwyższego albo odpowiedź na ten środek. Wyżej wymienione pisma sporządzone przez innych pełnomocników procesowych (radców prawnych lub adwokatów działających na podstawie pełnomocnictwa udzielonego przez kierowników jednostek organizacyjnych Skarbu Państwa) są przez Sąd Najwyższy odrzucane bez rozpoznania.

Wyjątek od zasady wyłącznego zastępstwa procesowego przed Sądem 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 przed sądami powszechnymi, podmiot ten wykonuje zastępstwo procesowe Skarbu Państwa również przed Sądem Najwyższym.

Zastępstwo procesowe przed Sądem Najwyższym ze względu na niekwestionowany autorytet tego organu stanowi szczególnie istotną część działalności Prokuraturii Generalnej. Wypowiedzi Sądu Najwyższego posiadają bowiem doniosłość, która wykracza daleko poza sprawy bezpośrednio przezeń rozstrzygane. Mocą i perswazyjnością prezentowanej argumentacji Sąd Najwyższy wpływa na kształt całego systemu prawnego, w tym na sprawy, które (np. ze względu na zbyt niską wartość przedmiotu sporu) nigdy nie mogłyby zostać rozpoznane przez ten sąd.

W konsekwencji możliwość wykonywania zastępstwa procesowego przed Sądem Najwyższym

stanowi dla radców Prokuraturii Generalnej niewątpliwy zaszczyt i wyróżnienie, a także wezwanie do odpowiedzialnego i wszechstronnego przedstawiania stanowiska Skarbu Państwa w tego rodzaju postępowaniach. Prowadzenie sprawy przed Sądem Najwyższym wymaga od radców uwzględnienia szczególnej roli tego sądu, nadzwyczajnego charakteru kontroli kasacyjnej (który musi wykluczać automatyzm przy korzystaniu ze skargi kasacyjnej), jak również niezwyklej wagi podejmowanych rozstrzygnięć, które mogą posiadać znaczenie dla tysięcy spraw podobnych, rozpoczynając lub zatrzymując lawinę roszczeń kierowanych względem Skarbu Państwa.

Występowanie przed Sądem Najwyższym umożliwia nadto ujednoczanie stanowisk wszystkich organów reprezentujących Skarb Państwa przed sądami powszechnymi. Dotyczy to w szczególności tych spraw, w których wykonywanie zastępstwa procesowego przez Prokuraturę jest ograniczone do występowania przed Sądem Najwyższym, podczas gdy postępowanie przed sądami powszechnymi jest w pozostałym zakresie prowadzone samodzielnie przez państwowe jednostki organizacyjne.

Na podstawie art. 4 ust. 1 pkt 2 Ustawy do zadań Prokuraturii Generalnej należy zastępstwo Skarbu Państwa przed sądami powszechnymi, wojskowymi i polubownymi. W praktyce zastępstwo to wykonywane jest przede wszystkim przed sądami powszechnymi, a zwłaszcza wydziałami cywilnymi, a także przed sądami polubownymi. Zgodnie z przepisem art. 8 ust. 1 Ustawy zastępstwo procesowe Skarbu Państwa przez Prokuraturę Generalną jest obowiązkowe w sprawach:

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

Prokuratura Generalna władna jest przejąć wykonywanie zastępstwa procesowego Skarbu Państwa w każdej sprawie, jeżeli wymaga tego ochrona ważnych praw lub interesów Skarbu Państwa (art. 8a ust. 1 Ustawy). Zgodnie z art. 8b ust. 1 Ustawy w przypadkach obowiązkowego zastępstwa Skarbu Państwa Prokuratura Generalna – za zgodą lub na wniosek podmiotu reprezentującego Skarb Państwa – może przekazać temu podmiotowi do prowadzenia sprawę lub grupę spraw, z wyjątkiem spraw, w których występuje istotne zagadnienie prawne oraz potrzeba wykładni przepisów prawnych budzących poważne wątpliwości lub rozbieżności w orzecznictwie sądów.

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

Z art. 4 ust. 1 pkt 3 Ustawy wynika, iż do zadań Prokuraturii Generalnej należy zastępstwo Rzeczypospolitej Polskiej przed sądami, trybunałami i innymi organami orzekającymi w stosunkach międzynarodowych. Zgodnie z art. 7 Ustawy, w postępowaniach tych Prokuratura Generalna bierze udział na wezwanie właściwego organu władzy publicznej – obok tego organu. Jednakże na wniosek organu władzy publicznej, Prokuratura Generalna może przejąć zastępstwo Rzeczypospolitej Polskiej, jeżeli wymaga tego ochrona ważnych praw lub interesów Skarbu Państwa.

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

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

Jak wynika z art. 4 ust. 1 pkt 5 Ustawy, do zadań Prokuraturii Generalnej należy również opiniowanie projektów aktów normatywnych dotyczących praw lub interesów Skarbu Państwa, a także regulujących postępowania przed sądami, trybunałami i innymi organami orzekającymi.

III WYKONYWANIE ZADAŃ W ROKU SPRAWOZDAWCZYM

1. ZASTĘPSTWO PROCESOWE WYKONYWANE PRZEZ PROKURATORIĘ GENERALNĄ¹

1.1. Liczba spraw prowadzonych w roku 2014 r.

Liczba nowych spraw sądowych zarejestrowanych w Prokuraturii Generalnej w 2014 r. wyniosła ogółem 4 012. Z tego zastępstwo procesowe:

- | | |
|--|-------|
| 1) ograniczone do postępowania przed Sądem Najwyższym: | 281 |
| 2) przed sądami powszechnymi, polubownymi: | 3 731 |

Liczba nowych spraw w 2014 roku w stosunku do roku ubiegłego jest mniejsza o 7,27 %.

Na pracę Prokuraturii wpływ tej zmiany należy jednak uznać za znikomy. Prokuratura Generalna nadal odczuwa bowiem skutki zmiany Ustawy w 2009 r., rozszerzającej zakres właściwości Prokuraturii. Ustawa z 2009 r. spowodowała, że liczba nowych spraw sądowych wpływających rocznie do Prokuraturii Generalnej wzrosła – w stosunku do okresu przed nowelizacją – około trzykrotnie. Ze względu na długotrwałość postępowań sądowych (dotyczy to w szczególności spraw zawiłych i precedensowych, których prowadzenie stanowi sens istnienia Prokuraturii), pomimo zmniejszenia się liczby nowych spraw nadal wzrasta ogólna liczba spraw prowadzonych przez Prokuraturę. W 2014 r. do Prokuraturii Generalnej wpłynęło znacznie więcej nowych spraw sądowych (4 012), niż zostało w tym okresie zakończonych (3 698). Według stanu na dzień 1 stycznia 2014 r. Prokuratura Generalna prowadziła 7 223 sprawy sądowe, zaś na 31 grudnia 2014 prowadzono 7 537 sprawy, w tym 6 529 spraw w których Skarb Państwa występuje po stronie biernej (zazwyczaj – jako pozwany), 983 sprawy, w których Skarb Państwa występuje po stronie czynnej (jako powód, wnioskodawca), 19 spraw w których występuje w innym charakterze. Daje to wzrost ogólnej liczby prowadzonych spraw sądowych o 4,34 %, na który składa się wzrost o 4,03 % (253) liczby spraw, w których Skarb Państwa występuje po stronie biernej oraz wzrost o 6,93 % (64) liczby spraw, w których Skarb Państwa występuje po stronie czynnej. Pewien spadek można jedynie odnotować w mniej sprawach, w których Skarb Państwa występuje w innym charakterze. Liczba tego rodzaju spraw zmniejszyła się o trzy sprawy, co ze względu na niską ogólną liczbę spraw tego rodzaju dało spadek w wysokości 13,64 %. Należy przy tym odnotować, że w rzeczywistości liczba spraw prowadzonych w 2014 r. przez Prokuraturę Generalną jest jeszcze wyższa niż przedstawiona powyżej, gdyż prezentowane zestawienie nie uwzględnia spraw sądowych, które rozpoczęły się i zakończyły w 2014 r. W stosunku do liczby spraw prowadzonych na koniec 2008 r. (1593), nastąpił tym samym 4,7-krotny wzrost liczby spraw, podczas gdy procentowy wzrost zatrudnienia co do tego samego okresu wynosi zaledwie 35 %.

Odpowiednio wzrasta również obciążenie poszczególnych radców Prokuraturii Generalnej. Średnie obciążenie radców Prokuraturii Generalnej wynosiło pod koniec roku sprawozdawczego 81,04 spraw sądowych (co stanowi wzrost przeciętnie o 3,22 % w stosunku do poprzedniego roku).

1 Szczegółowe zestawienie danych obrazuje Załącznik 1.

Z ogółu spraw prowadzonych przez Prokuratorię Generalną trudno jest jednocześnie wyodrębnić jednorodną kategorię spraw „rutynowych”, wymagających mniejszego nakładu pracy. Niewątpliwie takimi sprawami są niektóre sprawy dotyczące naruszenia standardów wykonywania kary pozbawienia wolności, tymczasowego aresztowania lub innych zaniechań służby więziennej. W 2014 roku wpłynęło ok. **1400** spraw tego rodzaju (spadek o około **300** spraw). Stanowią one wciąż najliczniejszą kategorię spraw prowadzonych przez Prokuratorię Generalną. W 2014 r. pozostawało w toku 1853 spraw tego rodzaju (ok. 24,59 % wszystkich spraw), w 2013 roku spraw tego rodzaju pozostawało w toku 1869 spraw (ok. 25,88 % wszystkich spraw). Powyższe ustalenia pozwalają przyjąć ostrożne przypuszczenie, że odsetek spraw tego rodzaju prowadzonych przez Prokuratorię Generalną ulegnie zmniejszeniu w dającej się przewidzieć perspektywie czasowej.

Nawet jednak wskazaną liczbę trudno uznać za liczbę spraw rutynowych zainicjowanych bądź pozostających w toku w 2014 r. Po pierwsze, została ona ustalona w oparciu o kryterium podmiotu reprezentującego Skarb Państwa w sprawie (służba więzienna, zakład karny, areszt śledczy) co powoduje, że dane te mają charakter przybliżony (szacunkowy). Po drugie, we wskazanej liczbie mieści się od kilkudziesięciu do kilkuset spraw o skomplikowanym charakterze (prawnym lub faktycznym), w szczególności dotyczących samobójstw więźniów, domniemanych błędów medycznych podczas leczenia w więziennych zakładach opieki zdrowotnej etc. Liczba tych spraw oraz ich materia powoduje, że stanowią one znaczne obciążenie dla Prokuraturii Generalnej, na ich tle mogą występować istotne zagadnienia prawne mające znaczenie dla budżetu państwa.

Kierując się kryterium wartości przedmiotu sporu przekraczającym 1.000.000 PLN za niewątpliwie istotne dla ochrony praw i interesów Skarbu Państwa (sprawę tego rodzaju można uznać za istotną zgodnie z wolą ustawodawcy wyrażoną chociażby w art. 10 ust. 2 ustawy o Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa) można uznać **1408** spraw będących w toku na dzień 31 grudnia 2014 r. Również i w tym zakresie chybione byłoby wnioskowanie, że wskazana liczba obejmuje wszelkie sprawy istotne dla ochrony praw i interesów Skarbu Państwa. Precedensowy charakter wielu spraw o niższej niż 1.000.000 PLN wartości przedmiotu sporu stanowi w wielu przypadkach poważniejsze zagrożenie dla interesów Skarbu Państwa niż pojedyncze sprawy o wartości przedmiotu sporu przekraczających tę kwotę. Z oczywistych względów Prokuratura Generalna nie ma jednak możliwości statystycznego oszacowania liczby takich spraw, ani ich wpływu na stan majątku Skarbu Państwa.

Niewątpliwie jako istotne dla ochrony praw i interesów Skarbu Państwa muszą być zakwalifikowane sprawy prowadzone przez Prokuratorię Generalną przed Sądem Najwyższym. W 2014 r. wpłynęło **281** spraw, w których Prokuratura Generalna wykonywała zastępstwo procesowe ograniczone do postępowania przed tym sądem. Powyższa liczba nie obejmuje wszystkich postępowań, w których Prokuratura Generalna zastępowała Skarb Państwa w postępowaniu przed Sądem Najwyższym. Należy uwzględnić, że w wielu postępowaniach obrona interesów Skarbu Państwa rozpoczęta przed sądami powszechnymi jest następnie kontynuowana przed Sądem Najwyższym. Sprawy tego rodzaju stanowią ze statystycznego punktu widzenia sprawy toczące się „przed sądami powszechnymi”, pomimo że ich prowadzenie wymaga niekiedy kilkukrotnego zastępowania Skarbu Państwa przed Sądem Najwyższym.

Warto również wskazać na wzrastającą liczbę spraw dotyczących infrastruktury drogowej. Liczba spraw tego rodzaju prowadzonych przez Prokuratorię Generalną na dzień 31 grudnia 2014 r. wyniosła **382** sprawy co stanowi wzrost o 13,02 % w stosunku do roku ubiegłego. Należy przy tym wskazać, że **172** sprawy tego rodzaju wpłynęły w 2014 r. Skarb Państwa jest w tych sprawach reprezentowany przez Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad. Są to sprawy o skomplikowanym charakterze i zazwyczaj dużej wartości przedmiotu sporu, często kumulujące w jednym pozwie, nawet kilkanaście roszczeń wynikających z danego kontraktu. Sprawy te - podobnie

jak sprawy o dużej wartości przedmiotu sporu - wymagają szczególnego nakładu pracy, często powierzenia ich prowadzenia zespołowi radców.

Istotna część działalności Prokuraturii Generalnej w 2014 r. wiązała się również ze sporami wynikłymi na tle realizacji Stadionu Narodowego. Dla potrzeb skoordynowania prac nad wymienionymi sprawami powołany został zespół składający się z kilkunastu radców z poszczególnych departamentów Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa.

Łączna wysokość roszczeń w sprawach zarejestrowanych w 2014 r. wyniosła:

Typ sądu	Liczba wszczętych spraw	Łączna wysokość roszczeń wg waluty		
		PLN	USD	EUR
Sąd Najwyższy	281	70 459 026,15	-	-
Sady powszechné i polubowne, w tym międzynarodowe	3 731	10 495 273 978,08	30 000,00	48 111 680,56
RAZEM	4 012	10 565 733 004,23	30 000,00	48 111 680,56

Suma wszystkich roszczeń w zarejestrowanych w 2014 r. sprawach prowadzonych przez Prokuratorię Generalną, zgodnie z podziałem wg strony inicjującej postępowanie, wyniosła:

Typ spraw	Liczba spraw	Łączna wartość przedmiotu sprawy wg waluty		
		PLN	USD	EUR
Sprawy skierowane przeciwko Skarbowi Państwa	3 394	9 173 461 366,84	30 000,00	47 166 334,56
Sprawy z powództwa Skarbu Państwa	605	1 358 213 035,01	-	945 346,00
Pozostałe sprawy	13	34 058 602,38	-	-
RAZEM	4 012	10 565 733 004,23	30 000,00	48 111 680,56

Łączna wysokość roszczeń w sprawach prowadzonych przez Prokuratorię Generalną w 2014 r. (według stanu na dzień 31 grudnia 2014 r.) wynosiła **31 238 924 677,66 PLN** (w tym także wyrażonych w walutach obcych według kursu średniego NBP z dnia 31 grudnia 2014 roku). Tym samym radcowie Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa prowadzili sprawy o łącznej wartości wynoszącej średnio **335 902 415,89 PLN** na jednego radcę (kwota ta wzrosła o **7 734 715,98 PLN**, tj. **około 2,36 %**, w stosunku do poprzedniego roku sprawozdawczego). Powyższe dane obrazują skalę odpowiedzialności powierzonych radcom Prokuraturii Generalnej.

W Prokuraturii Generalnej w 2014 r. zakończono ogółem **3 698** spraw (zarówno spraw zainicjowanych w roku 2014, jak i w latach wcześniejszych), w tym w sprawach, w których Prokuratura wykonywała zastępstwo procesowe:

1) ograniczone do postępowania przed Sądem Najwyższym: **253** sprawy

1.2. Podmioty zastępowane (podmioty reprezentujące Skarb Państwa)

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

- * organy władzy publicznej;
- * państwowe jednostki organizacyjne niemające osobowości prawnej;
- * organy jednostek samorządu terytorialnego i inne podmioty, którym powierzono wykonywanie zadań publicznych;
- * organy administracji rządowej i inne podmioty uprawnione do reprezentowania Skarbu Państwa.

Poniżej przedstawiona została lista podmiotów, których działalności najczęściej dotyczyły nowe sprawy sądowe zarejestrowane w Prokuratorii Generalnej w roku 2014. W tabeli podana została liczba postępowań sądowych, w których poszczególne podmioty występowały:

Podmioty	Liczba postępowań ²
Służba więzienna, areszty śledcze i zakłady karne	1 377
Sądy	628
Prezydenci miast (wykonujący zadania z zakresu administracji rządowej)	344
Ministrowie łącznie w tym najczęściej:	271
Minister Sprawiedliwości	52
Minister Skarbu Państwa	49
Minister Obrony Narodowej	37
Minister Infrastruktury i Rozwoju	20
Minister Zdrowia	18
Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi	15
Minister Pracy i Polityki Społecznej	14
Minister Finansów	12
Minister Gospodarki	11
Minister Sportu i Turystyki	10
Minister Środowiska	8
Minister Spraw Wewnętrznych	7
Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji	6
Minister Spraw Zagranicznych	4
Minister Administracji i Cyfryzacji	2
Wojewodowie	214
Organy skarbowe	202
Starostowie (wykonujący zadania z zakresu administracji rządowej)	179

² Liczba spraw określona na podstawie podmiotu reprezentującego Skarb Państwa nie musi być tożsama z liczbą spraw zarejestrowanych w 2014 r. ze względu na możliwość występowania dwóch lub więcej *statio fisci* w sprawie.

GDDKiA	172
Jednostki prokuratury	147
Jednostki policji	110
Jednostki Lasów Państwowych	94

1.3. Skuteczność Prokuraturii Generalnej w zakresie zastępstwa procesowego

Zadaniem Prokuraturii Generalnej jest zapewnienie Skarbowi Państwa w najistotniejszych sprawach dotyczących jego interesów pomocy prawnej na najwyższym możliwym poziomie. Ocena jakości tego rodzaju usług jest tradycyjnie dokonywana z punktu widzenia należytej staranności i rzetelności dochowywanych przez pełnomocnika. Przejawem ich dochowania jest m.in. fakt, że żadna sprawa nie została przez Prokuratorię Generalną przegrana na skutek niezachowania należytej staranności przez radców i to pomimo ogromnego obciążenia pracą.

Co więcej, profesjonalne wypełnienie swoich zadań przez radców Prokuraturii Generalnej w naturalny sposób skutkuje wysoką skutecznością przy wykonywaniu zastępstwa procesowego. Dotyczy to zarówno spraw, w których Skarb Państwa występuje do podmiotów trzecich z określonymi roszczeniami, jak również spraw, w których rola Prokuraturii Generalnej zasadza się na obronie interesów Skarbu Państwa przed niezasadnymi roszczeniami. Wysoka skuteczność Prokuraturii Generalnej utrzymuje się na względnie stabilnym i porównywalnym poziomie, pomimo stałego wzrostu obciążenia radców Prokuraturii.

Należy jednak podkreślić, że nietrafne byłoby ocenianie realizacji przez Prokuratorię Generalną postawionych przed nią zadań wyłącznie z perspektywy współczynnika spraw wygranych przez Skarb Państwa do spraw przegranych. Zapewnienie najwyższej zawodowej staranności przy wykonywaniu zastępstwa procesowego nie zawsze prowadzi do rezultatu w postaci wygrania sprawy. Szczególnego wymienienia wymagają dwie okoliczności zakłócające wskazaną korelację:

Po pierwsze, na mocy art. 14 ust. 2 Ustawy Prokuratoria Generalna jest związana stanowiskiem jednostek organizacyjnych reprezentujących Skarb Państwa w przedmiocie wszczęcia postępowania, cofnięcia pozwu lub wniosku, uznania roszczenia, zrzeczenia się roszczenia, ograniczenia roszczenia lub zawarcia ugody sądowej. Tym samym Prokuratoria nie posiada kompetencji do odmowy prowadzenia spraw obarczonych niezasadnie wysokim ryzykiem procesowym ani też zobowiązania państwowych jednostek organizacyjnych do wszczęcia postępowania zmierzającego do ugodowego zakończenia sporu. Nawet zaś w przypadku, w którym państwowe jednostki organizacyjne są zainteresowane polubownym zakończeniem sprawy, dążenie to nie musi być podzielane przez przeciwnika procesowego Skarbu Państwa.

Po drugie, misja Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa polega na prowadzeniu spraw o szczególnie skomplikowanym charakterze. W tym kontekście należy np. z aprobatą uwzględnić nieznaczne zmniejszenie się wpływu – co do zasady rutynowych – spraw dotyczących warunków pozbawienia wolności (por. wyżej). Zwiększenie udziału spraw trudnych i wieloaspektowych (spójne z misją Prokuraturii Generalnej) może jednakże skutkować pozornym obniżeniem skuteczności zastępstwa procesowego Prokuraturii, pomimo najwyższej staranności dokładanej przy świadczeniu pomocy prawnej. Uchylenie się od zastępstwa procesowego w tego rodzaju sprawach oznaczałoby w rzeczywistości zarzucenie funkcji, do której pełnienia Prokuratoria została stworzona.

Uwzględnienie powyższych zastrzeżeń pozwala na rzeczywistą analizę danych statystycznych dotyczących spraw zakończonych przez Prokuratorię Generalną w 2014 r.

a. Zestawienie wyników spraw zakończonych w 2014 r.

Sprawy sądowe	Liczba spraw
Zakończone ogółem, w tym:	3 698
Wygrane	2 462
w tym wygrane częściowe	187
Przegrane	218
w tym przegrane częściowe	63
Zakończone w inny sposób	1 018
w tym ze względu na : niewłaściwość PGSP	295
przekazanie do statio fisci	241
umorzenie postępowania	120
niezłożenie pozwu	74
zwrot pozwu	72
zawarcie ugody	18
niezłożenie interwencji ubocznej	15
niezawarcie ugody	14
niewniesienie skargi kasacyjnej	10
cofnięcie wniosku przez statio fisci	6
pozostałe nie mieszczące się powyżej	153

b. Sprawy przeciwko Skarbowi Państwa zakończone w 2014 r.

Przedstawione powyżej zastrzeżenia odnoszące się do analizy spraw wygranych do spraw przegranych, należy dwójnasób odnieść do analiz kwot zasądzonych na rzecz Skarbu Państwa oraz kwot zasądzonych od Skarbu Państwa. Najwyższa staranność cechująca zastępstwo procesowe sprawowane przez Prokuratorię Generalną skutkuje jej wysoką skutecznością również w omawianym zakresie. Należy jednak ponownie uwzględnić, że relacja między poziomem pomocy prawnej zapewnianej przez Prokuratorię a statystycznym obrazem kwot zasądzonych „na rzecz” lub „od” Skarbu Państwa jest w jeszcze większym stopniu pośrednia niż relacja między poziomem obsługi prawnej zapewnianej przez Prokuratorię a współczynnikiem spraw wygranych do spraw przegranych przez Skarb Państwa. Bardzo dobre wyniki Prokuratorii Generalnej na tym polu będą mogły ulegać okresowym zmianom niezwiązanym ze zwiększeniem bądź obniżeniem poziomu obsługi prawnej świadczonej przez Prokuratorię.

Liczba wygranych spraw skierowanych przeciwko Skarbowi Państwa	2 008
Suma roszczeń oddalonych od Skarbu Państwa	3 204 207 901,64 PLN 0,00 USD 966 920,30 EUR
Liczba przeigranych spraw skierowanych przeciwko Skarbowi Państwa	113
Suma roszczeń zasądzonych od Skarbu Państwa	273 455 844,57 PLN 0,00 USD 21 003,33 EUR
Skuteczność w zakresie kwot roszczeń przeciwko Skarbowi Państwa w PLN	92,14 %
Skuteczność w zakresie kwot roszczeń przeciwko Skarbowi Państwa w USD	-
Skuteczność w zakresie kwot roszczeń przeciwko Skarbowi Państwa w EUR	97,87 %
Skuteczność w zakresie liczby spraw skierowanych przeciwko Skarbowi Państwa	94,67 %

Liczba wygranych spraw z powództwa Skarbu Państwa	262
Suma roszczeń zasądzonych na rzecz Skarbu Państwa	290 999 320,08 PLN
Liczba przeigranych spraw z powództwa Skarbu Państwa	42
Suma roszczeń oddalonych w sprawach z powództwa Skarbu Państwa	87 460 742,76 PLN
Skuteczność w zakresie rozstrzygnięcia co do kwot w PLN	76,89 %
Skuteczność w zakresie liczby spraw z powództwa Skarbu Państwa	86,18 %

1.4. Pełnomocnicy zewnętrzni

Zgodnie z przepisem art. 15 ust. 1 Ustawy wykonywanie zastępstwa procesowego Skarbu Państwa przed sądami, trybunałami oraz innymi organami orzekającymi zostało powierzone wyłącznie radcom Prokuraturii Generalnej. Jedyne przewidziany Ustawą wyjątek dotyczy spraw przed sądami, trybunałami lub innymi organami orzekającymi w sprawach wymagających znajomości prawa obcego albo procedur lub instytucji międzynarodowych (art. 17 Ustawy).

W tego rodzaju sprawach Prokuratura Generalna może powierzyć zastępstwo w drodze umowy cywilnoprawnej radcy prawnemu, adwokatowi lub innej osobie uprawnionej do występowania w charakterze pełnomocnika procesowego. W 2014 r. Prokuratura Generalna udzieliła zewnętrznym

kancelariom prawniczym pełnomocnictw w łącznie 4 sprawach arbitrażowych, w tym 4 nowych pełnomocnictw w sprawach zainicjowanych w 2014 r.

W powyższych postępowaniach zatrudnienie kancelarii prawniczych konieczne było ze względu na szczególne znaczenie prowadzonych spraw, specyfikę postępowania arbitrażowego, jak również wymaganą znajomość prawa obcego. W tego rodzaju sprawach niezwykle istotne znaczenie ma renoma pełnomocnika oraz jego doświadczenie w postępowaniach arbitrażowych. Z tego względu, w postępowaniach najważniejszych dla ochrony interesów Skarbu Państwa pełnomocnikami strony polskiej muszą być prawnicy zaliczani do grona najbardziej renomowanych postaci w europejskim, a nawet światowym arbitrażu inwestycyjnym lub handlowym.

Podkreślić jednak należy, że co do zasady postępowania arbitrażowe Prokuratoria Generalna prowadzi samodzielnie – we współpracy z właściwymi urzędami państwowymi. Na dzień 31 grudnia 2014 r. Prokuratoria Generalna prowadziła 5 takich postępowań. Co szczególnie istotne, część postępowań arbitrażowych prowadzonych przez radców Prokuraturii Generalnej toczy się w języku angielskim. Samodzielne prowadzenie większej liczby postępowań arbitrażowych przez Prokuratorię Generalną wydaje się jednak coraz trudniejsze ze względu na czasochłonność wymienionych postępowań konieczną znajomość prawa obcego oraz ograniczone możliwości w zakresie kształtowania wynagrodzeń radców Prokuraturii Generalnej o odpowiednich kwalifikacjach, doświadczeniu i znajomości języka angielskiego. Z tej perspektywy zatrudnienie kancelarii prawniczych, pomimo że z ekonomicznego punktu widzenia jest mniej korzystne niż zwiększenie wydatków budżetowych na wynagrodzenia radców Prokuraturii Generalnej, jawi się jako konieczność z punktu widzenia organizacji Urzędu.

W 2014 r. zakończyły się 4 postępowania arbitrażowe, w których Prokuratoria Generalna udzieliła pełnomocnictw zewnętrznym kancelariom prawniczym. Bliższe informacje dotyczące arbitraży międzynarodowych są przedstawione w poniższym tabelarycznym zestawieniu:

Lp.	Strona przeciwna	Przedmiot arbitrażu	Wysokość roszczeń	Kancelaria zewnętrzna
1.	Inwestorzy amerykańscy	ochrona inwestycji	6.457.770,00 USD + 6.609.964 USD	K&L Gates Jamka Spółka Komandytowa
2.	Inwestor amerykański	ochrona inwestycji	372.000.000 PLN	K&L Gates Jamka Spółka Komandytowa
3.	Inwestor holenderski	ochrona inwestycji	niesprecyzowana	Linklaters C. Wiśniewski i Wspólnicy Spółka Komandytowa
4.	Inwestor holenderski	ochrona inwestycji	36.000.000 Euro	K&L Gates Jamka Spółka Komandytowa
5.	Wykonawca fiński	umowa offsetowa	niesprecyzowana	Domański, Zakrzewski, Palinka Spółka Komandytowa
6.	Inwestorzy cypryjscy	ochrona inwestycji	1.500.000.000 PLN	Domański, Zakrzewski, Palinka Spółka Komandytowa
7.	Inwestor cypryjski	ochrona inwestycji	1.000.000.000 Euro	Bird & Bird Maciej Gawroński Spółka komandytowa

8.	Inwestor norweski	ochrona inwestycji	74.700.000 PLN	Domański, Zakrzewski, Palinka Spółka Komandytowa
9.	Inwestor indyjski	ochrona inwestycji	54.212.393 Euro	Bird & Bird Maciej Gawroński Spółka komandytowa
10.	Inwestorzy austriaccy	ochrona inwestycji	10.000.000 Euro	Wardyński i Wspólnicy Spółka Komandytowa
11.	Inwestor luksemburski	ochrona inwestycji	2.000.000.000 PLN	Bird & Bird Maciej Gawroński Spółka komandytowa
12.	Inwestor luksemburski	ochrona inwestycji	16.646.480,06 Euro	K&L Gates Jamka Spółka Komandytowa
13.	Wykonawca - konsorcjum spółek polskiej, niemieckiej i austriackiej	infrastruktura drogowa	4.596.904,93 PLN	Bird & Bird Maciej Gawroński Spółka komandytowa
14.	Wykonawca polski	infrastruktura drogowa	niesprecyzowana	Wierzbowski Eversheds Spółka Komandytowa

2. DZIAŁALNOŚĆ OPINIODAWCZA

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

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

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

W 2014 r. zostało złożonych 50 wniosków o wydanie opinii. Prokuratoria Generalna przygotowywała ponadto jedną opinię z własnej inicjatywy, bez wniosku innych jednostek organizacyjnych. Liczba wniosków wzrosła w stosunku do roku poprzedniego o osiem, tj. o 19,05 %, co świadczy o wzroście zaufania jednostek reprezentujących Skarb Państwa do poziomu opinii prawnych przygotowywanych przez Prokuratorię Generalną. Wnioski o wydanie opinii składały w roku sprawozdawczym następujące jednostki organizacyjne:

Lp.	PODMIOTY	Liczba
1.	Prezydenci Miast i Urzędy miejskie	8
2.	Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe (tym nadleśnictwa)	7
3.	Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad	4

4.	Wojewodowie i Urzędy Wojewódzkie	4
5.	Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju	3
6.	Urzędy Skarbowe	3
7.	Ministerstwo Skarbu Państwa	2
8.	Ministerstwo Sportu i Turystyki	2
9.	Ministerstwo Zdrowia	2
10.	Ministerstwo Obrony Narodowej (wraz jednostkami podległymi)	2
11.	Sądy	2
12.	Starostowie i Starostwa	2
13.	Senat Rzeczypospolitej Polskiej	1
14.	Ministerstwo Finansów	1
15.	Ministerstwo Spraw Wewnętrznych	1
16.	Archiwa Państwowe	1
17.	Najwyższa Izba Kontroli	1
18.	Urząd Komunikacji Elektronicznej	1
19.	Urząd Transportu Kolejowego	1
20.	Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Poznaniu	1
21.	Dolnośląski Zarząd Melioracji i Urządzeń Wodnych we Wrocławiu	1

Do dnia 31 grudnia 2014 r. wydano 22 opinii prawnych, w ośmiu sprawach odmówiono sporządzenia opinii, w pozostałych przypadkach zakończono sprawy w inny sposób (na przykład: wnioskodawca cofnął wniosek, wnioskodawca nie uzupełnił wniosku mimo wezwania, co powodowało, że wydanie opinii było niemożliwe, w uzgodnieniu z wnioskodawcą podjęto inne czynności w sprawie), bądź sprawy te na dzień 31 grudnia 2014 r. pozostawały w toku tj. opinia była opracowywana, bądź oczekiwano na przykład na uzupełnienie danych.

3. UDZIAŁ W TWORZENIU PRAWA (LEGISLACJA)

Kolejnym z ustawowych zadań Prokuratorii Generalnej jest „opiniowanie projektów aktów normatywnych dotyczących praw lub interesów Skarbu Państwa, a także regulujących postępowania przed sądami, trybunałami i innymi organami orzekającymi” (art. 4 ust. 1 pkt 5 Ustawy). Należy zwrócić uwagę, iż Prokuratoria Generalna, będąc państwową jednostką organizacyjną nadzorowaną przez ministra właściwego do spraw Skarbu Państwa, nie posiada prawa inicjatywy ustawodawczej (art. 118 ust. 1 i 2 Konstytucji R.P.), ani nie jest uprawniona do bezpośredniego wnoszenia dokumentów rządowych do rozpatrzenia przez Radę Ministrów (§ 22 Regulaminu pracy Rady Ministrów).

W 2014 r. do Prokuratorii Generalnej wpłynęło 645 wniosków o opinie legislacyjne do projektów dokumentów rządowych, w tym:

Lp.	TYP OPINIOWANEGO PROJEKTU DOKUMENTU	Liczba wniosków
1	Projekt rozporządzenia ministra	384
2	Projekt ustawy	157
3	Projekt rozporządzenia Rady Ministrów	34
4	Projekt stanowiska Rady Ministrów	21
5	Projekt uchwały	16
6	Projekt innego dokumentu rządowego	14
7	Projekt założeń do projektu ustawy	7
8	Projekt zarządzenia	3
9	Projekt umowy międzynarodowej	3

10	Projekt rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów	1
11	Projekt obwieszczenia	1
12	Inne	4

Oznacza to, że liczba wniosków o opinie legislacyjne w porównaniu do poprzedniego roku (739) spadła o 94 wnioski co stanowi 12,72%.

Przykładowo można wskazać, że problematyka opiniowanych aktów dotyczyła tak istotnych kwestii jak takich jak: projekt zmiany ustawy o funduszach inwestycyjnych, projekt zmiany ustawy Kodeks wyborczy, projekt zmiany ustawy Prawo Bankowe, projekt zmiany ustawy Agencja Rynku Rolnego, projekt zmiany ustawy Ordynacja Podatkowa, projekt zmiany ustawy Prawo Autorskie, projekt rozporządzenia RM: pomoc publiczna/specjalne strefy ekonomiczne, projekt rozporządzenia MSP: pomoc publiczna/ ratowanie i restrukturyzacja przedsiębiorców, projekt rozporządzenia MliR: udzielanie przez PARP pomocy finansowej, poselski projekt KRS, poselski projekt ochrona praw lokatorów, stanowisko Rządu: Prawo zamówień publicznych.

Rola Prokuratury Generalnej w omawianym zakresie koncentruje się na zapewnieniu ochrony interesów Skarbu Państwa, 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 są zawierane bądź bezpośrednio w opinii prawnej (w sytuacji, gdy adresat opinii władny był zainicjować działania legislacyjne), bądź są kierowane bezpośrednio do podmiotów kompetentnych do rozważenia zasadności wprowadzenia odpowiednich zmian normatywnych (w sytuacji, gdy adresat opinii nie był władny zainicjować działań legislacyjnych).

W ramach zadań związanych z legislacją radcowie Prokuratury Generalnej uczestniczyli w wielu komisjach prawniczych w Rządowym Centrum Legislacji i w konferencjach uzgodnieniowych dotyczących projektów aktów normatywnych, a także w posiedzeniach komisji i podkomisji sejmowych i senackich dotyczących wielu projektów ustaw. Wykonując te zadania radcowie udzielali również szeregu niesformalizowanych informacji dotyczących praktyki stosowania przepisów oraz udzielali konsultacji podmiotom zaangażowanym w proces legislacyjny.

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

1. SPRAWY MIĘDZYNARODOWE, ARBITRAŻOWE I INFRASTRUKTURALNE

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

³ Przy prezentacji poszczególnych obszarów zaangażowania Prokuratury Generalnej Skarbu Państwa podano - w większości przypadków - liczbę spraw należących do danej kategorii. Zastrzec jednak należy, że dane te mają jedynie przybliżony (szacunkowy) charakter ponieważ Prokuratura Generalna w ramach systemu sprawozdawczego nie indywidualizuje sprawy ze względu na jej kategorię. Bazą odniesienia do określania procentowego udziału spraw jest liczba spraw na dzień 31 grudnia 2013 r. (6872). W tych przypadkach, w których w ogóle nie podano liczby spraw nie było możliwe ich ustalenie za pomocą systemu sprawozdawczego Prokuratury Generalnej.

W 2014 r. Prokuratoria Generalna Skarbu Państwa prowadziła łącznie dwanaście postępowań arbitrażowych w sprawach z powództw złożonych w oparciu o:

- a) Traktat o stosunkach handlowych i gospodarczych między Rzeczpospolitą Polską a Stanami Zjednoczonymi Ameryki sporządzony w Waszyngtonie w dniu 21 marca 1990r., przez 3 inwestorów,
- b) umowę pomiędzy Rzeczpospolitą Polską a Królestwem Holandii o popieraniu i wzajemnej ochronie inwestycji sporządzoną w Warszawie dnia 7 września 1992r., przez 2 inwestorów,
- c) umowę pomiędzy Rzeczpospolitą Polską a Republiką Cypru w sprawie popierania i ochrony inwestycji, sporządzoną w Warszawie dnia 4 czerwca 1992r., przez 2 inwestorów,
- d) umowę pomiędzy Rządem RP a Rządem Republiki Indii o popieraniu i ochronie inwestycji, sporządzoną w Warszawie dnia 7 października 1996r., przez 1 inwestora,
- e) umowę między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Królestwa Norwegii w sprawie popierania i ochrony inwestycji sporządzoną w Warszawie 5 czerwca 1990r., przez 1 inwestora,
- f) umowę między Polską Rzeczpospolitą Ludową a Rep. Austrii w sprawie popierania i ochrony inwestycji sporządzoną w Wiedniu 24 listopada 1988r., przez 3 inwestorów,
- g) umowę między Rządem PRL a Rządem Królestwa Belgii i Rządem Wielkiego Księstwa Luksemburga w sprawie popierania i wzajemnej ochrony inwestycji sporządzoną w Warszawie dnia 19 maja 1987r., przez 2 inwestorów,

Cztery z wymienionych postępowań wszczęte zostały w dwóch ostatnich kwartałach 2014r.

Dwa z ww. postępowań zakończyły się w 2014r. wydaniem wyroku.

W dniu 29 kwietnia 2014r. w sprawie Enkev Beheer B. V. przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej Trybunał Arbitrażowy wydał wyrok oddalający wszystkie roszczenia inwestora (wyrok w sprawie kosztów wydany został w dniu 13 czerwca 2014 r.). Trybunał Arbitrażowy w wydanym wyroku oddalił roszczenia powoda dotyczące rzekomego wywłaszczenia jego inwestycji, jak również dotyczące zarzucanego Rzeczypospolitej Polskiej braku zapewnienia jego inwestycji należytego traktowania, w tym niedyskryminacyjnego i sprawiedliwego traktowania, należytej ochrony i bezpieczeństwa oraz zarzucanego braku dotrzymania zobowiązań podjętych wobec inwestora. Umowa pomiędzy RP a Królestwem Holandii o popieraniu i wzajemnej ochronie inwestycji przesądza o podziale kosztów postępowania pomiędzy stronami bez względu na wynik sprawy, stad RP nie otrzymała zwrotu kosztów.

Natomiast w dniu 16 maja 2014 r. Centrum Rozwiązywania Sporów Pomiędzy Inwestorem a Państwem (ICSID) wydało wyrok końcowy w sprawie David Minnotte i Robert Lewis przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej, oddalający wszystkie roszczenia inwestorów i zasądzającego na rzecz Rzeczypospolitej Polskiej pełne koszty procesu w kwocie przekraczającej 1 200 000 dolarów.

Powodowie byli udziałowcami w Laboratorium Frakcjonowania Osocza sp. z o. o. powołanym w latach 90. do budowy fabryki w Mielcu zajmującej się frakcjonowaniem osocza. Do zakończenia inwestycji nigdy jednak nie doszło. Wyrok w tej sprawie potwierdza przestrzeganie przez Rzeczpospolitą Polską zobowiązań międzynarodowych i stwierdza, że działania jej organów (w tym Ministerstwa Zdrowia) były zgodne z prawem. Rozstrzygnięcie ma charakter precedensowy, ze względu na całościowo zasądzone na rzecz RP koszty procesu (przeważnie w sporach arbitrażowych inwestor skarżący państwo nie ponosi wszystkich kosztów, są one rozdzielane pomiędzy stronami). Kwota ta w całości będzie stanowić dochód Skarbu Państwa.

1.2. Arbitraż handlowy i sprawy infrastrukturalne.

Arbitraż (sądownictwo polubowne) jest traktowany jako alternatywna metoda rozwiązywania sporów. Zgodnie z art. 1212 § 1 k.p.c. wyrok sądu polubownego ma moc prawną na równi z wyrokiem sądu powszechnego po stwierdzeniu jego wykonalności albo uznaniu przez sąd państwowy. Podpisana przez prawie wszystkie państwa świata Konwencja nowojorska (Konwencja

o uznawaniu i wykonywaniu zagranicznych orzeczeń arbitrażowych sporządzona w Nowym Jorku dnia 10 czerwca 1958 r.) stanowi podstawę zapewnienia globalnej wykonalności i skuteczności orzeczeń sądów arbitrażowych wydanych w sporach handlowych.

Skarb Państwa również korzysta z arbitrażu jako metody rozstrzygnięcia sporów. Podstawą właściwości sądu polubownego jest umowa stron zwana zapisem na sąd polubowny lub klauzulą arbitrażową. Spory poddawane są nie tylko pod rozstrzygnięcie stałych sądów polubownych, znaczna ich część jest prowadzona przez sądy działające *ad hoc*, zazwyczaj na podstawie Regulaminu arbitrażowego Komisji Narodów Zjednoczonych do spraw Międzynarodowego Prawa Handlowego (UNCITRAL).

W 2014 roku ze sporów z zakresu arbitrażu handlowego poddanych pod rozstrzygnięcie sądów polubownych, zakończyło się 6 spraw; 3 zakończyły się wygraną Skarbu Państwa, 2 zostały wygrane częściowo, a jedna częściowo przegrana. Obecnie w toku pozostaje w toku jedna sprawa tego rodzaju.

Arbitrażowi powierzane są przede wszystkim spory wynikające z kontraktów zawierających elementy międzynarodowe, lub których realizacja jest skomplikowana ze względu na specyficzny i złożony przedmiot. W przeważającej części są to sprawy związane z realizacją dużych inwestycji infrastrukturalnych, gdzie umowy zostały oparte o międzynarodowe standardy kontraktowe np. FIDIC (*Federation Internationale des Ingenieurs-Conseils*), są też spory dotyczące złożonych projektów informatycznych. Postępowania w tego typu sprawach wymagają znajomości obcego prawa obligacyjnego i międzynarodowej praktyki kontraktowej. Są to sprawy wielowątkowe z niezwykle obszernym materiałem dowodowym.

Prokuratoria Generalna prowadziła w 2014 roku również sprawy przed sądami powszechnymi związane z postępowaniem przed sądem arbitrażowym, a mianowicie sprawy ze skargi o uchylenie wyroku sądu polubownego, o uznanie i stwierdzenie wykonalności wyroku sądu arbitrażowego.

Podkreślić należy, że spory związane z dużymi inwestycjami infrastrukturalnymi, w szczególności z budową autostrad, stanowią grupę spraw, w których dochodzone są roszczenia o znacznej wartości. Spory te są rozstrzygane nie tylko przez sądy arbitrażowe, ale również przez sądy powszechne. Dużym sporom z generalnymi wykonawcami umów o roboty budowlane często towarzyszą sprawy wszczynane przez podwykonawców, powołujących się na solidarną odpowiedzialność Skarbu Państwa jako inwestora. Bardzo dynamicznie powiększa się liczba roszczeń regresowych dochodzonych przez Skarb Państwa od generalnych wykonawców związanych z bezpośrednią wypłatą wynagrodzenia na rzecz podwykonawców lub przedsiębiorców na podstawie ustawy z dnia 28 czerwca 2012 r. o spłacie niektórych niezaspokojonych należności przedsiębiorców, wynikających z realizacji udzielonych zamówień publicznych.

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

Przepisy Kodeksu cywilnego statuuja odpowiedzialność Skarbu Państwa za szkody wyrządzone przez wadliwe decyzje administracyjne i podatkowe. W dniu 31 grudnia 2014 r. pozostawały w toku 424 sprawy tego rodzaju, co stanowi około 5,63 % ogółu spraw. Należy zauważyć – co podnoszone było już w poprzednich sprawozdaniach Prokuratury Generalnej – że zakres odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa na podstawie wyżej wymienionych przepisów jest najszerszy wśród systemów prawnych państw Unii Europejskiej. W tej sytuacji zapewnienie ochrony interesów Skarbu Państwa napotyka istotne trudności.

W prowadzonych procesach Prokuratoria Generalna podkreśla, że dochodzenie odszkodowania za wadliwą decyzję administracyjną lub podatkową w postępowaniu przed sądami powszechnymi wymaga wykazania ogólnych przesłanek odpowiedzialności odszkodowawczej zawartych w

Kodeksie cywilnym. Ustalenie bezprawnego charakteru rozstrzygnięć organów administracyjnych – w postaci stwierdzenia nieważności decyzji lub stwierdzenia ich wydania z naruszeniem prawa – nie powinno skutkować zasądzeniem odszkodowania od Skarbu Państwa, jeżeli w danym przypadku nie można wykazać pozostałych przesłanek odpowiedzialności odszkodowawczej w postaci wystąpienia szkody i związku przyczynowego. Zdaniem Prokuraturii Generalnej brak jest przy tym podstaw do przyjęcia stanowiska, że każde orzeczenie lub decyzja uchylona w toku instancji może być uznana za niezgodną z prawem, a tym samym rodzącą odpowiedzialność odszkodowawczą. Stanowisko to po raz kolejny znalazło potwierdzenie w wyroku Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 18 czerwca 2014 r., sygn. akt VI ACa 1496/13, w którym wskazano, iż przyjęcie przez organ jednej z możliwych wykładni normy prawa podatkowego, w sytuacji, gdy wykładnia tej normy nie została jeszcze ustalona w orzecznictwie sądów administracyjnych, nie może świadczyć o bezprawności działania organu.

Spada liczba nowych powództw dotyczących szkód wywołanych wadliwymi decyzjami podatkowymi, których egzekucja zakłóciła prowadzenie działalności gospodarczej i spowodowała stratę lub wpłynęła na zmniejszenie zysku. Prawdopodobnie jest to skutek zmiany ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2012 r. Nr 749 z późn. zm.), w myśl której od 2009 r. zasadą jest, że decyzje nieostateczne nie podlegają wykonaniu. Nadal prowadzone są sprawy dotyczące szkód wywołanych nieostatecznymi i ostatecznymi decyzjami podatkowymi wydanymi przed datą wejścia w życie ww. nowelizacji Ordynacji podatkowej. Spośród orzeczeń wydanych w omawianych sprawach w 2014 r. na uwagę zasługuje wyrok Sądu Najwyższego z dnia 26 marca 2014 r., sygn. akt V CSK 284/13. Sąd Najwyższy rozpatrywał skargę kasacyjną Prokuraturii Generalnej od wyroku zasądzającego kwotę 28.821.828,20 zł na rzecz podmiotu pośrednio poszkodowanego (akcjonariusza spółki, przeciwko której skierowana była decyzja podatkowa). Sąd uchylił zaskarżony wyrok, wskazując, iż w okolicznościach sprawy nie zostało należycie wykazane istnienie adekwatnego związku przyczynowego pomiędzy wydaniem niekorzystnych decyzji podatkowych a upadłością spółki i w konsekwencji szkodą jej akcjonariusza. Z kolei w wyroku Sądu Okręgowego w Krakowie z dnia 1 sierpnia 2014 r., sygn. akt I C 292/06 zasądzono na rzecz powoda, domagającego się zapłaty kwoty 36.650.600,00 zł, kwotę 1.090.459,53 zł, odpowiadającą 2,97% żądania pozwu. W uzasadnieniu wyroku wskazano, iż powód nie wykazał zdecydowanej większości szkód, jakie zgodnie ze swoimi twierdzeniami miał ponieść w związku z wydaniem niekorzystnych decyzji podatkowych uchylonych następnie przez sądy administracyjne. Wyrok ten nie jest prawomocny.

W postępowaniach dotyczących odpowiedzialności cywilnej za wydanie niezgodnej z prawem decyzji administracyjnej Prokuratura Generalna Skarbu Państwa stoi na stanowisku, iż oprocentowanie nadpłaty wypłacanej w wyniku uchylecia lub zmiany decyzji określającej wysokość zobowiązania podatkowego ma charakter kompensacyjny. W konsekwencji dochodzenie szkody związanej z wydaniem decyzji jest możliwe jedynie wówczas, gdy szkoda ta przewyższa wysokość wypłaconego oprocentowania nadpłaty. Stanowisko to zostało uznane za trafne przez Sąd Apelacyjny w Poznaniu w uzasadnieniu wyroku z dnia 10 lipca 2014 r., sygn. akt I ACa 450/14.

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

Liczną grupę stanowią sprawy, w których Prokuratura Generalna wytacza powództwo w celu umożliwienia przeprowadzenia skutecznej egzekucji zobowiązań podatkowych lub celnych. Są to przede wszystkim tzw. skargi pauliańskie, czyli powództwa o uznanie za bezskuteczną w stosunku do wierzyciela czynności prawnej dłużnika dokonanej z pokrzywdzeniem wierzycieli. Celem tej instytucji prawnej jest zapobieganie skutkom działania dłużników, którzy wyzbywają się majątku w celu uniknięcia egzekucji. W dniu 31 grudnia 2014 r. pozostawały w toku 214 sprawy tego rodzaju, co stanowi około 2,84 % ogółu spraw.

Spośród orzeczeń wydanych w takich sprawach w 2014 r. istotne znaczenie z punktu widzenia ochrony praw i interesów Skarbu Państwa ma postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 26 czerwca 2014 r., sygn. akt IV CSK 78/14. Sąd Najwyższy odmówił przyjęcia do rozpoznania skargi kasacyjnej, w której powoływano się na występowanie istotnego zagadnienia, czy istnienie zobowiązania podatkowego w rozumieniu art. 21 § 1 Ordynacji podatkowej w stosunku do dłużnika, nieskonkretyzowanego wydaną w sprawie decyzją podatkową i nieustalonego w wyniku przeprowadzonej u podatnika kontroli podatkowej stanowi wierzytelność istniejącą w dacie dokonywania przez małżonka dłużnika zaskarżonej skargą pauliańską czynności. Sąd Najwyższy stwierdził, iż powstanie zobowiązania podatkowego w podatku od towarów i usług powstaje z dniem zaistnienia zdarzenia, z którym ustawa podatkowa łączy jego powstanie. Stąd, dla stwierdzenia, czy na potrzeby powództwa pauliańskiego wierzytelność powinna być traktowana jako istniejąca w chwili dokonania czynności, pozbawiona znaczenia jest data, w której dochodzi do wydania deklaratoryjnej decyzji określającej wysokość zobowiązania podatkowego. Analogiczne stanowisko zajął Sąd Apelacyjny w Katowicach w wyroku z dnia 4 grudnia 2014 r., sygn. akt I ACa 646/14, stwierdzając: *Podzielając zarzut strony powodowej, jako podstawę orzekania przyjąć należy art. 527 k.c. nie zaś art. 530 te, jak uczynił to Sąd Okręgowy. Obowiązki podatkowe wynikają z mocy odpowiednich ustaw, zaś decyzje administracyjne, które je stwierdzają, mają charakter deklaracyjny. W doktrynie podkreśla się, że wierzytelność, która podlegać ma ochronie w wyniku skargi pauliańskiej, ma być pewna co do zasady, natomiast określenie jej co do wysokości nie jest konieczne. Realizowanie akcji pauliańskiej jest dopuszczalne bez ostatecznego sprecyzowania wysokości roszczeń powoda na przykład w sytuacji, gdy dłużnik - po wyrządzeniu szkody, do której naprawienia jest zobowiązany z mocy ustawy - wyzbywa się majątku, by nie płacić odszkodowania.*

Istotne znaczenie ma również inny pogląd wyrażony w uzasadnieniu ww. wyroku Sądu Apelacyjnego w Katowicach z dnia 4 grudnia 2014 r., sygn. akt I ACa 646/14. Sąd przychylił się do stanowiska prezentowanego we wcześniejszym orzecznictwie Sądu Najwyższego, zgodnie z którym zamiar wierzyciela w rozumieniu art. 530 k.c. polega na wiedzy dłużnika, że w związku ze swoją działalnością może mieć wierzycieli i że czynność może być połączona z ich krzywdą. Nie jest istotne czy dłużnik w dacie dokonania czynności znał swoją rzeczywistą niewypłacalność i przewidywał upadłość, tylko czy zdawał sobie sprawę z ujemnego skutku czynności prawnej dla sytuacji wierzycieli.

Bardzo istotny z punktu widzenia interesów Skarbu państwa, którego wierzytelności podatkowe są uprzywilejowane, jest wyrok także Sądu Apelacyjnego w Katowicach z dnia 6 grudnia 2012 r., sygn. akt I ACa 649/12, w którym stwierdzono: *Artykuł 527 k.c. ma zastosowanie do czynności prawnej dokonanej przez dłużnika z jednym byłką z wierzycieli, jeżeli jest to czynność naruszająca wynikającą z ustawy lub umowy kolejność zaspokajania wierzycieli, a zatem, jeżeli dłużnik dowolnie dokonał uprzywilejowania niektórych spośród jego wierzycieli kosztem pozostałych. W razie wielości wierzycieli dłużnik ma wprowadzić co do zasady prawo wyboru wierzyciela, którego chce zaspokoić, niemniej w niektórych sytuacjach zaspokojenie jednego lub niektórych spośród wierzycieli odpowiada przesłankom art. 527 k.c. Będzie tak między innymi wtedy, gdy dłużnik dokonał wyboru wierzyciela w sposób arbitralny, prowadzący do uprzywilejowania go kosztem pozostałych w okolicznościach, które wskazują na rychłą możliwość ogłoszenia upadłości dłużnika i wyprowadzenie z jego majątku istotnych składników, co może prowadzić do niemożności zaspokojenia wierzycieli z przyszłej masy upadłości.* Stanowisko to znalazło potwierdzenie także w postanowieniu Sądu Apelacyjnego w Krakowie z dnia 14 stycznia 2014 r. sygn. akt I ACz 2412/13

Nadmienić też należy, że często skutkiem skierowania przeciwko osobie trzeciej powództwa opartego o art. 527 i nast. k.c. jest uregulowanie zaległości podatkowej przez tę osobę lub przez dłużnika.

Umożliwieniu skutecznej egzekucji zaległości podatkowych służy także dokonywanie zabezpieczeń tych wierzytelności poprzez wpisywanie hipotek przymusowych na wnioski organów podatkowych. Prokuratoria Generalna prowadzi takie sprawy.

4. Bezprawie oraz zaniechanie legislacyjne

W dniu 31 grudnia 2014 r. pozostawały w toku 47 spraw tego rodzaju, co stanowi około 0,62 % ogółu spraw. Odnotowano w szczególności inicjowanie postępowań przez osoby wywodzące odpowiedzialność odszkodowawczą Skarbu Państwa z obowiązywaniem art. 28 ustawy z dn. 16 grudnia 2010 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw oraz art. 103a ustawy z dn. 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (dodanym przez art. 6 pkt 2 ustawy z dn. 16 grudnia 2010 r.). Trybunał Konstytucyjny wyrokiem z dnia 13 listopada 2012 r., K 2/12 (Dz.U. z 2012 r., poz. 1285 OTK-A 2012/10/121) stwierdził, iż wzmiankowany przepis art. 28 ustawy z dn. 16 grudnia 2010 r. i art. 103 a ustawy z dn. 17 grudnia 1998 r. pozostające ze sobą w związku, w zakresie, w jakim znajdują zastosowanie do osób, które nabyły prawo do emerytury przed 1 stycznia 2011 r., bez konieczności rozwiązania stosunku pracy, jest niezgodny z zasadą ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa wynikającą z art. 2 Konstytucji. Jakkolwiek w orzecznictwie Sądu Najwyższego i sądów powszechnych utrzymało się stanowisko, iż w kontekście wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dn. 13 listopada 2012 r., K 2/12, w stosunku do osób, które prawo do emerytury nabyły przed dniem uchylenia art. 103 ust. 2a ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. (tj. 8 stycznia 2009 r.), wzmiankowany wyrok TK nie będzie miał zastosowania, o tyle w odniesieniu do odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa na podstawie art. 417¹ § 1 kc kwestia ta mogła budzić wątpliwości. W świetle przywołanego wyżej stanowiska judykatury zasadne było bowiem pytanie, czy orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dn. 13 listopada 2012 r. może stanowić prejudykat dla osób, które nabyły prawo do emerytury przed dniem 8 stycznia 2009 r. i wskazywały na wystąpienie szkody w związku z obowiązywaniem art. 103a ustawy z dn. 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych.

Istotną pod względem liczebności kategorię stanowią sprawy, w których jedna ze spółek domaga się odszkodowania odpowiadającego nieosiągniętym przychodom za jej zdaniem bezprawne działanie funkcjonariuszy celnych, którzy wyniku kontroli zajmowali automaty do gier. Opierając się na orzeczeniach Trybunału Sprawiedliwości UE z dnia 19 lipca 2012 r. w sprawach C-213/11, C-214/11, C-217/11 i orzeczeniach krajowych sądów karnych powodowa spółka wskazuje, że skoro przepisy, które reglamentują urządzenie gier na automatach do gier losowych nie zostały notyfikowane, to nie obowiązują, co prowadzi do wniosku, że urządzenie takich gier nie jest w żaden sposób ograniczone i w ramach swobody prowadzenia działalności gospodarczej można je urządzać bez jakichkolwiek koncesji czy zezwoleń. Jak dotychczas w takich sprawach prowadzonych Przez Prokuratorię Generalną Skarbu Państwa zapadło ponad dwadzieścia wyroków oddalających powództwo w całości (w tym trzy wyroki są prawomocne) oraz jeden wyrok częściowo uwzględniający powództwo (prawomocny).

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

Bardzo istotną grupą spraw prowadzonych przez Prokuratorię Generalną Skarbu Państwa stanowią sprawy, w toku których byli właściciele lub ich domniemani następcy prawni dochodzą od Skarbu Państwa roszczeń związanych z utratą własności rzeczy (zazwyczaj – nieruchomości) na podstawie powojennych aktów nacjonalizacyjnych. W sprawach tego rodzaju dochodzenie roszczeń jest możliwe, jeżeli dokonywane ekspropriacje były niezgodne z prawem PRL. Ze względu nieograniczoną w czasie możliwość wzruszenia powojennych decyzji administracyjnych oraz korzystny dla poszkodowanych sposób obliczania przedawnienia roszczeń odszkodowawczych przewidziany w kodeksie postępowania administracyjnego (w uchylonym, ale znajdującym zastosowanie do spraw tego rodzaju art. 160 § 1 k.p.a.) jakiegokolwiek, choćby przybliżone, oszacowanie zagrożenia interesów Skarbu Państwa w omawianym zakresie jest bardzo utrudnione.

Możliwość nieograniczonego w czasie wzruszania decyzji ekspropriacyjnych prowadzi do naruszenia pewności obrotu prawnego w zakresie stanu prawnego nieruchomości – być może zasadne byłoby ustawowe wprowadzenie ostatecznego terminu do wzruszania decyzji nacjonalizacyjnych. Szczególnie dyskusyjne pozostają w tym kontekście – zaaprobowany przez orzecznictwo sądowe obrót roszczeniami „reprivatyzacyjnymi” oraz działania reaktywowanych osób prawnych, których rzeczywisty związek z przedwojennymi właścicielami pozostaje co najmniej wątpliwy.

W dniu 31 grudnia 2014 r. pozostawało w toku 539 spraw tego rodzaju, co stanowi około 7,15 % ogółu spraw. Główną grupę spośród omawianych spraw stanowią postępowania o odszkodowania od Skarbu Państwa za decyzje i inne akty nacjonalizacyjne i wywłaszczeniowe. W tej kategorii podstawowe znaczenie mają zaś 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).

Ponieważ Prokuratoria Generalna nie występuje w postępowaniu administracyjnym, nie ma ona wpływu na zakres stwierdzenia nieważności lub wydania z naruszeniem prawa decyzji wywłaszczeniowych. Obrona interesów Skarbu Państwa przez Prokuratorię ma miejsce dopiero w toku postępowania cywilnego, gdy wadliwość decyzji administracyjnej – a tym samym istnienie odpowiedzialności Skarbu Państwa – jest już co do zasady przesądzone. Rola Prokuraturii Generalnej polega wówczas na sporze o wysokość należnego odszkodowania lub poszukiwaniu okoliczności tamujących dochodzone roszczenie. W obronie interesów Skarbu Państwa Prokuratoria Generalna podnosi m.in., że wysokość odszkodowania za przejęte przez państwo nieruchomości winna uwzględniać ograniczenia prawne, którym podlegałyby nieruchomości budynkowe, gdyby nie doszło do ich przejęcia przez państwo. Większość nieruchomości użytkowanych w tym okresie przez prywatnych właścicieli była bowiem obciążona obligatoryjnym prawem najmu, który zmniejszał wartość oraz dochody uzyskiwane z nieruchomości. Prokuratoria Generalna podnosi zarzut nieuchronności wywłaszczenia danej nieruchomości na podstawie ustawy z dnia 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczania nieruchomości (Dz.U. z 1961 r. Nr 18, poz. 94) oraz na podstawie dekretu z dnia 26 kwietnia 1949 r. o nabywaniu i przekazywaniu nieruchomości niezbędnych dla realizacji narodowych planów gospodarczych (Dz.U. z 1952 r. Nr 4, poz. 31), a także zwraca uwagę na potencjalną odmowę przyznania poprzedniemu właścicielowi nieruchomości z powodu jej niezbędności dla planowej realizacji budownictwa ogólnomiejskiego i zorganizowanego budownictwa mieszkaniowego. Nieuchronność takiego wywłaszczenia wpływa na wysokość uzyskiwanego przez byłych właścicieli odszkodowania, ponieważ odszkodowanie ustalane jest wówczas według zasad określonych w wyżej wymienionych aktach prawnych. Konieczność uwzględniania rezerwowej przyczyny, która mogłaby prowadzić do skutku tożsamego ze skutkiem wywołanym przez zdarzenie wyrządzające szkodę zostało potwierdzone także przez orzeczenie Sądu Najwyższego z dnia 29 kwietnia 2010 r. (IV CSK 467/09).

W ostatnim okresie odnotowano skokowy wzrost liczby pozwów o zapłatę odszkodowania z tytułu wydania wadliwych decyzji o sprzedaży lokali mieszkalnych w budynkach położonych na gruncie nieruchomości warszawskich, objętych działaniem ww dekretu z dnia 26 października 1945 r. Orzecznictwo sądów powszechnych jest nadal niejednolite w tej kwestii, pomimo wydania w dniu 21 sierpnia 2014 r. przez Sąd Najwyższy uchwały III CZP 49/14, w której Sąd Najwyższy stwierdził, że jeżeli stwierdzono nieważność decyzji administracyjnej odmawiającej przyznania byłemu właścicielowi nieruchomości prawa własności czasowej Na podstawie art. 7 dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m. st. Warszawy (Dz. U. Nr 50, poz. 279 ze zm.), źródłem poniesionej przez niego (jego następców prawnych) szkody może być także wydana z naruszeniem prawa decyzja zezwalająca na sprzedaż lokali w budynku położonym na tej nieruchomości.

Znaczącą liczbę spraw stanowią także 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. Wskazane stanowisko spotkało się z aprobatą Sądu Najwyższego.

Roszczenia byłych właścicieli i ich następców prawnych w stosunku do Skarbu Państwa wysuwane są także w związku z przeprowadzoną po II wojnie światowej reformą rolną. Dekret o reformie rolnej został wydany 6 września 1944 roku i miał na celu przejście na własność Skarbu Państwa majątków powyżej 50 ha ziemi uprawnej (w byłym zaborze pruskim - z uwagi na inną strukturę własnościową - 100 ha ziemi ogólnej). Byli właściciele występują najczęściej z powództwem o uzgodnienie treści księgi wieczystej z rzeczywistym stanem prawnym na podstawie art. 10 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece. Oprócz tego wysuwane są roszczenia o ustalenie, że określone nieruchomości nie przeszły na własność Skarbu Państwa na podstawie wymienionego dekretu oraz roszczenia o wydanie nieruchomości, czy też uzyskanie odszkodowania lub zapłaty za bezumowne korzystanie z nieruchomości przez Skarb Państwa.

We wszystkich wyżej wymienionych grupach spraw (tzw. „reprzywatyzacyjnych”) istotną rolę odgrywa kwestia stanu nieruchomości, a ściśle rzecz ujmując zagadnienie sprowadzające się do pytania czy wysokość poniesionej szkody (w postaci utraty nieruchomości) wskutek wydania aktu nacjonalizacyjnego winna uwzględniać zmianę stanu nieruchomości jaki nastąpił po dniu utraty tej nieruchomości. Kwestia ta ma bardzo istotne znaczenie albowiem wskutek zmian np. planu zagospodarowania przestrzennego wartość ta aktualnie jest niejednokrotnie kilka lub kilkanaście razy wyższa. Problematyka ta była przedmiotem analizy Sądu Najwyższego, na skutek skarg kasacyjnych składanych przez Prokuratorię Generalną. Sąd Najwyższy (wyrok z dnia 12 grudnia 2013 r. V CSK 81/13 , wyrok z dnia 14 czerwca 2013 r. V CSK 388/12, wyrok z dnia 13 października 2010 r., sygn. I CSK 678/09) stwierdził, iż przy ustaleniu odszkodowania za znacionalizowaną nieruchomość jej stan ma być przyjmowany według daty wyrządzenia szkody (w tym także przeznaczenie znacionalizowanej nieruchomości w planie zagospodarowania).

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

6. Roszczenia osób osadzonych w jednostkach penitencjarnych

W roku 2014, odnotowano spadek wpływu spraw z powództw osób osadzonych w jednostkach penitencjarnych – opartych na zarzucie naruszenia dóbr osobistych, w szczególności w związku z niezachowaniem w tych jednostkach normy powierzchniowej przypadającej na jednego osadzonego (tzw. przeludnienie), jak również innymi warunkami towarzyszącymi odbywaniu kary, m.in. dostępem do świadczeń medycznych, ograniczeniem korzystania z zajęć kulturalno-oświatowych, warunkami w celach uniemożliwiającymi zachowanie intymności, a także innymi warunkami bytowymi. Sprawy te są obecnie najliczniejszą kategorią spraw prowadzonych w Prokuraturii Generalnej (1853 sprawy, 24,59 % wszystkich spraw w dniu 31 grudnia 2014 r.) Powyższa sytuacja ma związek z treścią wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 maja 2008 r. (SK 25/07, OTK-A 2008, nr 4, poz. 62), którym stwierdzono niezgodność art. 248 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 Kodeks karny wykonawczy z przepisami Konstytucji, a także wyrokami Sądu Najwyższego m.in. z dnia 28 lutego 2007 r., V CSK 431/06 (OSNC 2008, nr , poz. 13), czy 17 marca 2010 r., II CSK 486/09 (LEX nr 599534). W przywołanych powyżej sprawach, radcowie konsekwentnie odwoływali się do wypracowanego w orzecznictwie Sądu Najwyższego poglądu, iż stwierdzenie naruszenia dóbr osobistych osób osadzonych i ewentualne zasądzenie zadośćuczynienia z tego tytułu, nie może wiązać się jedynie z ustaleniem faktu przebywania w przeludnionej celi, ale wykazaniem, że odbywanie przez osadzonego kary w przeludnionej celi było połączone z innymi jeszcze uciążliwościami. Stanowisko procesowe Skarbu Państwa w omawianych sprawach uwzględniało również okoliczność, że zasądzenie zadośćuczynienia w okolicznościach konkretnej sprawy musi wiązać się z wykazaniem wypełnienia wszystkich przesłanek odpowiedzialności określonych w art. 24 i 448 kc.

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

7. Odpowiedzialność za orzeczenia wydane w postępowaniu cywilnym

Obowiązujący od 2004 r. art. 417¹ § 2 k.c. przewiduje odpowiedzialność Skarbu Państwa za szkody wyrządzone wydaniem prawomocnego orzeczenia. W 2014 r. Prokuratura Generalna prowadziła ok. 288 spraw tego rodzaju co stanowi ok. 3,82 % wszystkich spraw. Niezbędnym warunkiem uzyskania odszkodowania jest co do zasady tzw. prejudykat, czyli uprzednie stwierdzenie niezgodności z prawem konkretnego orzeczenia. Dlatego przepisy art. 424¹-424¹² k.p.c. przewidują możliwość wniesienia skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia, która przysługuje od prawomocnego orzeczenia sądu drugiej instancji, gdy przez jego wydanie stronie została wyrządzona szkoda, a zmiana lub uchylenie tego orzeczenia w drodze przysługujących stronie środków prawnych nie było i nie jest możliwe. Zakres orzeczeń, od których opisana skarga przysługuje, został rozszerzony zakresowo na skutek wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 1 kwietnia 2008 r. (SK 77/06) oraz rozszerzony czasowo na skutek wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 8 grudnia 2009 r. (SK 34/08), w którym uznano, że art. 5 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 162, poz. 1692) – w zakresie, w jakim wyłączał skargę o stwierdzenie niezgodności z prawem orzeczenia sądu wyrządzającego szkodę, które stało się prawomocne po dniu wejścia w życie Konstytucji RP – jest niezgodny z art. 77 ust. 2 w związku z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP. Skutkiem drugiego z tych wyroków stała się możliwość wnoszenia skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia w stosunku do wszystkich orzeczeń, które stały się prawomocne

po wejściu w życie Konstytucji RP. Należy również zwrócić uwagę na art. 424^b k.p.c., który stanowi, że w wypadku prawomocnych orzeczeń, od których skarga nie przysługuje, odszkodowania z tytułu szkody wyrządzonej przez wydanie prawomocnego orzeczenia niezgodnego z prawem można domagać się bez uprzedniego stwierdzenia niezgodności orzeczenia z prawem w postępowaniu ze skargi, chyba że strona nie skorzystała z przysługujących jej środków prawnych.

W orzecznictwie jednolicie prezentowana jest wykładnia, zgodnie z którą tylko orzeczenie niewątpliwie sprzeczne z zasadniczymi i niepodlegającymi różnej wykładni przepisami (z ogólnie przyjętymi standardami rozstrzygnięć) albo takie, które zostało wydane w wyniku szczególnie rażąco błędnej wykładni lub niewłaściwego zastosowania prawa, można uznać za niezgodne z prawem. Pogląd ten kilkakrotnie był wyrażany przez Sąd Najwyższy (wyrok SN z 18 lutego 2009 r., I CNP 97/08; wyrok SN z 27.02.2009 r., II CNP 117/08). Stanowisko Sądu Najwyższego zyskało aprobatę Trybunału Konstytucyjnego, który wyrokiem z dnia 27 września 2012 r. (SK 4/11), stwierdził, że art. 424¹ § 1 k.p.c., rozumiany w ten sposób, że skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia sądu drugiej instancji przysługuje tylko wtedy, kiedy niezgodność ta jest oczywista, rażąca i przybiera postać kwalifikowaną, jest zgodny z art. 77 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

8. Sprawy związane z zasiedzeniem nieruchomości przez Skarb Państwa

W 2014 r. Prokuratoria Generalna nadal prowadziła sprawy dotyczące zasiedzenia nieruchomości przez Skarb Państwa (256, t.j. ok. 3,40 % wszystkich spraw według stanu na dzień 31 grudnia 2014 r.). Problematyka ta związana jest ściśle z uchwałą Pełnego Składu Izby Cywilnej z 26 października 2007 r. (III CZP 30/07), w której Sąd Najwyższy uznał, że władanie cudzą nieruchomością przez Skarb Państwa, uzyskane w ramach sprawowania władztwa publicznego, może być posiadaniem samoistnym prowadzącym do zasiedzenia. Pogląd taki został również potwierdzony w postanowieniu Sądu Najwyższego z 25 listopada 2010 r. (II CSK 246/09). W tego typu sprawach Prokuratoria Generalna wskazuje za powołaną uchwałą, że o charakterze posiadania decyduje wyłącznie *animus* konkretnego posiadacza w konkretnych okolicznościach. W powołanej uchwale Pełnego Składu Izby Cywilnej z 26 października 2007 r. Sąd Najwyższy dopuścił zarazem, by zasiedzenie na rzecz Skarbu Państwa nie biegło, jeżeli właściciel nie mógł skutecznie dochodzić wydania nieruchomości na skutek działania siły wyższej (art. 121 pkt 4 w związku z art. 175 k.c.).

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

W prowadzonych sprawach sądowych Prokuratoria Generalna wykazuje, że o istnieniu siły wyższej decydować powinny właśnie rzeczywiste możliwości – ewentualnie ich brak – skutecznego wytoczenia powództwa. W konsekwencji wskazuje także, że nie można udzielić w ten sposób ochrony na drodze sądowej tym osobom, które zaniechały dochodzenia roszczenia windykacyjnego jedynie z obawy przed nieskutecznością procesu. Należy też wskazać, że osoby dochodzące swoich praw powinny być 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.

9. Sprawy związane z problematyką roszczeń kościelnych osób prawnych

Następną istotną kategorię postępowań stanowiły w roku 2014 r. sprawy dotyczące roszczeń kościelnych osób prawnych, wywodzonych z przepisów ustawy z dnia 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w RP (Dz.U. z 23 maja 1989 r. nr 29 poz. 154 ze zm.).

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

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

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

W dniu 31 grudnia 2014 r. Prokuratura Generalna wykonywała zastępstwo procesowe w 82 tego typu sprawach, co stanowi 1,09 % ogółu spraw.

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

Kolejną kategorię spraw prowadzonych przez Prokuratorię Generalną Skarbu Państwa stanowią sprawy o ustalenie opłaty za użytkowanie wieczyste gruntu stanowiącego własność Skarbu Państwa i oddanego w użytkowanie wieczyste. Zgodnie z art. 80 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. 2004 r. Nr 261 poz. 2603 ze zm.) - w sytuacji wniesienia sprzeciwu od orzeczenia SKO ustalającego wysokość opłaty za użytkowanie wieczyste, kwestia ustalenia opłaty staje się przedmiotem postępowania sądowego. W tego typu sprawach pojawia się wiele kwestii spornych, przykładowo dot. zaliczenia nakładów poczynionych na nieruchomość przez użytkownika wieczystego na poczet opłat z tyt. użytkowania wieczystego, czy też wykładni art. 77 ust. 2a cyt. wyżej ustawy, które są przedmiotem orzecznictwa sądów powszechnych, a także Sądu Najwyższego. Tytułem przykładu można wskazać wyrok Sądu Najwyższego z dnia 6 grudnia 2012 r. wydanym w sprawie o sygn. III CSK 62/12, w którym Sąd Najwyższy stwierdził, że granicą obowiązku sądów powszechnych przy aktualizacji opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego jest ustalenie wysokości tej opłaty (wartość nieruchomości razy stawka procentowa). Dopiero zaś zaktualizowana opłata roczna może być przedmiotem zastosowania art. 77 ust. 2a ustawy o gospodarce nieruchomościami, która to norma prawna jest adresowana do właściciela nieruchomości obowiązującego zastosować ją prawidłowo. Kwestia stosowania art. 77 ust. 2a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami została rozstrzygnięta uchwałą Sądu Najwyższego z dnia 28 lutego 2013 r., sygn. III CZP 110/12, jednakże aktualnie spory ogniskują się wokół zasad i granic zaliczenia nakładów użytkownika wieczystego na grunt Skarbu Państwa. W dniu 31 grudnia 2014 r. pozostawało w toku 298 spraw tego rodzaju, co stanowi około 3,95 % ogółu spraw.

Niektóre z kwestii spornych zostały wyjaśnione przez Sąd Najwyższy w postępowaniu z udziałem Prokuratury Generalnej. Tak było między innymi w sprawie rozstrzygniętej uchwałą Sądu Najwyższego z dnia 14 maja 2014 r., sygn. III CZP 19/14, w której Sąd Najwyższy stwierdził, że opłata roczna z tytułu użytkowania wieczystego związanego z prawem własności wyodrębnionego

lokalu mieszkalnego powinna być wypowiedziana w całości wszystkim współwłaścicielom tego lokalu.

11. Pozwy zbiorowe.

W 2014 r. Prokuratoria Generalna do Prokuraturii Generalnej wpłynęło pięć nowych spraw toczących się na zasadach określonych w ustawie z dnia 17 grudnia 2009 r. o dochodzeniu roszczeń w postępowaniu grupowym (Dz. U. z 2010 r. Nr 7, poz. 44). Na koniec roku Prokuratoria Generalna prowadziła 11 spraw tego rodzaju, dotyczących między innymi skutków zaważenia się hali Międzynarodowych Targów Katowickich, przeniesienia środków z Otwartych Funduszy Emerytalnych do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, regulacji prawnej punktów aptecznych, roszczeń związanych ze skutkami powodzi na Wiśle w 2010 r. czy też sprawy akcjonariuszy Stoczni Szczecińskiej. W trakcie roku zakończyło się natomiast prawomocnie postępowanie grupowe dotyczące sprawy AmberGold. Należy przy tym odnotować wyraźny wzrost zainteresowania tą formą dochodzenia roszczeń. W dniu 31 grudnia 2014 r. pozostawało w toku 11 spraw tego rodzaju, co stanowi 0,15 % ogółu spraw.

12. Zastępstwo Skarbu Państwa przed Sądem Najwyższym

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

W roku 2014 wpłynęło 281 spraw (ok. 7 % wszystkich spraw), w których Prokuratoria Generalna wykonywała zastępstwo procesowe Skarbu Państwa przed Sądem Najwyższym. Zastępstwo to dotyczyło udziału w postępowaniach wywołanych wniesieniem skarg kasacyjnych, skarg o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia oraz zażaleń do Sądu Najwyższego lub przedstawieniem temu Sądowi zagadnień prawnych przez sądy na podstawie art. 390 k.p.c.

Przedmiotem tych spraw są kwestie związane m.in. z problematyką odpowiedzialności cywilnej (zarówno kontraktowej jak i deliktowej), praw rzeczowych, czy też zagadnień cywilnoprosesowych. W związku z tą działalnością, w roku 2014 zapadło wiele istotnych orzeczeń sądowych dotyczących praw i interesów Skarbu Państwa oraz judykatów, które przyczyniły się do rozwoju prawa prywatnego poprzez wyjaśnienie wątpliwości, które towarzyszyły niektórym instytucjom prawnym. Tytułem przykładu można wymienić rozstrzygnięcia dotyczące dobrej wiary Skarbu Państwa posiadającego nieruchomości nabytą na podstawie wadliwej decyzji administracyjnej (postanowienie Sądu Najwyższego I CSK 658/13), określenia decyzji administracyjnej stanowiącej źródło szkody w postępowaniach odszkodowawczych (uchwała Sądu Najwyższego, sygn. III CZP 49/14), wypowiedzenia opłat z tytułu użytkowania wieczystego (uchwała Sądu Najwyższego, sygn. III CZP 19/14), czy kwestie właściwości sądu mającego orzekać w sprawie o naprawienie szkody wyrządzonej przez wydanie orzeczenia (uchwała Sądu Najwyższego III CZP 66/14).

13. Sprawy dotyczące urzędzeń przesyłowych

Należy z aprobatą odnotować, że wskutek utrwalenia się zgodnej ze stanowiskiem Prokuraturii Generalnej linii orzeczniczej Sądu Najwyższego znacząco zmniejszyła się liczba spraw sądowych, w których Prokuratoria wykonuje zastępstwo procesowe przeciw przedsiębiorstwom energetycznym (korzystającym bez wynagrodzenia z gruntów państwowych). W omawianych sprawach, w chwili obecnej, po skutecznym zakwestionowaniu orzeczeń sądów powszechnych przez Prokuratorię Generalną przyjmuje się jednolicie – za ww. linią orzeczniczą Sądu Najwyższego – dopuszczalność

oraz zasadność dochodzenia przez Skarb Państwa roszczeń tego rodzaju. Powyższe umożliwiło polubowne zakończenie większości toczących się postępowań sądowych. W dniu 31 grudnia 2014 r. pozostawało w toku już jedynie 11 spraw tego rodzaju, co stanowi 0,15 % ogółu spraw.

V. ZATRUDNIENIE

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

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

Zgodnie z Ustawą oraz aktami regulującymi ustrój samorządu radcowskiego i adwokackiego, z chwilą zatrudnienia na stanowisku radcy Prokuraturii Generalnej radcowie prawni muszą zawieszać wykonywanie zawodu, zaś adwokaci – skreślać się z listy adwokatów. Dodatkowo radców Prokuraturii Generalnej obowiązują rygorystyczne zakazy dodatkowego zatrudnienia lub zarabkowania. W 2014 r. wynagrodzenia i inne warunki zatrudnienia oferowane kandydatom na radców Prokuraturii Generalnej nadal nie były konkurencyjne wobec oferty rynkowej. Utrudniało to zatrudnianie osób z najwyższymi kwalifikacjami – niezbędnymi do wykonywania czynności procesowych w sprawach sądowych prowadzonych przez Prokuraturę Generalną, najważniejszych z punktu widzenia interesów Skarbu Państwa oraz Rzeczypospolitej Polskiej.

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

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

Stan zatrudnienia w Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa na dzień 31 grudnia 2014 r. wynosił (w przeliczeniu na pełne etaty) 190 etatów w tym:

- I. kierownictwo – 3,
- II. pracownicy departamentów – 144,8 (w tym radcowie i starsi radcowie – 93)
- III. pracownicy biur – 42,2

Ogólna liczba etatów wzrosła w 2014 r. o 7,5 etatu, czyli o ok. 4,11%. Wzrost ten spowodowany został z jednej strony zatrudnieniem pracowników merytorycznych w departamentach (specjalistów, inspektorów) na zastępstwo osób z różnych względów nieobecnych w pracy (urlopy macierzyńskie,

wychowawcze, bezpłatne itp.) – ustawa o PGSP nie zezwala na zatrudnianie radców PGSP na zastępstwo. Z drugiej strony zaś wynikał z przeprowadzonej w 2014 r. reorganizacji Urzędu oraz wprowadzeniem w departamentach Stanowisk Obsługi Organizacyjnej Departamentów, których zadaniem jest przejęcie większości zadań związanych z obsługą korespondencji wychodzącej. Liczba radców Prokuraturii Generalnej w okresie sprawozdawczym zwiększyła się o jednego radcę.

Niezależnie od powyższego Prokuratoria Generalna pozostaje urzędem niewielkim w zestawieniu z szacunkami przyjmowanymi przy jej tworzeniu. Zgodnie z założeniami zawartymi w uzasadnieniu rządowego projektu Ustawy zatrudnienie w Prokuraturii Generalnej miało docelowo wynosić ok. 525 osób – i to przy założeniu, że obowiązkowe zastępstwo procesowe miało obejmować jedynie sprawy o wartości przedmiotu sporu przewyższającej 1.000.000 zł.

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

ŚREDNIE WYNAGRODZENIE BRUTTO	
Prezesa (3)	11.028,71
Radca (11)	8.289,34
Starszy Radca (82)	10.765,41
Administracja (94 w tym 3 dyrektorów)	2.701,69

W 2014 roku łączna kwota wypłat wynagrodzenia dodatkowego z tytułu zasądzonych i ściągniętych kosztów zastępstwa procesowego wynosiła **3.396.041,64 zł**.

VI. REALIZACJA PLANU FINANSOWEGO

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

Zgodnie z ustawą budżetową na 2014 r. plan wydatków Prokuraturii Generalnej wynosił **31.757.000,00 PLN**.

Główne kategorie wydatków w 2014 r.

1) wynagrodzenia, w tym dodatkowe wynagrodzenie roczne	15.548.581,18 PLN
2) pochodne od wynagrodzeń	2.956.014,37 PLN
3) czynsz najmu siedziby PGSP	2.664.673,00 PLN
4) podróże służbowe krajowe i zagraniczne	477.072,36 PLN
5) wydatki na zewnętrzne usługi prawnicze	3.781.942,01 PLN
6) wydatki majątkowe	90.363,18 PLN
7) pozostałe wydatki bieżące	3.265.690,29 PLN

Wykonanie planu wydatków Prokuraturii Generalnej na 2014 r. wyniosło **28.784 336,39 PLN**, tj. ok. **90,64 %**. Ze względu na fakt, iż w poprzednim roku wykonanie budżetu wyniosło **29.821.667,44 PLN** uznać należy, że wydatki na funkcjonowanie urzędu Prokuraturii Generalnej w roku 2014 w porównaniu do roku poprzedniego **spadły o ok. 1.037.331,05 PLN**, tj. ok. **3,6 %**. Powyższe wynika z poniesienia przez Prokuratorię Generalną niższych kosztów obsługi prawnej wykonywanej przez pełnomocników zewnętrznych. W trakcie roku budżetowego istniała bowiem konieczność zarezerwowania środków finansowych na wypadek wszczęcia postępowań w niektórych sygnalizowanych Prokuraturii sporach arbitrażowych. Aż do końca roku budżetowego konieczność poniesienia wydatków na obsługę części tych postępowań nie była wykluczona.

VII. KONTROLA ZARZĄDCZA

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

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

VIII. ROZWÓJ ZAWODOWY PRACOWNIKÓW PROKURATORII GENERALNEJ

W 2014 r. Prokuratura Generalna Skarbu Państwa kontynuowała cykl szkoleń wewnętrznych prowadzonych przez pracowników i wybitnych prawników spoza urzędu.

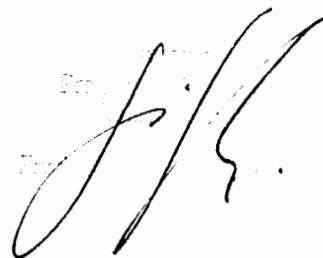
Ogółem w 2014 r. odbyło się 12 (14) szkoleń zawodowych dla pracowników (2 w 2 częściach):

- Odpowiedzialność SP za wydanie prawomocnego orzeczenia zaskarżonego w drodze skargi kasacyjnej art.424^{1a} k.p.c. oraz podważanego w drodze skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem art.424¹ k.p.c. Analiza porównawcza (mec. Piotr Chańko)
- Umowy międzynarodowe w sprawie ochrony inwestycji. Podstawowe regulacje i zasady rozwiązywania sporów inwestor – państwo (mec. Andrzej Dąbek)
- Rażąco naruszenie prawa jako przesłanka odpowiedzialności cywilnoprawnej SP za decyzję administracyjną w orzecznictwie SN. (Ludwik Jurek asystent prawny)
- Umowa gwarancji – wybrane zagadnienia (dr Roman Trzaskowski),
- Relacje z mediami dla radców prawnych (Michał Wrzosek),
- Metody wyceny przedsiębiorstw. Wybrane aspekty problematyki wyceny przedsiębiorstw (Wojciech Makuć),
- Metody wyceny przedsiębiorstw. Wybrane aspekty problematyki wyceny przedsiębiorstw II cz. (Wojciech Makuć),
- Wybrane problemy z zakresu wyceny nieruchomości (Elżbieta Schmidtke),
- Badanie autentyczności dokumentów administracyjnych, pieczęci oraz podpisów (Paweł Kurowski),
- Bezpieczeństwo informacji,
- Bezpodstawne wzbogacenie (prof. nadzw. dr hab. Paweł Księżak),
- Wybrane problemy z zakresu wyceny nieruchomości – II cz. (Elżbieta Schmidtke),
- Podstawy skargi kasacyjnej (sędzia SN Henryk Pietrzkowski),
- Wybrane zagadnienia uczestnictwa w postępowaniu nieprocesowym (dr Piotr Ryłski).

IX. DANE PORÓWNAWCZE ZA OSTATNICH PIĘĆ LAT

Dane/Rok	2010	2011	2012	2013	2014
Liczba spraw sądowych w toku na 31 grudnia danego roku	5 285	6 439	6 872	7 223	7 537

Liczba spraw sądowych zakończonych	2 222	3 324	4 160	3 982	3 698
Liczba nowych spraw sądowych	4 715	4 478	4 709	4 330	4012
Skuteczność liczbowa - sprawy bierne/czynne (w %)	92,57	95,97	94,55	95,15	94,67
	70,71	74,11	74,54	75,31	86,18
Zatrudnienie (w etatach)	161,6	162,1	161,1	182,5	190
Koszty działalności łącznie (w tys. zł)	42 178,10	37 101,95	26 396,45	29 821,67	28 784,33
w tym - koszty własne (w tys. zł)	19 965,66	21 487,15	21 838,85	24 336,49	25 002,39
w tym - kancelarie zewnętrzne (w tys. zł)	22 212,44	15 614,80	4 557,00	5 485,18	3 781,94



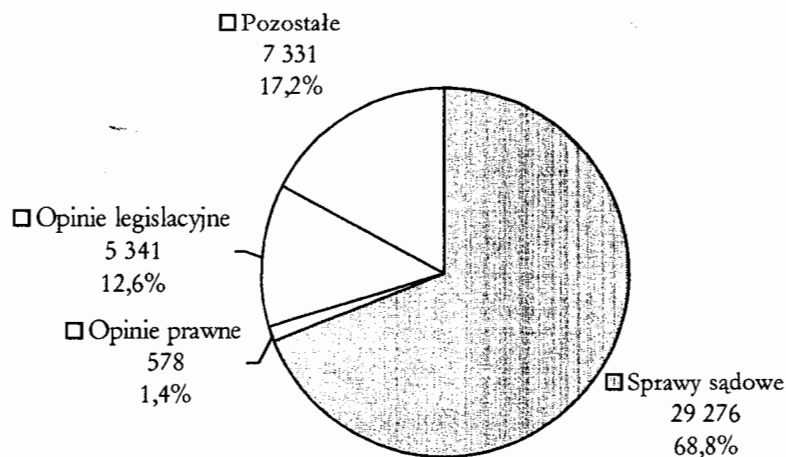
INFORMACJA STATYSTYCZNA O SPRAWACH PROWADZONYCH W PGSP

stan na dzień 31 grudnia 2014 r.

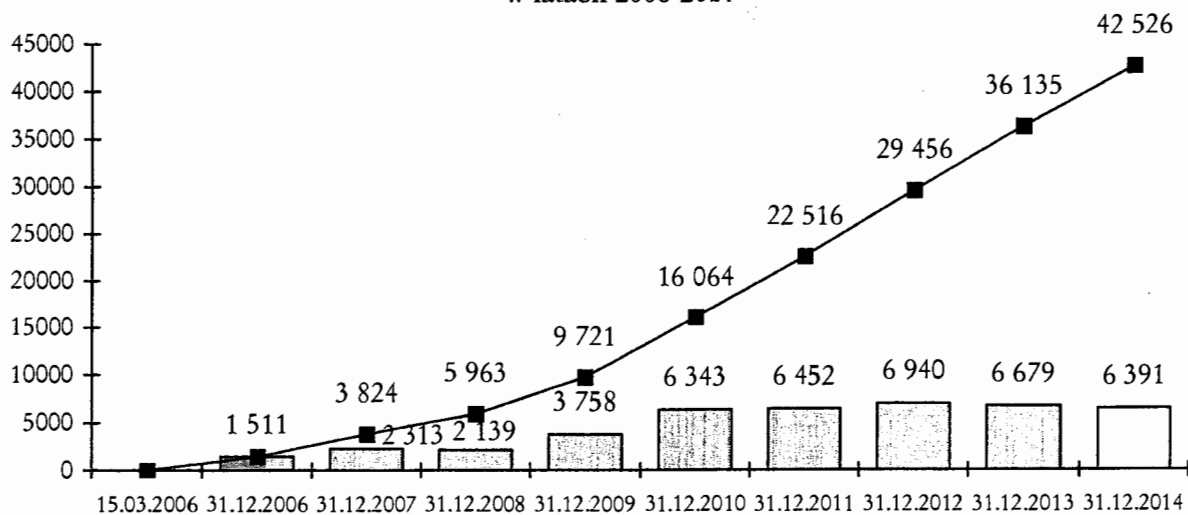
1. Sprawy zarejestrowane w PGSP wg klasyfikacji zbiorczej

Typ spraw	Liczba spraw wg roku wszczęcia									
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	RAZEM
Sprawy sądowe	1 190	1 740	1 466	2 636	4 715	4 478	4 709	4 330	4 012	29 276
Opinie prawne	59	111	94	82	48	47	44	42	51	578
Opinie legislacyjne	133	373	421	756	816	731	727	739	645	5 341
Pozostałe	129	89	158	284	764	1 196	1 460	1 568	1 683	7 331
RAZEM	1 511	2 313	2 139	3 758	6 343	6 452	6 940	6 679	6 391	42 526

Sprawy zarejestrowane w PGSP w latach 2006-2014



Dynamika wpływu spraw z porównaniem rocznego wpływu spraw do PGSP w latach 2006-2014



2. Sprawy sądowe prowadzone przez PGSP w 2014 r. - zestawienie chronologiczne

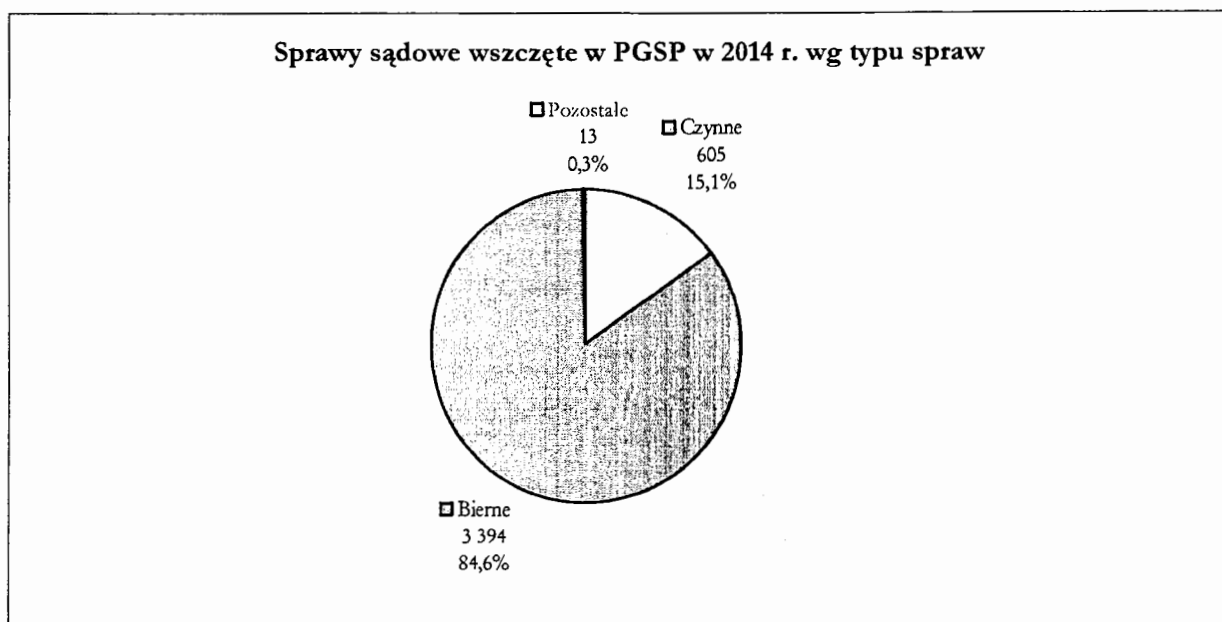
Sprawy sądowe prowadzone przez Prokuratorię Generalną w 2013 r.	Liczba spraw
Pozostające w toku wg stanu na dzień 1 stycznia 2014 r.	7 223
Zarejestrowane w okresie 1. stycznia - 31. grudnia 2014 r.	4 012
Pozostające w toku wg stanu na dzień 31 grudnia 2014 r.	7 537

3 Sprawy sądowe wszczęte w 2014 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	3 394	9 173 461 366,84	30 000,00	47 166 334,56
Czynne	605	1 358 213 035,01	-	945 346,00
Pozostałe	13	34 058 602,38	-	-
RAZEM	4 012	10 565 733 004,23	30 000,00	48 111 680,56

* 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	281	70 459 026,15	-	-
Sady powszechne i polubowne, w tym międzynarodowe	3 731	10 495 273 978,08	30 000,00	48 111 680,56
RAZEM	4 012	10 565 733 004,23	30 000,00	48 111 680,56

4. Sprawy sądowe zakończone w PGSP w 2014 r.

4.a. Sprawy zakończone według zbiorczego typu wyniku postępowania

Zbiorczy typ wyniku postępowania	Liczba zakończonych spraw
Wygrana i wygrana częściowa Skarbu Państwa	2 462
Przegrana i przegrana częściowa Skarbu Państwa	218
Inne zakończenie, w tym:	1 018
brak właściwości PGSP	295
przekazanie do statio fisci	241
brak zawarcia ugody	14
umorzenie postępowania	120
niezłożenie pozwu	74
zwrot pozwu	72
zawarcie ugody	18
niezłożenie interwencji ubocznej	15
niewniesienie skargi kasacyjnej	10
cofnięcie wniosku przez statio fisci	6
pozostałe	153
RAZEM	3 698

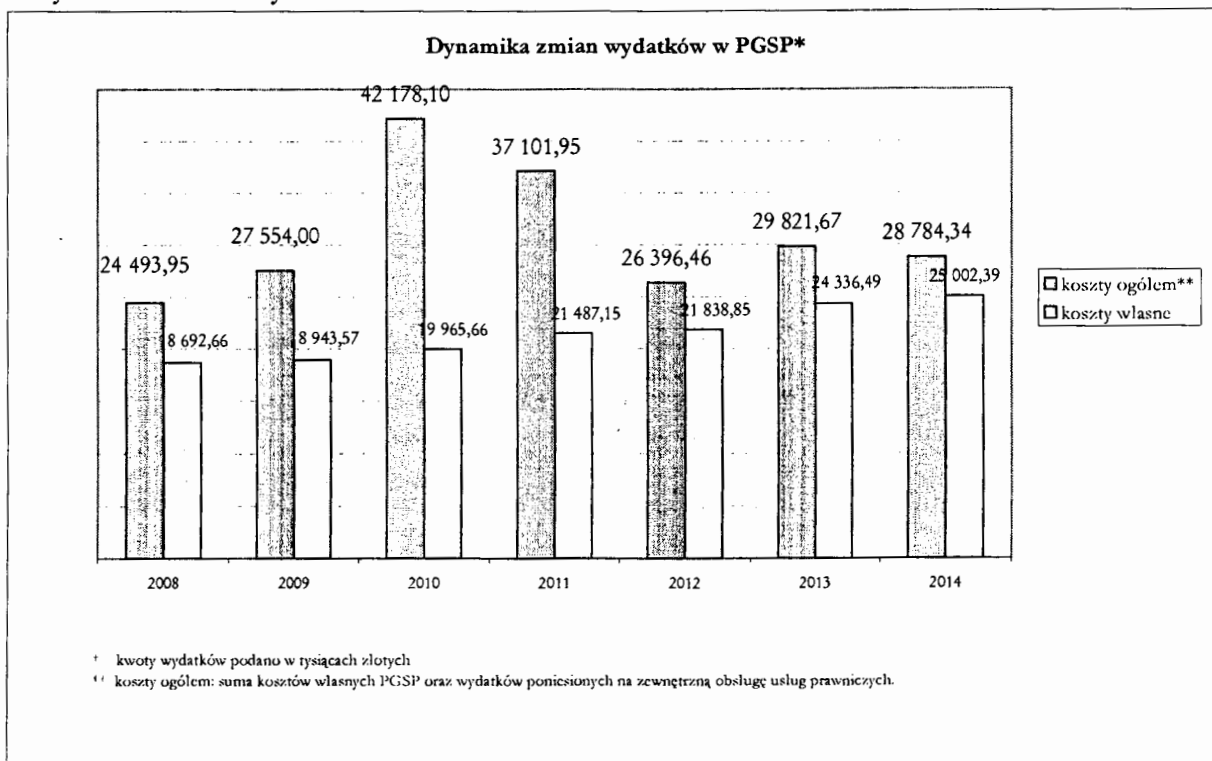
4.b. Wysokość kwot zasądzonych i oddalonych w sprawach zakończonych w 2014 r.

Liczba wygranych spraw skierowanych przeciwko Skarbowi Państwa	2 008
Suma roszczeń oddalonych od Skarbu Państwa	3 204 207 901,64 PLN
	0,00 USD
	966 920,30 EUR
Liczba przegranych spraw skierowanych przeciwko Skarbowi Państwa	113

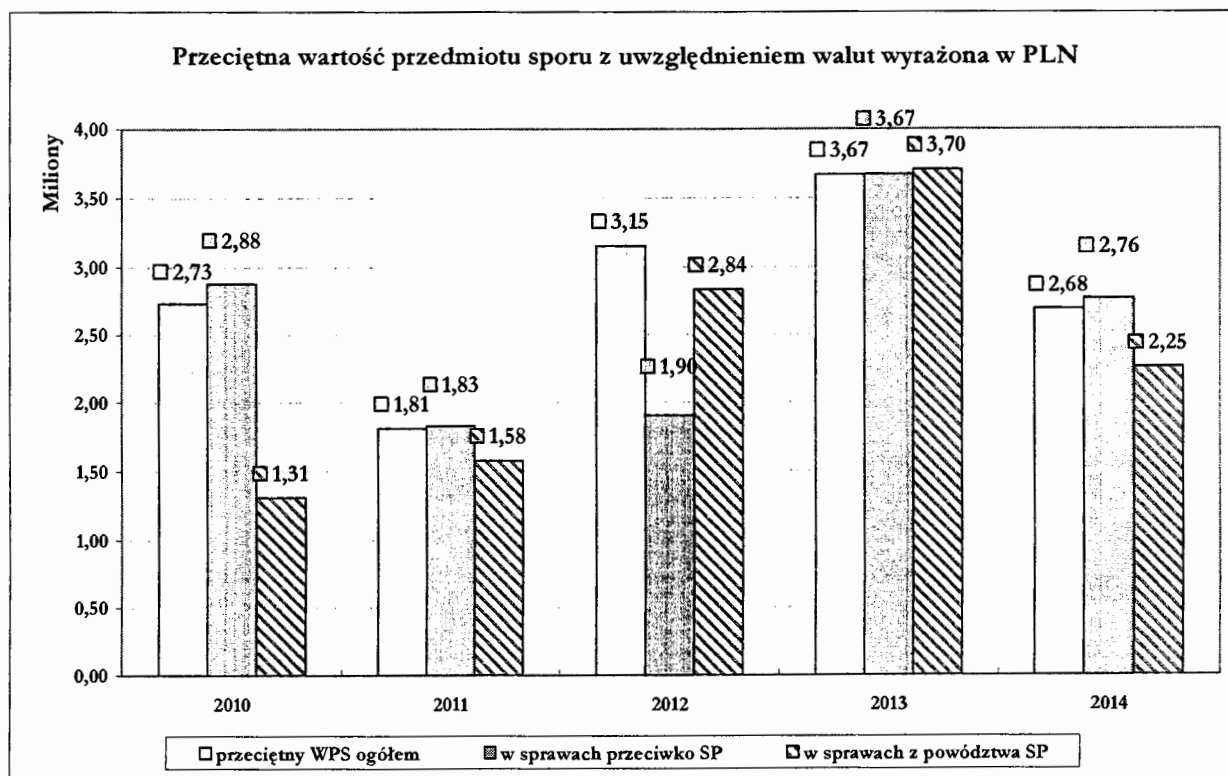
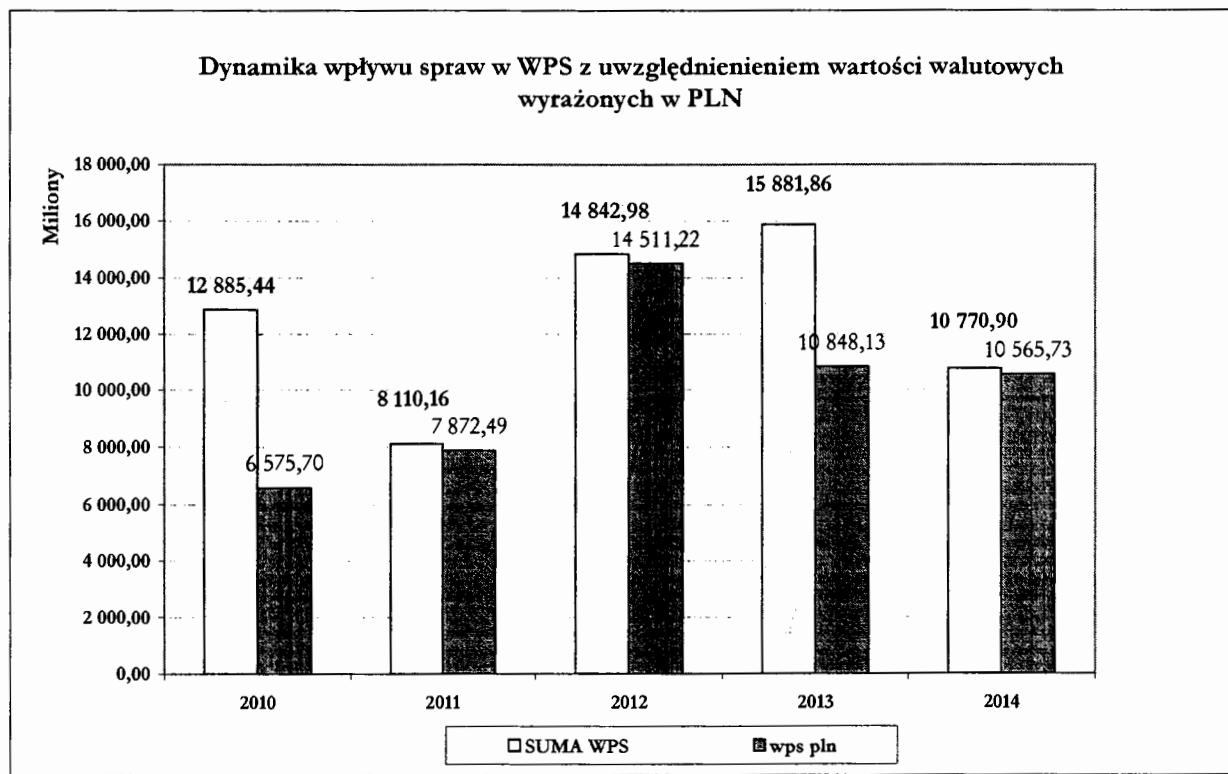
Suma roszczeń zasądzonych od Skarbu Państwa	273 455 844,57 PLN 0,00 USD 21 003,33 EUR
Skuteczność w zakresie kwot roszczeń przeciwko Skarbowi Państwa w PLN	92,14 %
Skuteczność w zakresie kwot roszczeń przeciwko Skarbowi Państwa w USD	-
Skuteczność w zakresie kwot roszczeń przeciwko Skarbowi Państwa w EUR	97,87 %
Skuteczność w zakresie liczby spraw skierowanych przeciwko Skarbowi Państwa	94,67 %

Liczba wygranych spraw z powództwa Skarbu Państwa	262
Suma roszczeń zasądzonych na rzecz Skarbu Państwa	290 999 320,08 PLN
Liczba przegranych spraw z powództwa Skarbu Państwa	42
Suma roszczeń oddalonych w sprawach z powództwa Skarbu Państwa	87 460 742,76 PLN
Skuteczność w zakresie rozstrzygnięcia co do kwot w PLN	76,89 %
Skuteczność w zakresie liczby spraw z powództwa Skarbu Państwa	86,18 %

5. Dynamika zmian wydatków w PGSP



6. Dynamika zmian ogólnej wartości przedmiotu sporu w sprawach zarejestrowanych w latach 2010 – 2014



Załącznik 2

Schemat organizacyjny Głównego Urzędu Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa wg stanu na dzień 31 grudnia 2014 r.

