

**SPRAWOZDANIE Z DZIAŁALNOŚCI
PROKURATORII GENERALNEJ SKARBU PAŃSTWA**

w okresie

od dnia 1 **STYCZNIA** 2011 R.

do dnia 31 **GRUDNIA** 2011 R.

Warszawa, marzec 2012 r.

1. PODSTAWY PRAWNE DZIAŁALNOŚCI PROKURATORII GENERALNEJ

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

Aktem prawnym określającym pozycję ustrojową i zasady funkcjonowania Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa – dalej jako „Prokuratoria Generalna” – jest ustawa z dnia 8 lipca 2005 r. o Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa (Dz.U. Nr 169, poz. 1417, z późn. zm.) – dalej jako „Ustawa”. Określa ona zadania jednostki i jej organizację, a także status prawny radców Prokuraturii Generalnej.

Prokuratoria Generalna powołana została do ochrony praw i interesów Skarbu Państwa (art. 1 ust. 1 Ustawy). Celem jej działania jest nie tylko zapewnienie Skarbowi Państwa fachowej pomocy prawnej w zakresie zastępstwa procesowego oraz wydawania opinii prawnych, ale także udział w procesie tworzenia prawa.

1.2 Przepisy wykonawcze do Ustawy

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

- 1) wydane na podstawie art. 15 ust. 4 Ustawy rozporządzenie Ministra Skarbu Państwa z dnia 2 marca 2006 r. określające wzór legitymacji służbowej radcy Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa (Dz.U. Nr 41, poz. 276 z późn. zm.);
- 2) wydane na podstawie art. 16 ust. 2 Ustawy rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 14 lutego 2006 r. w sprawie określenia wzoru stroju urzędowego radców Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa biorących udział w rozprawach sądowych (Dz.U. Nr 41, poz. 277);
- 3) wydane na podstawie art. 25 ust. 1 Ustawy zarządzenie Nr 115 Prezesa Rady Ministrów z dnia 15 listopada 2005 r. w sprawie nadania statutu Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa (M.P. Nr 70, poz. 967 z późn. zm.);
- 4) wydane na podstawie art. 25 ust. 2 Ustawy zarządzenie Ministra Skarbu Państwa z dnia 3 marca 2006 r. w sprawie sposobu i trybu przygotowania i prezentowania stanowisk Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa w sprawach o istotnym znaczeniu dla ochrony praw lub interesów Skarbu Państwa (M.P. Nr 19, poz. 205);
- 5) wydane na podstawie art. 25 ust. 4 Ustawy rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 4 listopada 2009 r. w sprawie zakresu i trybu współdziałania Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa z właściwymi podmiotami przy wykonywaniu zastępstwa procesowego Skarbu Państwa i zastępstwa Rzeczypospolitej Polskiej oraz przy wydawaniu opinii prawnych (Dz.U. Nr 190, poz. 1477);
- 6) wydane na podstawie art. 42 ust. 7 Ustawy rozporządzenie Ministra Skarbu Państwa z dnia 13 lutego 2006 r. w sprawie kryteriów i trybu dokonywania oceny kwalifikacyjnej radców i starszych radców Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa (Dz.U. Nr 33, poz. 234);
- 7) wydane na podstawie art. 43 ust. 2 Ustawy rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 26 kwietnia 2010 r. w sprawie wysokości wynagrodzenia zasadniczego, stawek dodatku funkcyjnego oraz dodatku za wieloletnią pracę dla radców i starszych radców Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa (Dz.U. Nr 83, poz. 539);
- 8) wydane w związku z treścią art. 67 ust. 2 oraz art. 72 Ustawy rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 2 lutego 2010 r. w sprawie zasad wynagradzania pracowników niebędących członkami korpusu służby cywilnej zatrudnionych w urzędach administracji rządowej i pracowników innych jednostek (Dz.U. Nr 27, poz. 134).

1.3 Status prawny Prokuraturii Generalnej

Prokuratoria Generalna jest państwową jednostką organizacyjną. Należy ją zaliczyć do kategorii jednostek *sui generis*. Nadzór nad działalnością Prokuraturii Generalnej sprawuje minister właściwy do spraw Skarbu Państwa, jednakże Prokuratoria Generalna jest niezależna w zakresie działań podejmowanych w ramach zastępstwa Skarbu Państwa oraz co do treści wydawanych opinii (art. 2

Ustawy).

1.4 Zadania Prokuraturii Generalnej

Ustawa przewiduje trzy podstawowe obszary działalności Prokuraturii Generalnej:

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

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

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

Wyłączne zastępstwo procesowe Skarbu Państwa przed Sądem Najwyższym, wynikające z art. 4 ust. 1 pkt 1 Ustawy, obejmuje sprawy, w których Sąd Najwyższy rozpoznaje środki zaskarżenia (skargi kasacyjne, skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia albo zażalenia), a także przedstawiane do rozstrzygnięcia przez sądy drugiej instancji zagadnienia prawne (art. 390 k.p.c.). Wyłączny charakter zastępstwa Prokuraturii Generalnej oznacza, że jedynie radcowie Prokuraturii Generalnej mogą w imieniu Skarbu Państwa sporządzić skargę kasacyjną, odpowiedź na skargę kasacyjną, odpowiedź na skargę o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia, zażalenie do Sądu Najwyższego albo odpowiedź na ten środek. Wyżej wymienione pisma sporządzone przez radców prawnych lub adwokatów – na podstawie pełnomocnictwa udzielonego przez kierowników jednostek organizacyjnych Skarbu Państwa – są przez Sąd Najwyższy odrzucane bez rozpoznania. Wyjątek od wykonywania wyłącznego zastępstwa procesowego przez Sąd Najwyższym wprowadzono w art. 8b ust. 5 Ustawy. Przepis ten stanowi, że w przypadku przekazania podmiotowi reprezentującemu Skarb Państwa do prowadzenia sprawy lub grupy spraw, w których zastępstwo procesowe Skarbu Państwa przez Prokuraturię Generalną jest obowiązkowe, podmiot ten wykonuje zastępstwo procesowe Skarbu Państwa również przed Sądem Najwyższym.

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

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

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

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

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

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).

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

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

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

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

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

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

2. ORGANIZACJA PROKURATORII GENERALNEJ SKARBU PAŃSTWA

2.1 Główny Urząd Prokuraturii Generalnej

Zgodnie z art. 22 ust. 3 Ustawy, Główny Urząd Prokuraturii Generalnej z siedzibą w m.st. Warszawie wykonuje aktualnie zadania i czynności Prokuraturii Generalnej na terenie całego kraju, zaś radcowie zatrudnieni w warszawskim Głównym Urzędzie uczestniczą w rozprawach przed wszystkimi sądami na terenie kraju. Wynika to z faktu, iż dotychczas nie zostały utworzone oddziały Prokuraturii Generalnej.

Wykonywanie zastępstwa procesowego na terenie całego kraju wymaga dużego wysiłku od radców prawnych zatrudnionych w Głównym Urzędzie. W 2011 r. odbyli oni ponad **1.700** podróży służbowych.

Jednakże wydatki na ten cel uznać należy za umiarkowane. W roku 2011 r. łączny koszt wszystkich wyjazdów służbowych radców Prokuraturii Generalnej wyniósł **670.453,32** PLN – w tym wyjazdów służbowych zagranicznych **74.178,42** PLN – podczas gdy przewidywany w uzasadnieniu rządowego projektu ustawy roczny koszt funkcjonowania oddziałów Prokuraturii Generalnej miał wynosić ok. **20.000.000 PLN** rocznie.

2.2 Organizacja wewnętrzna Prokuraturii Generalnej

Podstawowy akt prawny regulujący wewnętrzną organizację Prokuraturii Generalnej stanowi Statut nadany zarządzeniem Nr 115 Prezesa Rady Ministrów z dnia 15 listopada 2005 r. w sprawie nadania statutu Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa (M. P. Nr 70, poz. 967, z późn. zm.).

Szczegółowy tryb wykonywania zadań i czynności w Prokuraturii Generalnej określa regulamin wewnętrznego urzędowania wprowadzony zarządzeniem Prezesa Prokuraturii Generalnej nr 010-1/06 z dnia 14 kwietnia 2006 r. (z późn. zm.).

2.3 Kierownictwo Prokuraturii Generalnej

W skład kierownictwa Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa wchodzi:

- 1) Prezes - dr Marcin Dziurda;
- 2) I Wiceprezes - Piotr Rodkiewicz;
- 3) Wiceprezes - Iwona Gintowt-Juchniewicz.

2.4 Komórki organizacyjne Prokuraturii Generalnej

Według stanu na koniec 2011 r. w Prokuraturii Generalnej działało 8 departamentów:

- Departament Zastępstwa Procesowego I,
- Departament Zastępstwa Procesowego II,
- Departament Zastępstwa Procesowego III,
- Departament Zastępstwa Procesowego IV,
- Departament Arbitrażu,
- Departament Opinii Prawnych i Legislacji,
- Departament Prawa Międzynarodowego i Wspólnotowego,
- Departament Studiów i Analiz.

W zakresie kompetencji Departamenty mają wykonywanie zadań merytorycznych Prokuraturii Generalnej.

Ponadto w Prokuraturii Generalnej działają biura, czyli komórki organizacyjne zapewniające prawidłowe funkcjonowanie jednostki. Na koniec 2011 r. były to:

- Biuro Gospodarczo-Budżetowe,
- Biuro Prezesa.

2.5 Radcowie oraz inni pracownicy Prokuraturii Generalnej

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

- 1) posiada obywatelstwo polskie;

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

Zgodnie z Ustawą oraz aktami regulującymi ustrój samorządu radcowskiego i adwokackiego, z chwilą zatrudnienia na stanowisku radcy Prokuraturii Generalnej radcowie prawni muszą zawieszać wykonywanie zawodu, zaś adwokaci – skreślać się z listy adwokatów. Dodatkowo radców Prokuraturii Generalnej obowiązują rygorystyczne zakazy dodatkowego zatrudnienia lub zarobkowania. W 2011 r. wynagrodzenia i inne warunki zatrudnienia oferowane kandydatom na radców Prokuraturii Generalnej nadal nie były konkurencyjne na rynku. Utrudniało to zatrudnianie osób z najwyższymi kwalifikacjami - niezbędnymi do wykonywania czynności procesowych w sprawach sądowych prowadzonych przez Prokuratorie Generalną, a są to wszak sprawy najważniejsze z punktu widzenia ochrony praw i interesów Skarbu Państwa oraz Rzeczypospolitej Polskiej.

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 asystenci radców. Do zadań tych ostatnich należy wspomaganie radców w czynnościach takich, jak powielanie dokumentów czy sporządzanie projektów prostszych pism.

Stan zatrudnienia w Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa na dzień 31 grudnia 2011 r. wynosił (w przeliczeniu na pełne etaty) **162,10** etatów, w tym:

- I. kierownictwo – **3**;
- II. pracownicy departamentów - **112,50** (w tym radcowie i starsi radcowie – **87,60**),
- III. pracownicy biur - **46,60**

Ogólna liczba etatów wzrosła w 2011 r. o **0,5** etatu, czyli o ok. **0,31%**. Wzrost ten należy uznać za bardzo umiarkowany – biorąc pod uwagę wzrost liczby spraw prowadzonych przez Prokuratorie Generalną. Według stanu na dzień 1 stycznia 2011 r. Prokuratoria Generalna prowadziła 5.285 spraw sądowych, zaś na 31 grudnia 2011 – już 6.439 takich spraw. Oznacza to, że **liczba spraw sądowych prowadzonych przez Prokuratorie Generalną wzrosła w 2011 r. o ok. 22 proc.**

Prokuratoria Generalna pozostaje urzędem niewielkim. Wystarczy wspomnieć, iż zgodnie z założeniami zawartymi w uzasadnieniu rządowego projektu Ustawy zatrudnienie w Prokuraturii Generalnej miało docelowo wynosić ok. 525 osób – i to przy założeniu, że obowiązkowe zastępstwo procesowe miało obejmować jedynie sprawy o wartości przedmiotu sporu przewyższającej 1.000.000 zł.

2.6 Plan finansowy Prokuraturii Generalnej

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

Zgodnie z ustawą budżetową na 2011 r. plan wydatków Prokuraturii Generalnej wynosił **40.604.000,00 PLN**. Plan ten został następnie zwiększony decyzją Ministra Finansów w sprawie zmian w budżecie państwa na 2011 r. o kwotę **50.026,00 PLN**, pochodzące z rezerwy celowej budżetu państwa. W związku z powyższym łączny plan wydatków na 2011 r. wyniósł **40.654.026,00 PLN**.

Główne kategorie wydatków w 2011 r.

1) wynagrodzenia, w tym dodatkowe wynagrodzenie roczne	13.542.616,11 PLN
2) pochodne od wynagrodzeń	2.181.656,89 PLN
3) czynsz najmu siedziby PGSP	2.344.485,08 PLN
4) podróże służbowe krajowe i zagraniczne	670.453,32 PLN
5) wydatki na zewnętrzne usługi prawnicze	15.614.802,97 PLN
6) wydatki majątkowe	225.618,73 PLN
7) pozostałe wydatki bieżące	2.522.319,79 PLN

Wykonanie planu wydatków Prokuraturii Generalnej na 2011 r. wyniosło **37.101.952,89 PLN**, tj. ok. **91,26 %**. Wynikało to z mniejszych wydatków na zewnętrzne usługi prawne, które zmniejszyły się z 22.212 tys. zł w roku 2010 do 15.615 tys. zł w 2011 r. Wskazać bowiem należy, iż większość z najważniejszych arbitraży inwestycyjnych przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej albo już się zakończyła – w korzystny dla strony polskiej sposób – albo znajduje się na końcowym etapie postępowania. W związku z tą korzystną tendencją wydatki na zewnętrzne usługi prawnicze w roku 2012 będą jeszcze zdecydowanie niższe, niż w 2011 r.

Średnie wynagrodzenie zasadnicze radcy na koniec 2011 r. wynosiło 7039,00 zł brutto, natomiast starszego radcy 7568,78 zł brutto. Oznacza to, że **nastąpił spadek średniego wynagrodzenia zasadniczego radców i starszych radców w stosunku do roku poprzedniego**, ponieważ średnie wynagrodzenie zasadnicze radcy na koniec 2010 r. wynosiło 7.068,12 zł brutto, a starszego radcy 7.601,06 zł brutto.

2.7 Kontrola zarządcza

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

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

3. ZASTĘPSTWO PROCESOWE WYKONYWANE PRZEZ PROKURATORIĘ GENERALNĄ¹

¹ Szczegółowe zestawienie danych obrazuje Załącznik 1.

3.1 Liczba spraw prowadzonych w roku 2011

Liczba nowych spraw sądowych zarejestrowanych w Prokuraturii Generalnej w 2011 r. wyniosła ogółem **4 478**. Z tego:

- 1) przed Sądem Najwyższym: **443**
- 2) przed sądami powszechnymi i polubownymi: **4 035**

Łączna wysokość roszczeń w sprawach zarejestrowanych w 2011 r. wyniosła²:

Opis	Łączna wysokość roszczeń wg waluty		
	PLN	USD	EUR
Sprawy przed Sądem Najwyższym	169 507 824,90	-	-
Sprawy przed sądami powszechnymi i polubownymi, w tym międzynarodowymi	7 702 978 969,98	24 067 316,00	35 188 658,66
RAZEM	7 872 486 794,88	24 067 316,00	35 188 658,66

Suma wszystkich roszczeń w zarejestrowanych w 2011 r. sprawach prowadzonych przez Prokuraturę Generalną, zgodnie z podziałem wg strony wszczynającej postępowanie, wyniosła:

Typ wszczętych spraw	Liczba wszczętych spraw	Łączna wartość przedmiotu sprawy wg waluty		
		PLN	USD	EUR
Sprawy skierowane przeciwko Skarbowi Państwa	3 991	7 173 207 577,71	1 316 316,00	26 867 661,00
Sprawy z powództwa Skarbu Państwa	467	699 036 042,17	-	8 320 997,66
Pozostałe sprawy	20	243 175,00	22 751 000,00	-
RAZEM	4 478	7 872 486 794,88	24 067 316,00	35 188 658,66

W Prokuraturii Generalnej w 2011 r. zakończono ogółem **3 324** sprawy (dotyczy to zarówno spraw wszczętych w roku 2011, jak i w latach wcześniejszych). Z tego:

- 1) przed Sądem Najwyższym: **365**
- 2) przed sądami powszechnymi i polubownymi: **2859**

Podkreślić należy, iż Prokuratura Generalna nadal odczuwa skutki Ustawy Nowelizującej. Spowodowała ona, że liczba nowych spraw sądowych wpływających rocznie do Prokuraturii Generalnej wzrosła – w stosunku do okresu przed nowelizacją – około trzykrotnie. Z uwagi zaś na okoliczność, iż postępowanie sądowe trwa w Polsce zazwyczaj kilka lat, w 2011 r. do Prokuraturii Generalnej wpłynęło znacznie więcej nowych spraw sądowych (4 478), niż zostało w tym okresie zakończonych (3 324). Spowodowało to, że według stanu na dzień 1 stycznia 2011 r. Prokuratura Generalna prowadziła 5.285 spraw sądowych, zaś na 31 grudnia 2011 – już 6.439 takich spraw. Oznacza to, że **liczba spraw sądowych prowadzonych przez Prokuraturę Generalną wzrosła w 2011 r. o ok. 22 proc.**

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

3.2 Podmioty zastępowane (podmioty reprezentujące Skarb Państwa)

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

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

Poniżej przedstawiona została lista podmiotów, których działalności najczęściej dotyczyły nowe sprawy sądowe zarejestrowane w Prokuraturii Generalnej w roku 2011. W tabeli podana została liczba postępowań sądowych, w których poszczególne podmioty występowały:

Podmioty	Liczba postępowań
Służba więzienna, areszty śledcze i zakłady karne	1 799
Sądy	799
Ministrowie łącznie w tym najczęściej:	576
Minister Obrony Narodowej	180
Minister Skarbu Państwa	109
Minister Sprawiedliwości	107
Minister Finansów	47
Minister Infrastruktury	26
Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi	20
Minister Gospodarki	20
Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji	17
Minister Zdrowia	17
Prezydenci miast (wykonujący zadania z zakresu administracji)	367
Wojewodowie	222
Starostowie (wykonujący zadania z zakresu administracji rządowej)	182
Jednostki prokuratury	172
Jednostki Lasów Państwowych	147
Organy skarbowe	130
Jednostki policji	127

3.3 Skuteczność Prokuraturii Generalnej w zakresie zastępstwa procesowego

Poniższe dane statystyczne dotyczą wszystkich spraw prowadzonych przez Prokuratorię Generalną w 2011 r. – zarówno wszczętych w roku 2011, jak i w latach wcześniejszych.

a. Zestawienie wyników spraw zakończonych w 2011 r.

Sprawy sądowe	Liczba spraw
Zakończone ogółem, w tym:	3 324

Wygrane	2 099
w tym wygrane częściowe	142
Przegrane	156
w tym przegrane częściowe	40
Zakończone w inny sposób (np. umorzeniem postępowania czy zwrotem pozwu)	1069

b. Sprawy przeciwko Skarbowi Państwa zakończone w 2011 r.

Liczba wygranych spraw skierowanych przeciwko Skarbowi Państwa	1952
Suma roszczeń oddalonych od Skarbu Państwa	3 070 068 081,00 PLN
	0 USD
	1 267 949,57 EUR
Liczba przegranych spraw skierowanych przeciwko Skarbowi Państwa	82
Suma roszczeń zasądzonych od Skarbu Państwa	143 950 660,39 PLN
	0 USD
	149 005,00 EUR
Skuteczność w zakresie kwot roszczeń przeciwko Skarbowi Państwa w PLN	95,31 %
Skuteczność w zakresie kwot roszczeń przeciwko Skarbowi Państwa w USD	-
Skuteczność w zakresie kwot roszczeń przeciwko Skarbowi Państwa w EUR	88,25 %
Skuteczność w zakresie liczby spraw skierowanych przeciwko Skarbowi Państwa	95,97 %

c. Sprawy z powództwa Skarbu Państwa zakończone w 2011 r.

Liczba wygranych spraw z powództwa Skarbu Państwa	146
Suma roszczeń zasądzonych na rzecz Skarbu Państwa	78 052 436,89 PLN
Liczba przegranych spraw z powództwa Skarbu Państwa	51
Suma roszczeń oddalonych w sprawach z powództwa Skarbu Państwa	30 164 766,06 PLN
Skuteczność w zakresie rozstrzygnięcia co do kwot w PLN	61,35 %
Skuteczność w zakresie liczby spraw z powództwa Skarbu Państwa	74,11 %

Niezależnie od powyższych danych należy wskazać, że Prokuratoria Generalna – działając zgodnie ze stanowiskiem Ministra Obrony Narodowej – zawarła ugody z 244 członkami rodzin osób ofiar katastrofy smoleńskiej, na mocy których Skarb Państwa zobowiązany został do zapłaty kwoty 61.250.000 zł.

3.4 Pełnomocnicy zewnętrzni

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

W tego rodzaju sprawach Prokuratoria Generalna może powierzyć zastępstwo w drodze umowy cywilnoprawnej radcy prawnemu, adwokatowi lub innej osobie uprawnionej do występowania w charakterze pełnomocnika procesowego. W 2011 r. Prokuratoria Generalna udzieliła zewnętrznym kancelariom prawniczym pełnomocnictw w 2 sprawach arbitrażowych – jednej nowej, natomiast w drugiej nastąpiła zmiana pełnomocnika.

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

10.	Wykonawca hiszpański	infrastruktura drogowa	3.998.720,03 EUR	Bird & Bird Maciej Gawroński Spółka Komandytowa
11.	Wykonawca - konsorcjum spółek polskiej, niemieckiej i austriackiej	infrastruktura drogowa	4.596.904,93 PLN	Bird & Bird Maciej Gawroński Spółka Komandytowa
12.	Inwestor amerykański	ochrona inwestycji	372.000.000 PLN	K&L Gates Jamka Spółka Komandytowa

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

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

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

4.1 SPRAWY ARBITRAŻOWE I MIĘDZYNARODOWE

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

W 2011 r. zakończone zostały dwa postępowania arbitrażowe prowadzone przez Prokuratorię Generalną z udziałem kancelarii zewnętrznych.

W sprawie Mercuria Energy Group Limited przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej odbyła się rozprawa merytoryczna oraz wydano wyrok. Mercuria Energy Group Limited, spółka matka polskiej spółki J&S Energy S.A., domagała się zapłaty blisko 400 milionów dolarów za rzekome naruszenie Artykułu 10(1) Traktatu Karty Energetycznej. Trybunał Arbitrażowy oddalając w całości roszczenia uznał, iż Rzeczpospolita Polska nie naruszyła w żadnym stopniu postanowień Artykułu 10(1) Traktatu Karty Energetycznej. W szczególności, Trybunał stwierdził, iż Rzeczpospolita Polska nie naruszyła zobowiązania do uczciwego i sprawiedliwego traktowania inwestycji Mercuria Energy Group Limited w Polsce i nie dyskryminowała inwestycji Mercuria Energy Group Limited w Polsce.

W sprawie The East Cement for Investment Company przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej inwestor domagał się zapłaty 750 milionów dolarów za rzekome wywłaszczenie inwestycji oraz naruszenie gwarancji określonych w polsko-jordańskiej umowie o wzajemnym popieraniu i ochronie inwestycji. W sierpniu 2011 r. Trybunał Arbitrażowy wydał w tej sprawie wyrok częściowy, na mocy

którego nakazał inwestorowi zapłacić pozwanemu kwotę 393.129,94 Euro tytułem kosztów poniesionych na obsługę prawną postępowania, ponadto Trybunał zasądził odsetki w razie braku zapłaty ww. kwoty. Z uwagi na fakt, iż – po sukcesach proceduralnych Polski oraz po złożeniu przez Polskę pisma dotyczącego meritum sprawy – dotychczasowy pełnomocnik East Cement wycofał się z postępowania, zaś sam inwestor nie był w stanie wznowić postępowania, w tej sprawie Trybunał nie wydał wyroku końcowego, ale zastosowanie znalazł art. 30 ust. 4 Regulaminu ICC, przewidujący uznanie roszczeń za wycofane.

4.1.2 Arbitraż handlowy

Sprawy z zakresu arbitrażu handlowego, w których jako strona postępowania występuje Skarb Państwa, stanowiły w 2011 roku istotną część zadań Prokuraturii Generalnej.

Zakres przedmiotowy sporów, w jakich uczestniczy Prokuratoria Generalna w ramach arbitrażu handlowego, pozostaje bardzo szeroki, są to sprawy skomplikowane ze względu na swój przedmiot a także międzynarodowy charakter. W dalszym ciągu przeważają spory dotyczące budowy autostrad, prowadzone były również spory arbitrażowe związane z budową przejść granicznych, zaawansowanymi technologicznie instalacjami laboratoryjnymi, obiektami wojskowymi, a także dotyczące sporządzenia dokumentacji kartograficznej. Postępowania w tego typu sprawach wymagają znajomości obcego prawa obligacyjnego i międzynarodowej praktyki kontraktowej. Wiele umów dotyczących realizacji inwestycji infrastrukturalnych jest oparta o wzorce umowne opracowane przez międzynarodowe stowarzyszenie FIDIC (*Fédération Internationale des Ingénieurs-Conseils*). Prowadzenie sporów wynikających z takich kontraktów wymaga również znajomości języków obcych oraz rozumienia niezwykle skomplikowanych zagadnień technicznych i finansowych. Dodatkowym utrudnieniem jest konieczność analizy obszernych akt sprawy (z reguły kilkanaście, a nawet kilkadziesiąt segregatorów zawierających umowy, dokumentację projektową, geologiczną, opinie ekspertów itp.). Ze względu na konstrukcję większości tariff arbitrażowych, powodowie kumulują w jednym pozwie kilka, a nawet kilkanaście roszczeń wynikających z danego kontraktu, które mogłyby być dochodzone w osobnych postępowaniach.

Należy wspomnieć, że powodowie występujący z roszczeniami przeciwko Skarbowi Państwa są z reguły reprezentowani przez renomowane międzynarodowe kancelarie prawne specjalizujące się w tego rodzaju sprawach. Jednak dzięki zespołowej pracy radców i dużemu doświadczeniu zdobytemu w podobnych sporach, Prokuratoria Generalna w 2011 r. zapewniła skuteczną ochronę prawną interesów Skarbu Państwa - sądy arbitrażowe oddaliły względem Skarbu Państwa roszczenia w łącznej wysokości 59.430.513,42 złotych oraz 37.581.171,50 Euro.

Prokuratoria Generalna zastępuje Skarb Państwa również w postępowaniach o uznanie lub stwierdzenie wykonalności wyroku sądu polubownego, a także ze skargi o uchylenie takiego wyroku. W jednej z takich spraw, przeciwnik procesowy Skarbu Państwa próbował kwestionować niekorzystny dla siebie wyrok sądu polubownego, wydany w sporze dotyczącym umowy o roboty budowlane opartej na wzorze kontraktowym FIDIC, podważając uwzględnienie przez arbitrów klauzuli kontraktowej ustanawiającej umowny termin zawity. Sąd Apelacyjny w Warszawie w uzasadnieniu postanowienia z dnia 30 maja 2011 r., sygn. akt I ACz 700/11, stwierdził: *„jeżeli zatem strony porozumiały się co do wprowadzenia terminu zawitego ograniczającego możliwość dochodzenia między nimi roszczeń, to nie ma podstaw, aby uznać, że godzi to w podstawowe zasady porządku prawnego RP”*. Sąd Apelacyjny podkreślił w tej sprawie wagę zasady swobody umów, która jest szczególnie istotna w sprawach dotyczących kontraktów międzynarodowych, gdzie stosowane są klauzule nietypowe dla obrotu krajowego.

4.2 Odpowiedzialność Skarbu Państwa za wadliwe decyzje administracyjne, podatkowe i celne

Przepisy Kodeksu cywilnego statuują odpowiedzialność Skarbu Państwa za szkody wyrządzone przez wadliwe decyzje administracyjne i podatkowe. Należy zauważyć – co podnoszone było już w poprzednich sprawozdaniach Prokuratorii Generalnej – że zakres odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa na podstawie wyżej wymienionych przepisów jest najszerszy wśród systemów prawnych państw Unii Europejskiej. W tej sytuacji zapewnienie ochrony interesów Skarbu Państwa nie jest łatwe. W prowadzonych procesach Prokuratoria Generalna podkreśla, że dochodzenie odszkodowania za wadliwą decyzję administracyjną lub podatkową w postępowaniu przed sądami powszechnymi wymaga wykazania spełnienia ogólnych przesłanek odpowiedzialności odszkodowawczej zawartych w Kodeksie cywilnym. Ustalenie bezprawnego charakteru rozstrzygnięć organów administracyjnych – w postaci stwierdzenia nieważności wydanych uprzednio decyzji lub stwierdzenia ich wydania z naruszeniem prawa – nie powinno skutkować zasądzeniem odszkodowania od Skarbu Państwa, jeżeli w danym przypadku nie można wykazać przesłanek odpowiedzialności odszkodowawczej w postaci wystąpienia szkody i związku przyczynowego. Zdaniem Prokuratorii Generalnej brak jest przy tym podstaw do przyjęcia stanowiska, że każde orzeczenie lub decyzja uchylona w toku instancji może być uznana za niezgodną z prawem i tym samym rodzącą odpowiedzialność odszkodowawczą.

W ostatnim okresie obok powództw dotyczących szkód wywołanych wadliwymi decyzjami podatkowymi, których egzekucja zakłóciła prowadzenie działalności gospodarczej, co spowodowało stratę lub wpłynęło na zmniejszenie zysku, pojawiły się powództwa o odszkodowanie za wydanie decyzji podatkowych, w których jako szkodę wskazywano wydatki poniesione z tytułu zapłaty za usługi doradcy podatkowego lub radcy prawnego, zastępującego podatnika w postępowaniu podatkowym i sądownoadministracyjnym. Pierwsza z tych spraw zakończyła się prawomocnie w 2011 roku wygraną Skarbu Państwa, z uwagi na przyjęcie przez Sąd Apelacyjny, że regulacja dotycząca zwrotu kosztów postępowania, zawarta w ustawie – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, jest regulacją zupełną i kompleksową, zaś wydatki przekraczające kwoty zasądzone przez sąd administracyjny nie pozostają w adekwatnym związku przyczynowym z działaniem władczym państwa.

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

Liczną grupę stanowią sprawy, w których Prokuratoria Generalna wytacza powództwo w celu umożliwienia przeprowadzenia skutecznej egzekucji zobowiązań podatkowych, celnych oraz innych należności budżetowych. Są to przede wszystkim tzw. skargi pauliańskie, czyli powództwa o uznanie za bezskuteczną czynności prawnej dłużnika dokonanej z pokrzywdzeniem fiskusa. Celem tej instytucji prawnej jest zapobieganie skutkom działania dłużników, którzy wyzbywają się majątku w celu uniknięcia egzekucji. Za istotne w tym zakresie należy uznać wyroki Sądu Najwyższego z dnia 28 października 2010 r. (II CSK 227/10) oraz z dnia 1 czerwca 2011 r. (II CSK 513/10), w których wprost wskazano, że do ochrony należności podatkowych może mieć zastosowanie – w drodze analogii – skarga pauliańska, o której mowa w art. 527 k.c.

Duże znaczenie dla Skarbu Państwa, jako wierzyciela poszukującego ochrony należności podatkowych, ma uchwała Sądu Najwyższego z 24 lutego 2011 r. (III CZP 132/10), w której stwierdzono, że w sprawie o uznanie za bezskuteczną czynności prawnej dłużnika dokonanej z pokrzywdzeniem wierzyciela, osoba trzecia, która wskutek tej czynności uzyskała korzyść majątkową, zachowuje legitymację bierną także wtedy, gdy przed doręczeniem pozwu rozporządziła uzyskaną korzyścią na rzecz innej osoby.

Umożliwieniu skutecznej egzekucji zaległości podatkowych służy także wytaczanie powództw o zapłatę przeciwko dłużnikom rzeczowym – nabywcom nieruchomości obciążonych hipotekami przymusowymi wpisanymi w związku z istnieniem zaległości podatkowych. Prokuratoria Generalna prowadzi również przed Sądem Najwyższym sprawy o wpis hipotek przymusowych na wniosek organów podatkowych. W roku 2011 zostało wydane istotne orzeczenie – przełamujące

dotychczasową linię orzecniczą – w postanowieniu z dnia 10 lutego 2011 r. (IV CSK 349/10) Sąd Najwyższy wskazał, że badanie sądu wieczystoksięgowego sprowadza się do stwierdzenia zgodności dołączonego administracyjnego tytułu wykonawczego z wymaganiami art. 27 § 1-3 ustawy o podstępowaniu egzekucyjnym w administracji, a więc m.in. do zbadania, czy dołączony tytuł zawiera stwierdzenie, że określony w nim obowiązek jest wymagalny. Natomiast skuteczność doręczenia tytułu wykonawczego jako element oceny prawidłowości postępowania administracyjnego nie może być przedmiotem badania sądu wieczystoksięgowego.

Przed sądami powszechnymi i Sądem Najwyższym prowadzone są też sprawy o usunięcie niezgodności między stanem prawnym nieruchomości ujawnionym w księdze wieczystej a rzeczywistym stanem prawnym, o ile wartość przedmiotu sprawy przekracza milion złotych. W tej ostatniej kategorii spraw Prokuratura Generalna powołuje się na wyrok Sądu Najwyższego z dnia 3 grudnia 2010 r. (I CSK 163/10), z którego wynika, że w sprawie dotyczącej uzgodnienia treści księgi wieczystej z rzeczywistym stanem prawnym, polegającego na wykreśleniu hipoteki przymusowej wpisanej na wniosek organu podatkowego w związku z istnieniem zaległości podatkowych, sąd powszechny nie jest uprawniony do samodzielnego ustalania, czy zobowiązania podatkowe uległy przedawnieniu, gdyż kompetencja ta przysługuje organom podatkowym.

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

4.4 Zwrot dofinansowania ze środków Unii Europejskiej

Nadal zwiększa się liczba spraw związanych z dofinansowaniem udzielanym ze środków Unii Europejskiej, w szczególności w ramach perspektywy programowej 2004-2006. Właściwe podmioty reprezentujące Skarb Państwa zwracają się do Prokuraturii Generalnej o wystąpienie wobec beneficjentów z powództwem o zwrot środków wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem lub bez zachowania właściwych procedur (w tym wynikających z przepisów o zamówieniach publicznych) lub pobranych w sposób nienależny albo w nadmiernej wysokości. Istotne znaczenie ma wyrok Sądu Najwyższego z dnia 5 listopada 2010 r. (I CSK 90/10), w którym stwierdzono, że obowiązek zwrotu przez beneficjenta środków uzyskanych z funduszy europejskich w przypadku ich wykorzystania bez zachowania wymaganych procedur istnieje bez względu na wystąpienie cywilnoprawnej sankcji niezachowania procedur w postaci nieważności umów zawartych z wykonawcami wyłonionymi bez przestrzegania ustawowych reguł udzielania zamówień publicznych.

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

4.5 Bezprawie oraz zaniechanie legislacyjne

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

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

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

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

Istotną grupę spraw prowadzonych przez Prokuratorię Generalną stanowią postępowania o odszkodowania od Skarbu Państwa za decyzje i inne akty nacjonalizacyjne i wywłaszczeniowe. W tej kategorii podstawowe znaczenie mają sprawy dotyczące „dekretu warszawskiego”, czyli roszczenia wysuwane pod adresem Skarbu Państwa w związku z dekretem z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m. st. Warszawy (Dz.U. Nr 50, poz. 279).

W obronie interesów Skarbu Państwa Prokuratoria Generalna podnosi m.in., że wysokość odszkodowania za przejęte przez państwo nieruchomości winna uwzględniać ograniczenia prawne, którym podlegałyby nieruchomości budynkowe, gdyby nie doszło do ich przejęcia przez państwo. Większość nieruchomości użytkowanych w tym okresie przez prywatnych właścicieli była bowiem obciążona obligatoryjnym prawem najmu, który zmniejszał wartość oraz dochody uzyskiwane z nieruchomości. Prokuratoria Generalna podnosi zarzut nieuchronności wywłaszczenia danej nieruchomości na podstawie ustawy z dnia 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczania nieruchomości (Dz.U. z 1961 r. Nr 18, poz. 94) oraz na podstawie dekretu z dnia 26 kwietnia 1949 r. o nabywaniu i przekazywaniu nieruchomości niezbędnych dla realizacji narodowych planów gospodarczych (Dz.U. z 1952 r. Nr 4, poz. 31), a także zwraca uwagę na potencjalną odmowę przyznania poprzedniemu właścicielowi nieruchomości z powodu jej niezbędności dla planowej realizacji budownictwa ogólnomiejskiego i zorganizowanego budownictwa mieszkaniowego. Nieuchronność takiego wywłaszczenia wpływa na wysokość uzyskiwanego przez byłych właścicieli odszkodowania, ponieważ odszkodowanie ustalane jest wówczas według zasad określonych w wyżej wymienionych aktach prawnych. Konieczność uwzględniania rezerwowej przyczyny, która mogłaby prowadzić do skutku tożsamego ze skutkiem wywołanym przez zdarzenie wyrządzające szkodę zostało potwierdzone także przez orzeczenie Sądu Najwyższego z dnia 29 kwietnia 2010 r. (IV CSK 467/09).

Kolejnym argumentem podnoszonym przez Prokuratorię Generalną jest brak podstaw prawnych do dochodzenia przez dawnych właścicieli utraconych korzyści, jeżeli powołują się oni na szkodę, którą ponieśli przed dniem wejścia w życie Konstytucji RP. Orzecznictwo Sądu Najwyższego w tym zakresie nie było jednolite, co skutkowało wydaniem uchwały pełnego składu Izby Cywilnej Sądu Najwyższego z dnia 31 marca 2011r. (III CZP 112/10), w której rozstrzygnięto, iż jeżeli ostateczna wadliwa decyzja administracyjna została wydana przed dniem wejścia w życie Konstytucji, odszkodowanie przysługujące na podstawie art. 160 § 1 k.p.a. nie obejmuje korzyści utraconych

wskutek jej wydania, choćby ich utrata nastąpiła po wejściu w życie Konstytucji. W tym względzie Sąd Najwyższy podzielił argumentację prezentowaną dotąd przez Prokuratorię Generalną. W powołanej uchwale Sąd Najwyższy stwierdził ponadto, iż do roszczeń o naprawienie szkody wyrządzonej ostateczną decyzją administracyjną wydaną przed dniem 1 września 2004 r., której nieważność lub wydanie z naruszeniem art. 156 § 1 k.p.a. stwierdzono po tym dniu, ma zastosowanie art. 160 § 1, 2, 3 i 6 k.p.a. Praktyczne znaczenie tego rozstrzygnięcia Sądu Najwyższego dla tej kategorii procesów odszkodowawczych jest istotne, bowiem oznacza, że zgodnie z treścią art. 160 k.p.a. roszczenie o odszkodowanie za poniesioną rzeczywistą szkodę na skutek wydania decyzji z naruszeniem przepisu art. 156 § 1 albo stwierdzenia nieważności takiej decyzji przysługuje tylko stronie tej decyzji. Zatem krąg osób posiadających legitymację do dochodzenia takich roszczeń odszkodowawczych od Skarbu Państwa został doprecyzowany.

Wśród omawianych postępowań znaczącą liczbę spraw stanowią sprawy związane z nacjonalizacją dokonaną na podstawie ustawy z 3 stycznia 1946 r. o przejęciu na własność Państwa podstawowych gałęzi gospodarki narodowej (Dz. U. Nr 3, poz. 17 ze zm.). W tego typu sprawach Prokuratoria Generalna podnosi, że odpowiedzialność za szkody wyrządzone w latach powojennych można opierać tylko i wyłącznie na podstawie obowiązujących wówczas przepisów, które nie przewidywały odpowiedzialności Skarbu Państwa za zaniechanie legislacyjne.

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

Inną znaczącą grupę spraw, w których zastępstwo procesowe Skarbu Państwa wykonuje Prokuratoria Generalna, stanowią sprawy o zapłatę rekompensat na podstawie art. 7 ustawy z dnia 6 lipca 2001 r. o zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych kraju (Dz. U. Nr 97, poz. 1051 ze zm.). Powodowie w tych sprawach podnoszą, że przysługuje im roszczenie o zapłatę rekompensat, bowiem zgodnie z treścią art. 7 roszczenia osób fizycznych, byłych właścicieli lub ich spadkobierców, z tytułu utraty własności zasobów wymienionych w art. 1 tej ustawy (np. lasy, parki narodowe) zaspokojone zostaną w formie rekompensat wypłaconych ze środków budżetu państwa na podstawie odrębnych przepisów. Jako ewentualną podstawę odpowiedzialności Skarbu Państwa powodowie podają art. 417 k.c. w brzmieniu obowiązującym do dnia 1 września 2004 r. w zw. z art. 77 ust. 1 Konstytucji RP, podnosząc, iż na skutek zaniechanie legislacyjnego, ponieśli szkodę. Orzecznictwo sądów powszechnych zajmowane dotąd w tych sprawach podziela stanowisko Prokuratorii Generalnej, zgodnie z którą art. 7 ustawy z dnia 6 lipca 2001 r. o zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych kraju nie zawiera treści normatywnej pozwalającej na dochodzenie roszczeń od Skarbu Państwa. Wobec braku kategorię obowiązkowego wydania „ustawy o rekompensatach”, przepis art. 7 nie może być podstawą wysuwania roszczeń z tytułu zaniechania legislacyjnego (tak min. wyroki Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 19 kwietnia 2011 r., sygn. I ACa 1142/10; a także trzy wyroki z dnia 22 września 2011 r., sygn. I ACa 277/11, I ACa 384/11 i I ACa 323/11).

4.7 Obligacje przedwojenne

W 2011 roku nadal prowadzone były sprawy związane z występowaniem przez posiadaczy obligacji wyemitowanych przed II wojną światową na drogę sądową z roszczeniami odszkodowawczymi z tytułu zaniechania przez Skarb Państwa ich wykupu.

Wzrost liczby takich spraw spowodowany był wejściem w życie w dniu 11 maja 2008 r. wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 kwietnia 2007 r. (SK 49/05), w którym Trybunał stwierdził, że art. 12 ust. 1 ustawy z dnia 28 lipca 1990 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny w zakresie, w jakim ogranicza dostęp do waloryzacji sądowej, zagwarantowanej w art. 358¹ § 3 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny, w odniesieniu do zobowiązań pieniężnych powstałych przed dniem 30 października 1950 r., wynikających z obligacji emitowanych przez Skarb Państwa jest niezgodny z art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji RP.

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

4.8 Roszczenia osób osadzonych w jednostkach penitencjarnych

W roku 2011 odnotowano znaczny, porównywalny do roku ubiegłego, wpływ spraw z powództw osób osadzonych w jednostkach penitencjarnych – opartych na zarzucie naruszenia dóbr osobistych, w szczególności w związku z niezachowaniem w tych jednostkach normy powierzchniowej przypadającej na jednego osadzonego (tzw. przeludnienie), jak również innymi warunkami towarzyszącymi odbywaniu kary, m.in. dostępem do świadczeń medycznych, ograniczeniem korzystania z zajęć kulturalno-oświatowych, warunkami w celach uniemożliwiającymi zachowanie intymności, a także innymi warunkami bytowymi. Postępowania tego rodzaju stanowią największą grupę spraw zarejestrowanych w Prokuraturii Generalnej w 2011 r.

Powyższa sytuacja ma niewątpliwie związek z treścią wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 maja 2008 r. (SK 25/07), którym stwierdzono niezgodność art. 248 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 Kodeks karny wykonawczy z przepisami Konstytucji.

W przywołanych powyżej sprawach Prokuratoria Generalna konsekwentnie odwoływała się do wypracowanego w orzecznictwie Sądu Najwyższego poglądu, iż stwierdzenie naruszenia dóbr osobistych osób osadzonych i ewentualne zasądzenie zadośćuczynienia z tego tytułu, nie może wiązać się jedynie z ustaleniem faktu przebywania w przeludnionej celi, ale wykazaniem, że odbywanie przez osadzonego kary w przeludnionej celi było połączone z innymi uciążliwościami. Stanowisko procesowe Skarbu Państwa w omawianych sprawach uwzględniało również okoliczność, że zasądzenie zadośćuczynienia w okolicznościach konkretnej sprawy musi wiązać się z wykazaniem wypełnienia wszystkich przesłanek odpowiedzialności określonych w art. 24 i 448 k.c.

W uchwale siedmiu sędziów z dnia 18 października 2011 r. (III CZP 25/11) Sąd Najwyższy wyjaśnił, że umieszczenie osoby pozbawionej wolności w celi o powierzchni przypadającej na osadzonego mniejszej niż 3 m.kw. może stanowić wystarczającą przesłankę stwierdzenia naruszenia jej dóbr osobistych. Odpowiedzialność Skarbu Państwa na podstawie art. 448 k.c. za krzywdę wyrządzoną tym naruszeniem nie zależy od winy.

Jednakże następnie, w postanowieniu z dnia 7 grudnia 2011 r. (V CSK 113/11), Sąd Najwyższy wyjaśnił – odwołując się do uchwały z dnia 18 października 2011 r. – że nie każde naruszenie dóbr osobistych powoduje obowiązek zapłaty zadośćuczynienia. Jakikolwiek automatyzm w tym zakresie jest wykluczony, a sąd winien szczegółowo rozważyć okoliczności faktyczne konkretnej sprawy.

4.9 Odpowiedzialność za orzeczenia wydane w postępowaniu cywilnym

Obowiązujący od 2004 r. art. 417¹ § 2 k.c. przewiduje odpowiedzialność Skarbu Państwa za szkody wyrządzone wydaniem prawomocnego orzeczenia. Niezbędnym warunkiem uzyskania

odszkodowania jest tzw. prejudykat, czyli uprzednie stwierdzenie niezgodności z prawem konkretnego orzeczenia. Dlatego przepisy art. 424¹-424¹² k.p.c. przewidują możliwość wniesienia skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia, która przysługuje od prawomocnego orzeczenia sądu drugiej instancji, gdy przez jego wydanie stronie została wyrządzona szkoda, a zmiana lub uchylenie tego orzeczenia w drodze przysługujących stronie środków prawnych nie było i nie jest możliwe. Zakres orzeczeń, od których opisana skarga przysługuje, został rozszerzony zakresowo na skutek wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 1 kwietnia 2008 r. (SK 77/06) 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 wylaczał skargę o stwierdzenie niezgodności z prawem orzeczenia sądu wyrządzającego szkodę, które stało się prawomocne po dniu wejścia w życie Konstytucji RP – jest niezgodny z art. 77 ust. 2 w związku z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP. Skutkiem drugiego z tych wyroków stała się możliwość wnoszenia skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia w stosunku do wszystkich orzeczeń, które stały się prawomocne po wejściu w życie Konstytucji RP. Należy również zwrócić uwagę na art. 424^{1b} k.p.c., który stanowi, że w wypadku prawomocnych orzeczeń, od których skarga nie przysługuje, odszkodowania z tytułu szkody wyrządzonej przez wydanie prawomocnego orzeczenia niezgodnego z prawem można domagać się bez uprzedniego stwierdzenia niezgodności orzeczenia z prawem w postępowaniu ze skargi, chyba że strona nie skorzystała z przysługujących jej środków prawnych.

W orzecznictwie jednolicie prezentowana jest wykładnia, zgodnie z którą tylko orzeczenie niewątpliwie sprzeczne z zasadniczymi i niepodlegającymi różnej wykładni przepisami (z ogólnie przyjętymi standardami rozstrzygnięć) albo takie, które zostało wydane w wyniku szczególnie rażąco błędnej wykładni lub niewłaściwego zastosowania prawa, można uznać za niezgodne z prawem. Pogląd ten kilkakrotnie był wyrażany przez Sąd Najwyższy (wyrok SN z 18 lutego 2009 r., I CNP 97/08; wyrok SN z 27.02.2009 r., II CNP 117/08). Warto zwrócić także uwagę na postanowienie SN z 26 czerwca 2009 r. (V CNP 37/09), w którym przyjęto, że dla wykazania, że zaskarżone orzeczenie narusza podstawowe zasady porządku prawnego, konstytucyjne wolności albo prawa człowieka i obywatela nie wystarcza stwierdzenie, że w wyniku naruszenia określonych przepisów prawa materialnego Sąd wydał niesprawiedliwy wyrok lub wyrok naruszający zasady wskazane w art. 424¹ § 2 k.p.c. Konieczne jest bowiem wskazanie, poprzez jej określenie, zasady, którą narusza zaskarżony wyrok, wykazanie, że zasada ta ma podstawowe znaczenie dla porządku prawnego i faktu, że została naruszona. Zgodnie z postanowieniem Sądu Najwyższego z 26 listopada 2010 r. (IV CSK 383/10), do przyjęcia odpowiedzialności Skarbu Państwa za wydanie orzeczenia sądowego nie jest również wystarczające uwzględnienie skargi kasacyjnej od tego orzeczenia. I w tym przypadku naruszenie prawa musi mieć poważny charakter.

4.10 Sprawy związane z zasiedzeniem nieruchomości przez Skarb Państwa

W 2011 r. Prokuratoria Generalna nadal prowadziła sprawy dotyczące zasiedzenia nieruchomości przez Skarb Państwa. Problematyka ta związana jest ściśle z uchwałą Pełnego Składu Izby Cywilnej z 26 października 2007 r. (III CZP 30/07), w której Sąd Najwyższy uznał, że władanie cudzą nieruchomością przez Skarb Państwa, uzyskane w ramach sprawowania władztwa publicznego, może być posiadaniem samoistnym prowadzącym do zasiedzenia. Pogląd taki został również potwierdzony w postanowieniu Sądu Najwyższego z 25 listopada 2010 r. (II CSK 246/09). W tego typu sprawach Prokuratoria Generalna wskazuje za powołaną uchwałą, że o charakterze posiadania decyduje wyłącznie *animus* konkretnego posiadacza w konkretnych okolicznościach.

W powołanej uchwale Pełnego Składu Izby Cywilnej z 26 października 2007 r. Sąd Najwyższy dopuścił zarazem, by zasiedzenie na rzecz Skarbu Państwa nie biegło, jeżeli właściciel nie mógł skutecznie dochodzić wydania nieruchomości na skutek działania siły wyższej (art. 121 pkt 4 w związku z art. 175 k.c.).

Sąd Najwyższy wskazuje, że istnienie siły wyższej jako przeszkody w dochodzeniu przez właściciela zwrotu nieruchomości bezprawnie zajętej przez Państwo można przyjąć wtedy, gdy wykazane zostanie, że właściciel ze względu na swoją indywidualną sytuację lub przynależność do określonej grupy społecznej, nie mógł, obiektywnie rzecz oceniając, liczyć na skuteczność dochodzenia roszczenia windykacyjnego przez czas istnienia PRL lub przez okres krótszy. Sąd Najwyższy wskazuje, że nie jest wystarczające w tym zakresie samo subiektywne przeświadczenie uprawnionego o niemożliwości dochodzenia takiego roszczenia.

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

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

4.11 Sprawy związane z problematyką urządzeń przesyłowych

Kolejną kategorię spraw, która miała istotne znaczenie w działalności Prokuratorii Generalnej w roku 2011 r., stanowiły sprawy związane z odszkodowaniem za korzystanie z umieszczonych na gruntach Skarbu Państwa urządzeń przesyłowych. Problematykę tę jedynie częściowo rozwiązuje wprowadzenie do prawa polskiego tzw. służebności przesyłu – ustawą z 20 maja 2008 r. o zmianie ustawy - Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. nr 116, poz. 731).

Skarb Państwa dochodził w tego typu sprawach wynagrodzenia za bezumowne korzystanie ze swoich nieruchomości. Głównym przedmiotem sporu było to, czy pozwane w sprawie podmioty dysponowały administracyjno-prawnymi pozwoleńiami na budowę urządzeń przesyłowych i zezwoleniem na ich eksploatację, które połączone byłoby z ustanowieniem na ich rzecz przez właściciela nieruchomości, czyli Skarb Państwa, trwałego obowiązku znoszenia przebiegu urządzeń przesyłowych.

Prokuratoria Generalna wskazywała w tych sprawach, że podmioty, które nie legitymowały się uprawnieniem do ingerowania w sferę własności nieruchomości należących do Skarbu Państwa, korzystały z tych nieruchomości w złej wierze i zobowiązane były do świadczenia wynagrodzenia za korzystanie z nich. W orzecznictwie zaprezentowano bowiem pogląd, według którego władztwo przedsiębiorstwa eksploatującego urządzenia przesyłowe odpowiada władztwu wynikającemu z prawa służebności, co pozwala stosować do nich przepisy o posiadaniu rzeczy, w tym kierować skuteczne roszczenia o wynagrodzenie za bezumowne korzystanie z rzeczy (por. wyrok Sądu Najwyższego z 26 listopada 2008 r., II CSK 344/08).

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

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

4.12 Sprawy związane z problematyką roszczeń kościelnych osób prawnych

Nową istotną kategorię postępowań stanowiły w roku 2011 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.

4.13 Pozwy zbiorowe.

W 2011 r. Prokuratoria Generalna prowadziła 5 spraw w postępowaniu grupowym. Ta nowa instytucja wprowadzona na podstawie ustawy z dnia 17 grudnia 2009 r. o dochodzeniu roszczeń w postępowaniu grupowym (Dz. U. z 2010 r. Nr 7, poz. 44) daje możliwość łącznego dochodzenia roszczeń wielu podmiotów w jednym postępowaniu, o ile spełniają one warunki określone w ustawie. W dwóch postępowaniach zostało wydane prawomocne postanowienie, że sprawa nie może być rozpatrywana w postępowaniu grupowym.

4.14 Zastępstwo Skarbu Państwa przed Sądem Najwyższym

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

W roku 2011 wszczęto 443 sprawy, 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.

5. DZIAŁALNOŚĆ OPINIODAWCZA

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

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 2011 r. Prokuratoria Generalna wydała łącznie 47 opinii prawnych. Wnioski o wydanie opinii złożyły następujące podmioty i organy:

Lp.	PODMIOTY	Liczba wniosków
1.	Minister Skarbu Państwa	14
2.	Minister Obrony Narodowej	2
3.	Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji	2
4.	Burmistrz Dzielnicy Żoliborz m. st. Warszawy	1
5.	Dyrekcja Generalna Lasów Państwowych	1
6.	Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad Oddział we Wrocławiu	1
7.	Izba Celna w Przemysłu	1
8.	Jednostka Wojskowa Nr 2063	1
9.	Minister Finansów	1
10.	Minister Infrastruktury	1
11.	Minister Sportu i Turystyki	1
12.	Minister Spraw Zagranicznych	1
13.	Nadleśnictwo Chelm	1
14.	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Lublinie	1
15.	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Rzeszowie	1
16.	Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego	1
17.	Prezes Sądu Okręgowego w Katowicach	1
18.	Prezes Sądu Okręgowego w Elblągu	1
19.	Prezes Sądu Okręgowego w Zielonej Górze	1
20.	Prezydent Miasta Elbląga	1
21.	Prezydent Miasta Gdańska	1
22.	Prezydent Miasta Krakowa	1
23.	Prezydent Miasta Wrocławia	1
24.	Prokuratura Okręgowa Bielsko-Biała	1
25.	Urząd Miasta Krakowa	1

26.	Urząd Miasta Poznania	1
27.	Wojewoda Dolnośląski	1
28.	Wojewoda Łódzki	1
29.	Wojewoda Małopolski	1
30.	Wojewoda Mazowiecki	1
31.	Zakład Inwestycji Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego	1
32.	Dyrektor Sądu Okręgowego Warszawa-Praga	1

6. UDZIAŁ W TWORZENIU PRAWA (LEGISLACJA)

Kolejnym z ustawowych zadań Prokuraturii Generalnej jest „opiniowanie projektów aktów normatywnych dotyczących praw lub interesów Skarbu Państwa, a także regulujących postępowania przed sądami, trybunałami i innymi organami orzekającymi” (art. 4 ust. 1 pkt 5 Ustawy). Należy zwrócić uwagę, iż Prokuratura 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 2011 r. do Prokuraturii Generalnej wpłynęło **731** wniosków o opinie legislacyjne do projektów dokumentów rządowych, w tym:

- 70 projektów ustaw,
- 14 projektów założeń do projektów ustaw,
- 1 projekt dyrektywy Komisji (WE),
- 10 projektów umów międzynarodowych,
- 61 projektów rozporządzeń Rady Ministrów,
- 38 projektów rozporządzeń Prezesa Rady Ministrów,
- 451 projektów rozporządzeń ministrów,
- 33 projekty uchwał,
- 4 projekty zarządzeń,
- 32 projekty stanowisk Rady Ministrów do dokumentów,
- 17 projektów innych dokumentów rządowych.

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

Działalność uzupełniającą, powiązaną z opiniowaniem aktów normatywnych, stanowi sygnalizowanie wątpliwości dotyczących niespójności, bądź niejasności regulacji prawnych istotnych z punktu widzenia interesu Skarbu Państwa, a dostrzeżonych podczas analizy przedstawionych wniosków o sporządzenie opinii prawnych. Sugestie te zawarte były bądź bezpośrednio w opinii prawnej (w sytuacji, gdy adresat opinii władny był zainicjować działania legislacyjne), bądź były kierowane bezpośrednio do podmiotów kompetentnych do rozważenia zasadności wprowadzenia odpowiednich zmian normatywnych (w sytuacji, gdy adresat opinii nie był władny zainicjować działań legislacyjnych).