



SEJM  
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ  
VIII kadencja  
Prezes  
Prokuratorii Generalnej  
Rzeczypospolitej Polskiej

**Druk nr 1463**

Warszawa, 31 marca 2017 r.

Pan  
Marek Kuchciński  
Marszałek Sejmu  
Rzeczypospolitej Polskiej

*Szanowny Panie Marszałku*

Działając na podstawie art. 121 ustawy z dnia 15 grudnia 2016 r. o Prokuratorii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2016 r., poz. 2261), przedstawiam

**- Sprawozdanie z działalności  
Prokuratorii Generalnej Skarbu  
Państwa w okresie od 1 stycznia 2016 r.  
do 31 grudnia 2016 r.**

W załączeniu przekazuję również informację statystyczną o sprawach prowadzonych w Prokuratorii Generalnej Skarbu Państwa (stan na dzień 31 grudnia 2016 r.) oraz wykaz spraw wszczętych w Prokuratorii Generalnej Skarbu Państwa w okresie od 1 stycznia do 31 grudnia 2016 r., które uznano za oczywście bezzasadne.

*Z poważaniem*

(-) Leszek Bosek



PROKURATORIA GENERALNA  
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

---

SPRAWOZDANIE  
Z DZIAŁALNOŚCI  
PROKURATORII GENERALNEJ SKARBU PAŃSTWA  
w okresie  
od dnia 1 STYCZNIA 2016 r.  
do dnia 31 GRUDNIA 2016 r.

Warszawa, marzec 2017 r.

## UWAGI WSTĘPNE

Zgodnie przepisem art. 121 ustawy z dnia 15 grudnia 2016 r. o Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. z 2016 r., poz. 2261, (dalej jako „ustawa o PGRP”) Prezes Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej składa w terminie do 31 marca 2017 r. sprawozdanie z działalności Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa w 2016 r.

Uchylenie ustawy z dnia 8 lipca 2005 r. o Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa (Dz. U. z 2016 r., poz. 1313 i 1579, dalej jako „ustawa o PGSP”) i zastąpienie jej ustawą o PGRP nie wynikało z krytycznej oceny działalności Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa, lecz – jak wynika z uzasadnienia projektu ustawy o PGRP – jej celem była maksymalizacja bezpieczeństwa i efektywności ochrony praw i interesów majątkowych Rzeczypospolitej Polskiej, w tym Skarbu Państwa oraz mienia państwowego nienależącego do Skarbu Państwa, w szczególności w postępowaniach przed sądami, trybunałami i innymi organami jurysdykcyjnymi. Określając ustrój i kompetencje Prokuraturii Generalnej uwzględniono dorobek Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa, a także działającej w II Rzeczypospolitej Polskiej Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej, Prokuraturii Generalnej Królestwa Polskiego, galicyjskiej Prokuraturii Skarbu oraz dorobek innych państw europejskich, w których działają wyspecjalizowane korpusy adwokatów państwa. Założone cele realizowane są w szczególności przez:

- 1) konsolidację i usprawnienie reguł wykonywania przez Prokuratorie Generalną zastępstwa Rzeczypospolitej Polskiej, Skarbu Państwa, organów administracji rządowej, państwowych jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej oraz określonych w ustawie osób prawnych innych niż Skarb Państwa w postępowaniach przed sądami, trybunałami i innymi organami orzekającymi, skutkujące ograniczeniem kosztów oraz podniesieniem jakości ochrony prawnej;
- 2) stworzenie fachowego zaplecza analitycznego i procesowego dla Prezesa Rady Ministrów jako podmiotu konstytucyjnie upoważnionego do kierowania, koordynowania i kontroli realizacji polityki wewnętrznej i zagranicznej Rzeczypospolitej Polskiej, w tym zobowiązanie Prokuraturii Generalnej do opracowywania dla Prezesa Rady Ministrów stanowisk dotyczących projektów czynności prawnych, aktów normatywnych, a także orzeczeń sądowych zapadających w sprawach dotyczących Rzeczypospolitej Polskiej;
- 3) opiniowanie projektów aktów normatywnych dotyczących istotnych praw lub interesów Rzeczypospolitej Polskiej, w tym Skarbu Państwa, oraz organów wymiaru sprawiedliwości, a także regulujących postępowania przed sądami, trybunałami i innymi organami orzekającymi;
- 4) umocowanie Prokuraturii Generalnej do opracowywania rekomendacji i wzorów co do postanowień czynności prawnych oraz opiniowania czynności prawnych o znacznej doniosłości dla Rzeczypospolitej Polskiej lub osób prawnych innych niż Skarb Państwa dysponujących mieniem państwowym, w tym do obowiązkowego opiniowania czynności prawnych przed ich dokonaniem przez podmioty reprezentujące Skarb Państwa, jeżeli wartość przedmiotu planowanej czynności prawnej przekracza kwotę 100.000.000 zł;
- 5) stworzenie instytucjonalnego zaplecza dla Rady Ministrów i innych podmiotów reprezentujących Skarb Państwa umożliwiającego prowadzenie negocjacji i ugodowe rozwiązywanie sporów;
- 6) stworzenie trybu rozstrzygania przez Prokuratorie Generalną sporów dotyczących praw i interesów Skarbu Państwa pomiędzy jednostkami państwowymi nieposiadającymi osobowości prawnej;
- 7) stworzenie trybu rozstrzygania przez Prokuratorie Generalną sporów kompetencyjnych w zakresie reprezentacji procesowej Skarbu Państwa;

8) stworzenie organizacyjnych ram polubownego rozstrzygnięcia sporów między jednostkami państwowymi posiadającymi osobowość prawną.

W związku z wejściem w życie z dniem 1 stycznia 2017 r. nowej regulacji należy wskazać, że wszystkie zadania i czynności Prokuratorii Generalnej Skarbu Państwa przejmują Prokuratoria Generalna Rzeczypospolitej Polskiej. Ponadto ustawa o PGRP przewiduje również nowe kompetencje Prokuratorii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej, m.in.:

1. Prokuratoria Generalna Rzeczypospolitej Polskiej będzie sporządzać obligatoryjne opinie prawne dotyczące czynności prawnych dokonywanych przez Skarb Państwa, jeżeli wartość czynności prawnej przekracza kwotę 100.000.000 zł;
2. Prokuratoria Generalna Rzeczypospolitej Polskiej może z urzędu lub na wniosek przedstawić Sądowi Najwyższemu, Trybunałowi Konstytucyjnemu, sądom powszechnym i sądom administracyjnym istotne dla spraw poglądy;
3. Prokuratoria Generalna Rzeczypospolitej Polskiej może wykonywać zastępstwo w postępowaniach sądowo-administracyjnych i karnych;
4. Prokuratoria Generalna Rzeczypospolitej Polskiej będzie brać udział w negocjacjach, mediacjach i rozmowach ugodowych.

Znacznie rozszerzone zostały zadania PGRP w zakresie zastępstwa państwowych osób prawnych oraz osób prawnych z udziałem Skarbu Państwa i państwowych osób prawnych, a także sporządzania opinii prawnych na rzecz tych podmiotów.

Przepisy regulujące wykonywanie części kompetencji m.in. dotyczących obsługi osób prawnych i obligatoryjnych opinii dotyczących czynności prawnych wejdą w życie z dniem 1 lipca 2017 r.

Ustawa o PGRP zakłada wyraźne wyodrębnienie i rozróżnienie pomiędzy Prokuratoria Generalna Rzeczypospolitej Polskiej (kolegialnego pełnomocnika Skarbu Państwa) i Prezesa Prokuratorii Generalnej Skarbu Państwa, który poza zadaniami w zakresie kierowania pracą PGRP i wykonywania czynności zastępstwa na zasadach przewidzianych dla radców PGRP, uzyskał kompetencje o charakterze administracyjnym.

Zadania Prezesa PGRP wynikają zarówno z przepisów ustawy o PGRP jak z przepisów ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym oraz ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. - Przepisy wprowadzające ustawę o zasadach zarządzania mieniem państwowym.

Prezes Prokuratorii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej w szczególności:

- wyraża zgodę na dokonanie przez państwową osobę prawną czynności prawnej w zakresie rozporządzenia składnikami aktywów trwałych o wartości przekraczającej 5 mln zł, a także w sytuacji gdy państwowa osoba prawna nie posiada organu nadzorującego albo nie da się takiego organu ustalić lub organem nadzorującym jest Prezes Rady Ministrów;

- wyraża zgodę na dokonanie przez państwową osobę prawną czynności prawnej w zakresie oddania do korzystania składników aktywów trwałych innemu podmiotowi na okres dłuższy niż 180 dni w roku kalendarzowym, w przypadku jeżeli wartość rynkowa przedmiotu czynności prawnej przekracza 5 mln zł, a także w sytuacji gdy państwowa osoba prawna nie posiada organu nadzorującego albo nie da się takiego organu ustalić lub organem nadzorującym jest Prezes Rady Ministrów;

- może z urzędu lub na wniosek rozstrzygać spory kompetencyjne w zakresie reprezentacji procesowej Skarbu Państwa,

- prowadzi ewidencję podmiotów, w szczególności państwowych jednostek organizacyjnych, którym przysługuje prawo wykonywania uprawnień wynikających z praw majątkowych Skarbu Państwa lub do działania w imieniu Skarbu Państwa oraz prowadzenie zbiorczej ewidencji mienia Skarbu Państwa;
- rozstrzyga spory dotyczące praw i interesów Skarbu Państwa między państwowymi jednostkami organizacyjnymi nieposiadającymi osobowości prawnej;
- wskazuje z urzędu lub na wniosek sądu, który organ jest właściwy do podejmowania czynności procesowych za Skarb Państwa.

## **II. DANE OGÓLNE**

### **1. PODSTAWA DZIAŁANIA PROKURATORII GENERALNEJ SKARBU PAŃSTWA**

#### **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 także jako „PGSP”) była ustawa z dnia 8 lipca 2005 r. o Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa. Określa ona zadania jednostki i jej organizację, a także status prawny radców Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa.

Prokuratoria Generalna Skarbu Państwa powołana została do ochrony praw i interesów Skarbu Państwa (art. 1 ust. 1 ustawy o PGSP). 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. W stanie prawnym obowiązującym od 19 listopada 2015 r. PGSP mogła także na polecenie Prezesa Rady Ministrów zastępować przed sądami państwowe osoby prawne – aktywność ta jednak nie miała większego znaczenia w praktyce funkcjonowania PGSP, w 2016 r. prowadzone były dwie takie sprawy.

#### **1.2. Przepisy wykonawcze do ustawy o PGSP**

Uzupełnienie przepisów ustawy o PGSP stanowiły wydane na jej podstawie akty wykonawcze, a mianowicie:

- 1) wydane na podstawie art. 15 ust. 4 ustawy o PGSP 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 o PGSP 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 o PGSP 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 o PGSP 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 o PGSP 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 o PGSP 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 o PGSP 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 o PGSP 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, z późn. zm.).

### **1.3. Status prawny Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa**

Prokuratoria Generalna Skarbu Państwa była państwową jednostką organizacyjną. Nadzór nad działalnością Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa sprawował minister właściwy do spraw Skarbu Państwa, jednakże Prokuratoria Generalna Skarbu Państwa była niezależna w zakresie działań podejmowanych w ramach zastępstwa procesowego oraz co do treści wydawanych opinii (art. 2 ustawy o PGSP). Zgodnie z art. 3 ustawy o PGSP minister właściwy do spraw Skarbu Państwa składał corocznie Sejmowi, w terminie do dnia 31 marca, sprawozdanie z działalności Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa w poprzednim roku kalendarzowym. Sprawozdanie za rok 2016 ma obowiązek złożyć Prezes Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej.

## **2. SKŁAD KIEROWNICTWA PROKURATORII GENERALNEJ SKARBU PAŃSTWA**

Z dniem 2 grudnia 2015 r. prof. dr hab. Bronisław Sitek złożył rezygnację ze stanowiska Prezesa Prokuraturii Generalnej. Z tym dniem Prezes Rady Ministrów Beata Szydło powierzyła pełnienie obowiązków Prezesa PGSP Wiceprezesowi Bogdanowi Artymowiczowi. W dniu 29 stycznia 2016 r. Prezes Rady Ministrów Beata Szydło powołała na stanowisko Prezesa PGSP wyłonionego w toku otwartego i konkurencyjnego postępowania konkursowego prof. UW dr hab. Leszka Boska.

Z dniem 15 lutego 2016 r. rezygnację ze stanowiska Wiceprezesa złożył Bogdan Artymowicz.

Z dniem 22 lutego 2016 r. rezygnację ze stanowiska Wiceprezesa złożył Piotr Rodkiewicz.

Z dniem 8 marca 2016 r. na stanowisko Wiceprezesa został powołany wyłoniony w toku postępowania konkursowego starszy radca PGSP, dyrektor Departamentu Opinii Prawnych i Legislacji w Głównym Urzędzie PGSP Artur Woźnicki.

Na koniec roku 2016 r. w skład kierownictwa PGSP wchodził zatem Prezes prof. UW dr hab. Leszek Bosek oraz Wiceprezes Artur Woźnicki.

## **3. ORGANIZACJA URZĘDU – KOMÓRKI ORGANIZACYJNE**

### **3.1. Główny Urząd Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa**

Zgodnie z art. 22 ust. 1 ustawy o PGSP w skład Prokuraturii Generalnej wchodził Główny Urząd Prokuraturii Generalnej z siedzibą w mieście stołecznym Warszawie oraz mogły wchodzić oddziały Prokuraturii Generalnej. Wobec nieutworzenia oddziałów PGSP Główny Urząd Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa wykonywał zadania i czynności Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa na terenie całego kraju. Rozwiązanie to było korzystne pod względem finansowym dla budżetu

państwa, niemniej skutkowało znacznym obciążeniem radców Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa wynikającym z konieczności udziału w posiedzeniach sądowych na terenie całego kraju..

W 2016 r. radcowie odbyli 1955 podróży służbowych. W roku 2016 r. łączny koszt wszystkich wyjazdów służbowych radców Prokuraturii Generalnej wyniósł 506.664,64 zł, w tym wyjazdów służbowych zagranicznych 77.254,69 zł. Jednakże wydatki na ten cel uznać należy za umiarkowane. Przewidywany w uzasadnieniu rządowego projektu ustawy o PGSP (z 2004 r.) koszt funkcjonowania oddziałów Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa miał wynosić ok. 20.000.000 zł rocznie.

Wskazać należy, iż obecnie obowiązująca ustawa o PGRP nie przewiduje już tworzenia oddziałów terenowych.

### **3.2. Organizacja wewnętrzna Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa**

Podstawowym aktem prawnym regulującym wewnętrzną organizację Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa był Statut Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa 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.). W 2016 r. doszło do jednej zmiany statutu w drodze zarządzenia Nr 78 Prezesa Rady Ministrów z dnia 27 czerwca 2016 r. zmieniającego zarządzenie w sprawie nadania statutu Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa (M. P. z 2016 r., poz. 595). Szczegółowy tryb wykonywania zadań i czynności w Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa był określany przez regulamin wewnętrznego urzędowania wprowadzony zarządzeniem Prezesa Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa nr 010-1/06 z dnia 14 kwietnia 2006 r. (ze zm.).

### **3.3 Komórki organizacyjne Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa**

Merytoryczne zadania Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa były wykonywane w ramach jej departamentów. Według stanu na koniec 2016 r. w Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa działało 8 departamentów:

1. Departament Zastępstwa Procesowego I,
2. Departament Zastępstwa Procesowego II,
3. Departament Zastępstwa Procesowego III,
4. Departament Zastępstwa Procesowego IV,
5. Departament Arbitrażu,
6. Departament Opinii Prawnych i Legislacji,
7. Departament Prawa Międzynarodowego i Europejskiego,
8. Departament Studiów i Analiz.

Ponadto w Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa działały komórki organizacyjne zapewniające obsługę administracyjną Urzędu. Na dzień 1 stycznia 2016 r. były to:

9. Biuro Gospodarczo-Budżetowe,
10. Biuro Prezesa Prokuraturii Generalnej,

Zgodnie z wymienionym wyżej zarządzeniem nr 78 Prezesa Rady Ministrów z dniem 1 lipca 2016 r. zlikwidowane zostało Biuro Prezesa Prokuraturii Generalnej oraz utworzono Biura Budżetowo – Administracyjnego w miejsce Biura Gospodarczo – Budżetowego.

## II. KOMPETENCJE

### 1. Uwagi wstępne

Ustawa o PGSP przewidywała trzy podstawowe obszary działalności Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa:

1. wykonywanie zastępstwa procesowego Skarbu Państwa oraz Rzeczypospolitej Polskiej a także w ograniczonym zakresie państwowych osób prawnych;
2. wydawanie opinii prawnych;
3. udział w pracach legislacyjnych.

### 2. Zastępstwo procesowe

Zgodnie z przepisem art. 4 ust. 1 ustawy o PGSP do zadań Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa w zakresie zastępstwa procesowego należało:

1. wyłączne zastępstwo procesowe Skarbu Państwa przed Sądem Najwyższym, z zastrzeżeniem art. 8b ust. 5 ustawy o PGSP;
2. zastępstwo procesowe Skarbu Państwa przed sądami powszechnymi, wojskowymi i polubownymi;
3. zastępstwo Rzeczypospolitej Polskiej przed sądami, trybunałami i innymi organami orzekającymi w stosunkach międzynarodowych,
4. zastępstwo państwowych osób prawnych na polecenie Prezesa Rady Ministrów,
5. reprezentacja Rady Ministrów lub poszczególnych ministrów przed Trybunałem Konstytucyjnym.

#### 2.1 Wyłączne zastępstwo procesowe Skarbu Państwa przed Sądem Najwyższym

Wyłączne zastępstwo procesowe Skarbu Państwa przed Sądem Najwyższym, wynikające z art. 4 ust. 1 pkt 1 ustawy o PGSP, obejmowało sprawy, w których Sąd Najwyższy rozpoznaje środki zaskarżenia (skargi kasacyjne, skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia albo zażalenia), a także były przedstawiane do rozstrzygnięcia przez sądy drugiej instancji zagadnienia prawne (art. 390 k.p.c.). Wyłączny charakter zastępstwa Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa oznaczał, że jedynie radcowie Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa mogli 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) były przez Sąd Najwyższy odrzucane.

Wyjątek od zasady wyłącznego zastępstwa procesowego przed Sądem Najwyższym wprowadzono w czerwcu 2009 r. w dodanym wówczas art. 8b ust. 5 ustawy o PGSP. Przepis ten stanowił, że w przypadku przekazania podmiotowi reprezentującemu Skarb Państwa do prowadzenia sprawy lub grupy spraw, w których zastępstwo procesowe Skarbu Państwa przez Prokuratorię Generalną Skarbu Państwa było obowiązkowe przed sądami powszechnymi, podmiot ten wykonuje zastępstwo procesowe Skarbu Państwa również przed Sądem Najwyższym. Obecnie obowiązująca ustawa o PGRP odstępuje od tego wyjątku, przywracając jednolite wyłączne zastępstwo Skarbu Państwa przez wyspecjalizowany podmiot jakim jest Prokuratoria Generalna Rzeczypospolitej Polskiej przed

Sądem Najwyższym.

Zastępstwo procesowe przed Sądem Najwyższym ze względu na szczególny autorytet tego organu stanowiło istotny obszar działalności Prokuratury Generalnej Skarbu Państwa. Wypowiedzi Sądu Najwyższego posiadają bowiem doniosłość, która wykracza daleko poza sprawy bezpośrednio przezeń rozstrzygane. Sąd Najwyższy zapewnia jednolitość orzecznictwa na terenie całego kraju rozpoznając środki zaskarżenia oraz wydając abstrakcyjne orzeczenia (uchwały) na podstawie art. 60 ustawy z dnia 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym (Dz. U. z 2016 r., poz. 1254).

W konsekwencji możliwość wykonywania zastępstwa procesowego przed Sądem Najwyższym wymagała od radców PGSP szczególnych kompetencji i doświadczenia oraz wiązała się z istotną odpowiedzialnością. Prowadzenie sprawy przed Sądem Najwyższym zobowiązywało radców do 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 gwałtowny wzrost liczby roszczeń kierowanych względem Skarbu Państwa. Wskazać także należy, iż radcowie PGSP uczestniczyli nie tylko w postępowaniach, w których stroną był Skarb Państwa – ale również, w przypadku podejmowania przez Sąd Najwyższy tzw. uchwał abstrakcyjnych (na podstawie art. 60 ustawy o Sądzie Najwyższym), Prokuratura niejednokrotnie przedstawiała stanowisko z uwzględnieniem konieczności ochrony majątkowych interesów Skarbu Państwa.

Występowanie przed Sądem Najwyższym umożliwiało ujednoczenie stanowisk wszystkich jednostek organizacyjnych 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 było w pozostałym zakresie prowadzone samodzielnie przez państwowe jednostki organizacyjne (szerzej na s. 43 – 44).

## **2.2 Zastępstwo procesowe Skarbu Państwa przed sądami powszechnymi**

Na podstawie art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o PGSP do zadań Prokuratury Generalnej Skarbu Państwa należało zastępstwo Skarbu Państwa przed sądami powszechnymi, wojсковymi i polubownymi. (szerzej na s. 11 – 19). W praktyce zastępstwo to wykonywane było przede wszystkim przed sądami powszechnymi, zwłaszcza wydziałami cywilnymi, a także przed sądami polubownymi. Zgodnie z przepisem art. 8 ust. 1 ustawy o PGSP zastępstwo procesowe Skarbu Państwa przez Prokuraturę Generalną Skarbu Państwa było 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.

Prokuratura Generalna Skarbu Państwa władna była przejąć wykonywanie zastępstwa procesowego Skarbu Państwa w każdej sprawie, jeżeli wymagała tego ochrona ważnych praw lub interesów Skarbu Państwa (art. 8a ust. 1 ustawy o PGSP).

Po wejściu w życie ustawy z dnia 5 sierpnia 2015 r. o zmianie ustawy o Prokuratury Generalnej Skarbu Państwa oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Z 2015 r., poz. 1635), tj. z dniem 19 listopada 2015 r. Prokuratura Generalna Skarbu Państwa uzyskała uprawnienie do przekazywania podmiotowi reprezentującemu Skarb Państwa spraw o wartości przedmiotu sporu poniżej 10 000 000 zł, w których nie występowało istotne zagadnienie prawne lub potrzeba wykładni przepisów prawnych budzących poważne wątpliwości ani rozbieżności w orzecznictwie sądów, przy

czym jeżeli wartość przedmiotu sporu nie przekraczała 300 000 zł podmiot reprezentujący Skarb Państwa był związany stanowiskiem PGSP (nie mógł odmówić prowadzenia sprawy przed sądem powszechnym). Możliwe zatem stało się skierowanie wszystkich sił i środków PGSP do prowadzenia spraw szczególnie istotnych z punktu widzenia ochrony interesów majątkowych Skarbu Państwa (szerzej na s. 18 – 19).

Ustawa o PGRP wprowadziła jeszcze większą elastyczność w zasadach przekazywania spraw do prowadzenia przez poszczególne podmioty reprezentujące Skarb Państwa – obecnie PGRP może przekazać do prowadzenia każdą sprawę jeżeli ze względu na charakter sprawy zastępstwo Skarbu Państwa przez Prokuratorię Generalną nie jest konieczne – art. 8 ust. 1 ustawy o PGRP. Dzięki temu rozwiązaniu PGRP będzie mogła skoncentrować swoje wysiłki na sprawach najbardziej istotnych dla ochrony interesów majątkowych Skarbu Państwa i Rzeczypospolitej Polskiej.

Przepis art. 4 ust. 5 ustawy o PGSP wyraźnie rozstrzygał, że Prokuratoria Generalna Skarbu Państwa nie wykonywała zastępstwa procesowego Skarbu Państwa w postępowaniu karnym. Nowa regulacja przewiduje możliwość udziału PGRP w postępowaniach karnych: PGRP może, na uzasadniony wniosek podmiotu reprezentującego Skarb Państwa lub państwowej jednostki organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej, przejąć zastępstwo w postępowaniu karnym, jeżeli wymaga tego ochrona ważnych praw lub interesów Skarbu Państwa.

### **2.3 Zastępstwo procesowe państwowych osób prawnych**

Przywołana wyżej ustawa z dnia 5 sierpnia 2015 r. (nowelizująca ustawę o PGSP) wprowadziła możliwość zastępowania przez PGSP także państwowych osób prawnych realizujących zadania publiczne z zakresu kultury i ochrony dziedzictwa narodowego, nauki, oświaty i wychowania lub szkolnictwa wyższego, jeżeli wymaga tego ochrona ważnych praw i interesów dotyczących mienia państwowego. Przejęcie zastępstwa procesowego następowało na polecenie Prezesa Rady Ministrów. PGSP prowadziła dwie takie sprawy: przeciwko Politechnice Śląskiej w Gliwicach (przed Sądem Okręgowym w Gliwicach) i przeciwko Uniwersytetowi Technologiczno-Przyrodniczemu im. Jana i Jędrzeja Śniadeckich w Bydgoszczy (sad Okręgowy w Bydgoszczy).

Rozszerzenie kompetencji PGSP do obsługi państwowych osób prawnych przyjęte w nowelizacji z dnia 5 sierpnia 2015 r. stanowiło pierwszy etap zmiany ostatecznie wprowadzonej ustawą o PGRP zakładającej przejęcie przez PGRP obsługi państwowych osób prawnych w daleko szerszym zakresie. Przejęcie tych zadań nastąpi z dniem 1 lipca 2017 r.

### **2.4 Zastępstwo procesowe Skarbu Państwa i Rzeczypospolitej Polskiej przed sądami, trybunałami i innymi organami orzekającymi w stosunkach międzynarodowych**

Z art. 4 ust. 1 pkt 3 ustawy o PGSP wynika, iż do zadań Prokuratorii Generalnej Skarbu Państwa należało zastępstwo Rzeczypospolitej Polskiej przed sądami, trybunałami i innymi organami orzekającymi w stosunkach międzynarodowych. Zgodnie z art. 7 ustawy o PGSP, w postępowaniach tych Prokuratoria Generalna Skarbu Państwa brała udział na wezwanie właściwego organu władzy publicznej – obok tego organu. Jednakże na wniosek organu władzy publicznej, Prokuratoria Generalna Skarbu Państwa mogła przejąć zastępstwo Rzeczypospolitej Polskiej, jeżeli wymagała tego ochrona ważnych praw lub interesów Skarbu Państwa (szerzej na s. 19 – 21 oraz 28 - 29).

Obecna regulacja doprecyzowuje zasady współpracy PGRP z państwowymi jednostkami organizacyjnymi w zakresie prowadzenia postępowań przed organami orzekającymi w stosunkach międzynarodowych.

## **2.5 Reprezentacja Rady Ministrów lub poszczególnych ministrów przed Trybunałem Konstytucyjnym**

Na podstawie art. 4 ust. 3 ustawy o PGSP Prokuratoria Generalna Skarbu Państwa mogła reprezentować Radę Ministrów lub ministrów przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawach aktów normatywnych dotyczących Skarbu Państwa. Kompetencja ta została utrzymana w ustawie o PGRP.

## **2.6 Działalność opiniodawcza**

Zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 4 w zw. z art. 10 ustawy o PGSP, w sprawach dotyczących ważnych praw lub interesów Skarbu Państwa Prokuratoria Generalna Skarbu Państwa, na wniosek podmiotu reprezentującego Skarb Państwa, wydawała opinie prawne, w tym opiniowała projekty umów (szerzej na s. 21 – 22).

Praktyka działania PGSP wskazywała na niewykorzystanie potencjału Prokuratorii w tym zakresie. Utrzymująca się niewysoka ilość wniosków *stationes fisci* nie pozwalała na wykorzystanie wiedzy nagromadzonej w PGSP w toku prowadzonych postępowań, co mogłoby przeciwdziałać powstawaniu kolejnych sporów np. poprzez identyfikowanie ryzyk wynikających z projektowanych umów. Tym samym zmianę wprowadzoną ustawą o PGRP (zakładająca wprowadzenie w najważniejszych sprawach obowiązku uzyskania opinii prawnych PGRP) należy ocenić pozytywnie.

## **2.7 Udział w procesie legislacyjnym**

Jak wynikało z art. 4 ust. 1 pkt 5 ustawy o PGSP, do zadań Prokuratorii Generalnej Skarbu Państwa należało również opiniowanie projektów aktów normatywnych dotyczących praw lub interesów Skarbu Państwa, a także regulujących postępowania przed sądami, trybunałami i innymi organami orzekającymi. Ustawa o PGRP utrzymuje udział Prokuratorii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej w procesie legislacyjnym. (szerzej na s. 23 – 28).

## **2.8 Udział w negocjacyjnych, mediacjach i rozmowach ugodowych**

Kolejnym polem działalności PGSP była także współpraca przy toczących się rozmowach ugodowych, w szczególności powstałych w związku z budową Stadionu Narodowego, czy związanych z realizacją inwestycji drogowych (w zakresie kompetencji GDDKiA). Wsparcie negocjacji, mediacji czy rozmów ugodowych nie wynikało z brzmienia przepisów ustawy o PGSP, udział PGSP w poszczególnych rozmowach negocjacyjnych opierał się o ogólne przepisy o współdziałaniu PGSP z państwowymi jednostkami organizacyjnymi i prowadził do wykorzystania w celu ochrony interesów Skarbu Państwa wiedzy i doświadczenia PGSP zgromadzonych w trakcie dotychczasowej działalności.

Tytułem przykładu wskazać należy, iż w 2016 r. radcowie PGSP uczestniczyli aktywnie w procesie wielostronnych negocjacji, zmierzających do ugodowego uregulowania sporów związanych z realizacją Stadionu Narodowego. Negocjacje te zakończyły się w 2016 r., kiedy to 19 listopada została podpisana ugoda sądowa pomiędzy Skarbem Państwa – Ministrem Sportu i Turystyki oraz Narodowym Centrum Sportu - Rozliczenia Sp. z o.o. a spółką Zürich Insurance plc Niederlassung für Deutschland z siedzibą we Frankfurcie n. Menem. Dodatkowo Zürich Insurance plc Niederlassung für Deutschland zawarł porozumienia ze spółkami wchodzącymi w skład Konsorcjum Generalnego Wykonawcy jak i spółkami podwykonawczymi. W wyniku ugody Skarbu Państwa z Zürich Insurance plc Niederlassung für Deutschland oraz porozumień Zürich Insurance plc Niederlassung für Deutschland z ww. spółkami, złożone zostały oświadczenia o zrzeczeniu się roszczeń co doprowadziło do umorzenia postępowań sądowych w tych sprawach. Z uwagi na stopień skomplikowania materii podlegającej negocjacom, zakres podmiotowy oraz status wielu

podmiotów (zarówno podmioty polskie jak i zagraniczne znajdujące się na różnych etapach postępowań upadłościowych) oraz wartość roszczeń objętych rozmowami ugodowymi (znacznie przekraczającą miliard złotych) proces ugodowy był bardzo złożony i czasochłonny.

Poza kwestiami związanymi z ugodowym zakończeniem sporów związanych z realizacją Stadionu Narodowego radcowie PGSP uczestniczyli w konsultacjach ze *stationes fisci* Skarbu Państwa (w ramach współpracy), negocjacjach, mediacjach obejmujących polubowne zakończenie sporów sądowych. Działalność ta wsparła proces zawierania ugód w wielu sprawach.

Nowa regulacja wyraźnie wskazuje na udział PGRP w rozmowach ugodowych, negocjacjach i mediacjach – nowe rozwiązanie należy ocenić jednoznacznie pozytywnie.

### III WYKONYWANIE ZADAŃ W ROKU SPRAWOZDAWCZYM

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

##### 1.1. Liczba spraw prowadzonych w roku 2016 r.

Liczba nowych spraw sądowych zarejestrowanych w Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa w 2016 r. wyniosła ogółem 3 335, z tego zastępstwo procesowe:

- ograniczone do postępowania przed Sądem Najwyższym: 257
- przed sądami powszechnymi i polubownymi 3 078.

Liczba nowych spraw w 2016 roku w stosunku do roku 2015 jest mniejsza o 8,40 %.

Zmniejszenie liczby nowych spraw nie miało istotnego wpływu na obciążenie pracą Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa. Prokuratura Generalna nadal odczuwała bowiem skutki zmiany w 2009 r. ustawy o PGSP (ustawą z dnia 19 marca 2009 r. o zmianie ustawy o Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa, Dz. U. z 2009 r., Nr 79, poz. 660) rozszerzającej zakres właściwości Prokuraturii. Nowelizacja 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 istotę istnienia Prokuraturii), pomimo zmniejszenia się liczby nowych spraw nadal ogólna liczba spraw prowadzonych przez Prokuratorię była bardzo wysoka. W 2016 r. do Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa wpłynęło po raz drugi w historii PGSP nieco mniej nowych spraw sądowych (3 335), niż zostało w tym okresie zakończonych (3 829).

Według stanu na dzień 1 stycznia 2016 r. Prokuratura Generalna Skarbu Państwa prowadziła 7 049 sprawy sądowe, zaś na dzień 31 grudnia 2016 prowadzono 6 581 sprawy. Daje to spadek prowadzonych spraw sądowych o ok 7,1 % (w rzeczywistości liczba spraw prowadzonych w 2016 r. przez Prokuratorię Generalną Skarbu Państwa jest jeszcze wyższa, gdyż prezentowane zestawienie nie uwzględnia spraw sądowych, które rozpoczęły się i zakończyły w 2016 r.). W stosunku do liczby spraw prowadzonych na koniec 2008 r. (1 593), nastąpił tym samym blisko czteropółkrotny wzrost

1

Pojęcie zastępstwa procesowego funkcjonowało w przepisach ustawy o PGSP i dotyczyło wykonywania czynności przed sądami powszechnymi i Sądem Najwyższym w postępowaniu cywilnym. Obecnie obowiązująca ustawa o PGRP wprowadza w miejsce „zastępstwa procesowego” ogólną kategorię zastępstwa, co wynika z faktu poszerzenia zakresu działania PGRP także na postępowania sądowo – administracyjne czy karne. Pojęciem zastępstwa procesowego w niniejszym sprawozdaniu obejmowane są wszelkie kategorie zastępstwa: Skarbu Państwa, Rzeczypospolitej Polskiej oraz państwowych osób prawnych. Szczegółowe zestawienie danych obrazuje Załącznik 1.

liczby spraw, podczas gdy procentowy wzrost zatrudnienia w tym okresie wyniósł zaledwie około 30 %.

Odpowiednio na wysokim poziomie pozostawało również obciążenie poszczególnych radców Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa. Średnie obciążenie radców Prokuraturii Generalnej wynosiło pod koniec roku sprawozdawczego 69,28 spraw sądowych (co stanowi spadek przeciętnie o 8,08 % w stosunku do poprzedniego roku). Należy wskazać, iż stanowi to zjawisko, które należy ocenić jednoznacznie pozytywnie, jako pozwalające skoncentrować siły i środki PGSP na sprawach szczególnie istotnych, co było przecież celem utworzenia PGSP.

Z ogółu spraw prowadzonych przez Prokuratorię Generalną Skarbu Państwa 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 2016 roku wpłynęło ok. 750 spraw tego rodzaju (spadek o około 350 spraw w stosunku do roku 2015) – nietrudno zauważyć, iż zmniejszenie ogólnej liczby spraw prowadzonych w PGSP na koniec 2016 r. o około 500 spraw w istotnym stopniu wynika ze zmniejszenia ilości spraw rutynowych. Pozwala to przyjąć ostrożne przypuszczenie, że odsetek spraw tego rodzaju prowadzonych przez Prokuratorię Generalną Rzeczypospolitej Polskiej ulegnie zmniejszeniu w dającej się przewidzieć perspektywie czasowej.

Jednak wskazaną liczbę trudno uznać za liczbę spraw rutynowych zainicjowanych w 2016 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, rzekomych 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 Skarbu Państwa i na ich tle mogą występować istotne zagadnienia prawne mające znaczenie dla budżetu państwa. Sprawy, w których nie występowały problemy prawne przekazywane były sukcesywnie do *stationes fiscali* (w 2016 r. przekazano tych spraw 526).

Przyjmując kryterium wartości przedmiotu sporu przekraczającej 1.000.000 zł (sprawę tego rodzaju można uznać za istotną zgodnie z wolą ustawodawcy wyrażoną chociażby w art. 10 ust. 2 ustawy o PGSP) za szczególnie istotne dla ochrony praw i interesów Skarbu Państwa można uznać 1 423 (spadek o 0,35 %) spraw będących w toku na dzień 31 grudnia 2016 r. Również i w tym zakresie nie do końca uprawnione byłoby wnioskowanie, że wskazana liczba obejmuje wszelkie sprawy istotne dla ochrony praw i interesów Skarbu Państwa. Precedensowy charakter wielu spraw o wartości przedmiotu sporu niższej niż 1.000.000 zł wiąże się wielu przypadkach ze znacznie poważniejszym zagrożeniem dla interesów Skarbu Państwa niż pojedyncze sprawy o wartości przedmiotu sporu przekraczających tę kwotę. Z oczywistych względów (braku danych o powództwach jeszcze niewytoczonych) Prokuratura Generalna Skarbu Państwa nie miała jednak możliwości statystycznego oszacowania liczby takich spraw ani ich wpływu na stan majątku Skarbu Państwa.

Do grupy spraw istotnych powinny zostać zakwalifikowane sprawy prowadzone przez Prokuratorię Generalną Skarbu Państwa przed Sądem Najwyższym. W 2016 r. wpłynęło 257 (wzrost o 7,98 % w stosunku do roku 2015) spraw, w których Prokuratura Generalna Skarbu Państwa 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. Tym samym pewien spadek liczby spraw, w których PGSP działa wyłącznie przed Sądem Najwyższym (pośredni skutek

nowelizacji z 2009 r.) nie oznaczał zmniejszenia częstotliwości występowania radców PGSP przed Sądem Najwyższym.

Należy również wskazać na liczbę spraw dotyczących infrastruktury drogowej. Liczba spraw tego rodzaju prowadzonych przez Prokuratorię Generalną Skarbu Państwa na dzień 31 grudnia 2016 r. wyniosła 418 sprawy co stanowi spadek o ok. 9,72 % w stosunku do roku 2015. Należy przy tym wskazać, że 110 spraw tego rodzaju wpłynęło w 2016 r. ( spadek o 25,68 % w oku 2015). Prokuratoria Generalna Skarbu Państwa wykonywała w tych postępowaniach czynności zastępstwa procesowego za Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad. Są to sprawy o skomplikowanym charakterze i zazwyczaj dużej wartości przedmiotu sporu, często kumulujące w jednym pozwie, nawet kilkadziesiąt 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.

Wyszczególnić w tym miejscu należy także sprawy reprivatyzacyjne, związane z roszczeniami dotyczącymi tzw. gruntów warszawskich, reformy rolnej, czy nacjonalizacji przemysłu. Postępowania te są prowadzone w PGSP od pierwszej instancji, przy czym z uwagi na skomplikowanie stanów prawnych poszczególnych spraw często wymagają również występowania przed Sądem Najwyższym. W 2016 roku zakończonych zostało 131 spraw reprivatyzacyjnych, wskutek czego zasądzono od Skarbu Państwa kwotę 185 234 604,43 zł., natomiast oddalono roszczenia na kwotę 298 149 457,45 zł. W 2016 r. do Prokuratorii wpłynęły 154 sprawy reprivatyzacyjne o wartości przedmiotu sporu 672 917 922,01 zł.

Na dzień 31 grudnia 2016 r. pozostawało w toku 595 spraw reprivatyzacyjnych. Łączna wartość przedmiotu spraw pozostających w toku na ten dzień wynosi 4 989 846 291 zł oraz 495 000 euro.

Łączna wysokość roszczeń w sprawach które wpłynęły do PGSP w 2016 r. wyniosła:

Typ sądu	Liczba spraw	Łączna wartość przedmiotu sprawy wg waluty		
		PLN	USD	EUR
Sąd Najwyższy	257	41 407 045,22	-	-
Sady powszechnie i polubowne, w tym międzynarodowe	3 078	6 896 111 910,16	-	1 626 694,00
RAZEM	3 335	6 937 518 955,38	-	1 626 694,00

W 2016 r. nastąpił spadek łącznej wysokości roszczeń w noworejestrowanych sprawach. Zjawisko to wynika z niezależnego od Prokuratorii działania podmiotów kierujących roszczenia wobec Skarbu Państwa i Rzeczypospolitej Polskiej. O ile bowiem w 2015 r. łączna kwota roszczeń w sześciu sprawach o najwyższych wartościach przedmiotu sporu wyniosła ponad 18 mld zł (w tym samo tylko roszczenie o zobowiązanie do złożenia oświadczenia woli o zamknięciu bez wyboru oferenta postępowania przetargowego na dostawę śmigłowców wielozadaniowych dla Wojska Polskiego na kwotę 13 mld), o tyle w 2016 r. podobnie liczona kwota to jedynie 2,9 mld zł.

Istotne znaczenie dla wskazywanego spadku wysokości zgłaszanych przeciwko Skarbowi Państwa roszczeń może mieć swoista funkcja prewencyjna działalności PGSP (jej wysokiej skuteczności) skutkująca zmniejszeniem oczekiwań powodów i pewnym urealnieniem zgłaszanych roszczeń.

Suma wszystkich roszczeń w zarejestrowanych w 2016 r. sprawach prowadzonych przez

Prokuratorię Generalną Skarbu Państwa, zgodnie z podziałem wg strony inicjującej postępowanie, wyniosła:

Typ wszczętych spraw	Liczba wszczętych spraw	Łączna wartość przedmiotu sprawy wg waluty		
		PLN	USD	EUR
przeciwko Skarbowi Państwa	2 706	6 100 841 232,44	-	57 000,00
z powództwa Skarbu Państwa	609	817 873 759,84	-	1 569 694,00
Pozostałe	20	18 803 963,10	-	-
<b>RAZEM</b>	<b>3 335</b>	<b>6 937 518 955,38</b>	<b>-</b>	<b>1 626 694,00</b>

Łączna wysokość roszczeń w sprawach prowadzonych przez Prokuratorię Generalną Skarbu Państwa w 2016 r. (według stanu na dzień 31 grudnia 2016 r.) wynosiła 49 731 864 980,36 zł (w tym także wyrażonych w walutach obcych według kursu średniego NBP z dnia 31 grudnia 2016 roku – spadek o 2,93 % r/r). Tym samym radcowie Prokuratorii Generalnej Skarbu Państwa prowadzili sprawy o łącznej wartości wynoszącej średnio 523 493 315,58 zł na jednego radcę (kwota ta spadła o 21 547 657,59 zł, tj. około 3,95 %, w stosunku do poprzedniego roku sprawozdawczego). Powyższe dane obrazują skalę odpowiedzialności powierzonych radcom Prokuratorii Generalnej Skarbu Państwa.

W Prokuratorii Generalnej Skarbu Państwa w 2016 r. zakończono ogółem 3 830 spraw (zarówno spraw zainicjowanych w roku 2016, jak i w latach wcześniejszych), w tym w sprawach, w których Prokuratoria wykonywała zastępstwo procesowe:

1. ograniczone do postępowania przed Sądem Najwyższym: 225 sprawy,
2. przed sądami powszechnymi i polubownymi 3 605 spraw.

## 1.2. Podmioty reprezentujące Skarb Państwa

Wykonywanie zastępstwa procesowego przez Prokuratorię Generalną Skarbu Państwa odbywało się na rzecz podmiotów reprezentujących Skarb Państwa w rozumieniu art. 5 ust. 1 ustawy o PGSP, tj.:

- organów władzy publicznej;
- państwowych jednostek organizacyjnych niemających osobowości prawnej;
- organów jednostek samorządu terytorialnego i innych podmiotów, którym powierzono wykonywanie zadań publicznych;
- organów administracji rządowej i innych podmiotów uprawnionych do reprezentowania Skarbu Państwa.

Ponadto jak to już wyżej wspomniano PGSP prowadziła w 2016 r. dwie sprawy, w których

zastępowała państwowe osoby prawne (Politechnikę Śląską oraz Uniwersytet Techniczno – Przyrodniczy w Bydgoszczy).

Poniżej przedstawiona została lista podmiotów, których działalności najczęściej dotyczyły sprawy sądowe zarejestrowane w Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa w roku 2016. W tabeli podana została liczba postępowań sądowych, w których poszczególne podmioty występowały:

<b>Podmioty</b>	<b>Liczba postępowań<sup>2</sup></b>
Służba więzienna, areszty śledcze i zakłady karne	744
Sądy	503
Prezydenci miast (wykonujący zadania z zakresu administracji rządowej)	336
Organy skarbowe	249
Starostowie (wykonujący zadania z zakresu administracji rządowej)	242
Ministrowie łącznie w tym najczęściej:	227
Minister Sprawiedliwości	53
Minister Skarbu Państwa	39
Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego	25
Minister Finansów	19
Minister Obrony Narodowej	14
Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi	13
Minister Rozwoju	13
Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji	11
Minister Infrastruktury i Budownictwa	10
Minister Sportu i Turystyki	9
Minister Zdrowia	4
Minister Pracy i Polityki Społecznej	3
Minister Środowiska	3
Minister Gospodarki	2
Minister Infrastruktury i Rozwoju	2
Minister Spraw Wewnętrznych	2
Minister Spraw Zagranicznych	2
Minister Cyfryzacji	1
Minister Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej	1
Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej	1
Wojewodowie	195
Jednostki prokuratury	118
GDDKiA	110
Jednostki Lasów Państwowych	97
Jednostki Policji	84

<sup>2</sup> Liczba spraw określona na podstawie podmiotu reprezentującego Skarb Państwa nie musi być tożsama z liczbą spraw zarejestrowanych w 2016 r. ze względu na możliwość występowania dwóch lub więcej *stationes fisici* w sprawie.

### 1.3. Skuteczność Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa w zakresie zastępstwa procesowego

Zadaniem Prokuraturii Generalnej jest zapewnienie ochrony interesów prawnych Skarbu Państwa na najwyższym możliwym poziomie. Ocena jakości tego rodzaju usług jest tradycyjnie dokonywana z punktu widzenia należytej staranności i rzetelności dochowywanych przez profesjonalnego pełnomocnika. Żadna sprawa nie została przez Prokuratorię Generalną Skarbu Państwa przegrana na skutek niezachowania należytej staranności przez radców i to pomimo znacznego obciążenia ich pracą.

Co więcej, profesjonalne wypełnienie swoich zadań przez radców Prokuraturii Generalnej w naturalny sposób skutkowało wysoką skutecznością przy wykonywaniu zastępstwa procesowego. Dotyczy to zarówno spraw, w których Skarb Państwa występował do podmiotów trzecich z roszczeniami, jak również spraw, w których rola Prokuraturii Generalnej sprowadzała się do obrony interesów Skarbu Państwa przed niezasadnymi roszczeniami. Wysoka skuteczność Prokuraturii Generalnej utrzymuje się na względnie stabilnym i porównywalnym poziomie.

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 podkreślenia w tym kontekście wymagają następujące okoliczności:

Przede wszystkim należy zauważyć, że część roszczeń kierowanych przeciwko Skarbowi Państwa jest co do swej istoty zasadna, wówczas działania radców PGSP mogły doprowadzić jedynie do zmniejszenia wysokości uwzględnianych w orzeczeniach sądowych roszczeń.

Po drugie, na mocy art. 14 ust. 2 ustawy o PGSP Prokuratoria Generalna była 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 posiadała 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 trzecie, misja Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa polegała na prowadzeniu spraw o szczególnie skomplikowanym charakterze. W tym kontekście należy z aprobatą uwzględnić nieznaczne zmniejszenie się wpływu – co do zasady rutynowych – spraw dotyczących warunków pozbawienia wolności. Zwiększenie udziału spraw trudnych i wieloaspektowych może jednakże skutkować statystycznym obniżeniem skuteczności zastępstwa procesowego Prokuraturii, pomimo najwyższej staranności dokładanej przy świadczeniu pomocy prawnej.

Uwzględnienie powyższych zastrzeżeń pozwala na rzeczywistą analizę danych statystycznych dotyczących spraw zakończonych przez Prokuratorię Generalną w 2016 r.

#### a. Zestawienie wyników spraw zakończonych w 2016 r.

Zbiorczy typ wyniku postępowania	Liczba zakończonych spraw
Wygrana i wygrana częściowa Skarbu Państwa	2 148
Przegrana i przegrana częściowa Skarbu Państwa	282
Inne zakończenie, w tym:	1 399

przekazanie do statio fiscina wniosek jednostki organizacyjnej albo z urzędu	525
brak właściwości PGSP	363
zwrot pozwu	120
umorzenie postępowania	119
niezłożenie pozwu	75
zawarcie ugody	39
niewniesienie skargi kasacyjnej	18
brak zawarcia ugody	14
cofnięcie wniosku przez statio fisci	10
odmowa przejęcia sprawy do prowadzenia	6
pozostałe	110
<b>RAZEM</b>	<b>3 829</b>

b. Sprawy przeciwko Skarbowi Państwa zakończone w 2016 r.

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 obsługi prawnej zapewnianej przez Prokuratorię a statystycznym obrazem kwot zasądzonych „na rzecz” lub „od” Skarbu Państwa jest w jeszcze większym stopniu nieadekwatna 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 <b>wygranych</b> spraw skierowanych przeciwko Skarbowi Państwa lub Rzeczypospolitej Polskiej	<b>1 733</b>
Suma roszczeń oddalonych w stosunku do Skarbu Państwa lub Rzeczypospolitej Polskiej	<b>3 558 993 864,74 PLN</b> <b>7 483 820,14 EUR</b>
Liczba <b>przegranych</b> spraw skierowanych przeciwko Skarbowi Państwa lub Rzeczypospolitej Polskiej	<b>105</b>
Suma roszczeń zasądzonych od Skarbu Państwa lub Rzeczypospolitej Polskiej	<b>301 580 050,27 PLN</b> <b>88 072,93 EUR</b>
Skuteczność w zakresie kwot roszczeń przeciwko Skarbowi Państwa lub Rzeczypospolitej Polskiej w PLN	<b>92,19 % (wzrost o 2,76 %)</b>
Skuteczność w zakresie kwot roszczeń przeciwko Skarbowi Państwa lub Rzeczypospolitej Polskiej w EUR	<b>98,84 % (wzrost o 15,6 %)</b>
Skuteczność w zakresie liczby spraw skierowanych przeciwko Skarbowi Państwa lub Rzeczypospolitej Polskiej	<b>94,29 % (spadek o 0,03 %)</b>

Liczba <b>wygranych</b> spraw z powództwa Skarbu Państwa lub Rzeczypospolitej Polskiej	<b>241</b>
--	------------

Suma roszczeń <b>zasądzonych na rzecz Skarbu Państwa lub Rzeczypospolitej Polskiej</b>	<b>131 734 981,66 PLN</b>
Liczba <b>przeigranych</b> spraw z powództwa Skarbu Państwa lub Rzeczypospolitej Polskiej	<b>46</b>
Suma roszczeń <b>oddalonych w sprawach z powództwa Skarbu Państwa lub Rzeczypospolitej Polskiej</b>	<b>21 880 478,39 PLN</b>
Skuteczność w zakresie rozstrzygnięcia co do kwot w PLN	<b>85,76 % (wzrost o 19,01 %)</b>
Skuteczność w zakresie liczby spraw z powództwa Skarbu Państwa lub Rzeczypospolitej Polskiej	<b>83,97 % (spadek o 1,84 %)</b>

Należy odnotować, iż w roku 2016 nastąpił wzrost procentowej skuteczności PGSP (przy uwzględnieniu relacji zgłaszanych roszczeń i faktycznie zasądzanych kwot) w sprawach biernych (w których Skarb Państwa nie był stroną inicjującą postępowanie) z 89,43 % (w 2015 r.) do 92,19%, zaś w przypadku spraw czynnych z 66,75 % do 85,76 %.

Rozważając kwestię współczynnika procentowego w przypadku spraw czynnych (inicjowanych z wniosku lub powództwa Skarbu Państwa) trzeba wskazać, że w okresie 2012 – 2016 podlegał on znaczącym wahaniom, podobnie jak istotnym zmianom podlegały kwoty zasądzone z powództwa Skarbu Państwa. W przypadku spraw czynnych w 2015 współczynnik procentowy wyniósł 66,75 % (przy powództwach uwzględnionych na kwotę 103 mln), w 2014 r. - 76,89% (291 mln), w 2013 r. - 56,9% (72 mln) oraz w 2012 r. - 42,1% (93 mln). Liczba zakończonych spraw w poszczególnych latach nieznacznie przekraczała 200. Niska liczba kończonych spraw (dziesięciokrotnie niższa niż w przypadku spraw biernych) potwierdza hipotezę o nieprzewidywalności wysokości wskaźnika w konkretnych latach, jak również nieprzewidywalności wysokości kwot zasądzanych czy oddalanych w sprawach z powództwa Skarbu Państwa. Wskazać ponadto należy, iż istotna część spraw czynnych dotyczy zapłaty kar umownych – w wielu wypadkach można dostrzec podstawy do ich miarkowania, jednak podmioty reprezentujące Skarb Państwa wnoszą (zgodnie z powszechnie przyjętym rozumieniem przepisów o dyscyplinie finansów publicznych) o dochodzenie całych kwot kar umownych wynikających z zapisów umownych.

W ogólnym ujęciu w 2016 r. Prokuratoria Generalna Skarbu Państwa przekazała 526 spraw do bezpośredniego prowadzenia przez podmioty reprezentujące Skarb Państwa.

Prokuratoria Generalna przekazywała sprawy, w których nie występowało istotne zagadnienie prawne lub potrzeba wykładni przepisów prawnych budzących poważne wątpliwości lub rozbieżności w orzecznictwie sądów – analiza zaistnienia tych przesłanek dokonywała się oddzielnie w przypadku każdej ze spraw. PGSP przekazała 439 spraw zgodnie z art. 8bust. 1 pkt lit. a (z własnej inicjatywy), w tym 71 bez zgody *statio fisci*, zaś 364 z taką zgodą – dotyczy to spraw o wartości przedmiotu sporu nieprzekraczającej 300 000 zł, 52 sprawy w porozumieniu ze *statio fisci* oraz 25 spraw na poprzednio obowiązujących zasadach.

Ponadto zostało przekazanych do prowadzenia 526 spraw sądowych z zakresu właściwości PGSP (pozostałych 29 spraw zostało przekazanych w związku z brakiem właściwości PGSP) – przekazywania te odbywały się po uzgodnieniu z poszczególnymi *stationes fisci*. Przekazanych zostało 302 spraw do zakładów karnych i aresztów śledczych, 29 spraw do sądów i prokuratur, 6 do prezydentów miast i starostów, 7 do ministerstw, 3 do GDDKiA.

Dodatkowo wskazać należy, iż w 2015 r. ze skutkiem także w roku 2016 do samodzielnego prowadzenia przez Ministra Skarbu Państwa przekazane zostały następujące grupy spraw:

- określonych w art. 249 § 1, art. 252 § 1, art. 422 § 1 i art. 425 § 1 ustawy z dnia 15 września 2000 r. - Kodeks spółek handlowych,
- o stwierdzenie istnienia lub nieistnienia uchwał wspólników spółki z ograniczoną odpowiedzialnością lub uchwał walnego zgromadzenia spółki akcyjnej, prowadzonych na podstawie art. 189 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. - Kodeks postępowania cywilnego,
- wynikających z odwołania, o którym mowa w art. 5c ust. 5 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o zasadach wykonywania uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa,
- przeciwko członkom zarządu i likwidatorom spółek z ograniczoną odpowiedzialnością prowadzonych na podstawie art. 299 ustawy z dnia 15 września 2000 r. - Kodeks spółek handlowych.

#### **1.4. Pełnomocnicy zewnętrzni**

Zgodnie z przepisem art. 15 ust. 1 ustawy o PGSP wykonywanie zastępstwa procesowego Skarbu Państwa przed sądami, trybunałami oraz innymi organami orzekającymi zostało powierzone wyłącznie Prezesowi, Wiceprezesom oraz radcom Prokuraturii Generalnej. Jedyny przewidziany ustawą o PGSP wyjątek dotyczył spraw przed sądami, trybunałami lub innymi organami orzekającymi w sprawach wymagających znajomości prawa obcego albo procedur lub instytucji międzynarodowych (art. 17 ustawy o PGSP). Zgodnie z tym przepisem oraz utrwaloną praktyką Prokuratura Generalna mogła powierzyć zastępstwo w drodze umowy cywilnoprawnej radcy prawnemu, adwokatowi lub innej osobie uprawnionej do występowania w charakterze pełnomocnika procesowego. W 2016 r. Prokuratura Generalna Skarbu Państwa udzieliła zewnętrznym kancelariom prawniczym pełnomocnictwa procesowego tylko w jednej sprawie arbitrażowej. W sprawie tej współpraca z pełnomocnikami zewnętrznymi konieczna była ze względu na szczególne znaczenie prowadzonych spraw, specyfikę postępowania arbitrażowego, jak również wymaganą znajomość prawa obcego.

Podkreślić jednak należy, że Prokuratura Generalna Skarbu Państwa aktywnie wspierała i współpracowała z pełnomocnikami zewnętrznymi. Podjęto również działania mające na celu zorganizowanie zespołu prawników, zdolnych do samodzielnego poprowadzenia spraw arbitrażowych również w przypadku, gdy językiem postępowania jest język angielski. W wyniku tych działań, PGSP samodzielnie prowadziła i prowadzi postępowania arbitrażowe we współpracy z właściwymi urzędami państwowymi. W 2016 r. Prokuratura Generalna Skarbu Państwa przejęła do samodzielnego prowadzenia 7 postępowań arbitrażowych od zewnętrznych pełnomocników i rozpoczęła prowadzenie 2 kolejnych postępowań. Na dzień 31 grudnia 2016 r. Prokuratura Generalna Skarbu Państwa prowadziła 9 takich postępowań. W czterech postępowaniach arbitrażowych Prokuratura Generalna Skarbu Państwa rozwiązała za porozumieniem stron umowy z zewnętrznymi pełnomocnikami. W trzech innych postępowaniach kancelaria prawna wypowiedziała Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa udzielone jej pełnomocnictwo i zrezygnowała z dalszej współpracy. Podkreślić należy, że przejście spraw do prowadzenia przez Prokuratorie następowало niejednokrotnie w okolicznościach wymagających szybkiego i sprawnego podjęcia obrony interesów Rzeczypospolitej, z którego to zadania Prokuratura wywiązywała się dokonując czynności koniecznych i celowych na danym etapie postępowania.

Prokuratura Generalna Skarbu Państwa była również w stanie skutecznie przejąć zastępstwo w sytuacji nagłego, niesygnalizowanego wypowiedzenia pełnomocnictw przez kancelarię KL Gates w dwóch prowadzonych przez nią sprawach, które nastąpiło tuż przed wydaniem (już w 2017 r.) dwóch wyroków częściowo niekorzystnych dla Rzeczypospolitej Polskiej. Działanie kancelarii skutkowało koniecznością złożenia skargi o uchylenie wyroku sądu polubownego w jednej ze spraw, obrony przed taką skargą w drugiej sprawie i zorganizowania zespołu zdolnego poprowadzić postępowanie arbitrażowe po wyroku stwierdzającym jurysdykcję trybunału w trzeciej.

Lp.	Strona przeciwna	Przedmiot arbitrażu	Wysokość roszczeń	Kancelaria zewnętrzna
1.	Inwestor amerykański	ochrona inwestycji	372.000.000 PLN	K&L Gates Jamka Spółka Komandytowa (pełnomocnictwo wypowiedziane w związku z wygaśnięciem umowy w 2016 roku)
2.	Inwestor holenderski	ochrona inwestycji	240.000.000 PLN	K&L Gates Jamka Spółka Komandytowa (w 2016 r. doszło do wypowiedzenia pełnomocnictwa z inicjatywy kancelarii)
3.	Wykonawca fiński	umowa offsetowa	7.943.180,39 EUR	Domański, Zakrzewski, Palinka Spółka Komandytowa
4.	Inwestorzy cypryjscy	ochrona inwestycji	1.500.000.000 PLN	Domański, Zakrzewski, Palinka Spółka Komandytowa (w 2016 r. doszło do wypowiedzenia pełnomocnictwa)
5.	Inwestor cypryjski	ochrona inwestycji	1.000.000.000 EUR	Bird & Bird Maciej Gawroński Spółka komandytowa
6.	Inwestor norweski	ochrona inwestycji	100.000.000 PLN	Domański, Zakrzewski, Palinka Spółka Komandytowa
7.	Inwestor indyjski	ochrona inwestycji	81.633.810 EUR	Bird & Bird Maciej Gawroński Spółka komandytowa (w 2016 r. doszło do rozwiązania umowy za porozumieniem stron)
8.	Inwestorzy austriaccy	ochrona inwestycji	10.000.000 EUR	Wardyński i Wspólnicy Spółka Komandytowa
9.	Inwestor luksemburski	ochrona inwestycji	1.888.413.217 PLN	Bird & Bird Maciej Gawroński Spółka komandytowa (w 2016 r. doszło do rozwiązania umowy za porozumieniem stron) Sprawę prowadził następnie zespół radców PGSP z udziałem Shackleton and Associates Ltd, Modzelewska Paśnik Spółka komandytowa oraz Kancelarii radcy prawnego Maciej Martyński
10	Inwestor luksemburski	ochrona inwestycji	16.646.480,06 EUR	K&L Gates Jamka Spółka Komandytowa (w 2016 r. doszło do wypowiedzenia pełnomocnictwa z inicjatywy kancelarii)
11	Inwestor amerykański	ochrona inwestycji	56.000.000 PLN	Domański, Zakrzewski, Palinka Spółka Komandytowa
12	Inwestor kanadyjski	ochrona inwestycji	100.000.000 USD	CMS Cameron McKenna Greszta i Sawicki Spółka komandytowa

W ciągu pierwszych 10 lat istnienia Prokuratorii, regułą było zatrudnianie renomowanych, głównie międzynarodowych kancelarii prawnych do prowadzenia sporów arbitrażowych wynikających z umów międzynarodowych o popieraniu i ochronie inwestycji, tzw. BIT-ów. Należy zaznaczyć, że początkowo polscy prawnicy dysponowali ograniczoną wiedzą co do specyfiki tych sporów, co – w połączeniu z faktem, że postępowania z reguły były prowadzone w języku angielskim – powodowało konieczność zatrudniania przez Skarb Państwa międzynarodowych kancelarii, dysponujących wsparciem renomowanych prawników zagranicznych, najwybitniejszych specjalistów od arbitrażu. Dzięki temu, można było stawić skuteczny opór przeciwnikom, również reprezentowanym przez kancelarie zagraniczne.

Należy jednak podkreślić, że radcowie Prokuratorii czynnie uczestniczyli w prowadzeniu tych sporów, wspierając prawników z kancelarii, co pozwoliło na zgromadzenie wiedzy i doświadczenia – zarówno dotyczących materii traktatów, jak i metodyki prowadzenia tego rodzaju sporów.

Należy zauważyć, że decyzja o samodzielnym prowadzeniu spraw opartych na BIT przez Prokuratorię zbiegła się w czasie z pewnym usamodzielnieniem się polskich kancelarii, które po kilku latach także nabyły *know – how* umożliwiające im prowadzenie takich sporów bez znaczącego wsparcia partnerów z Londynu, Paryża czy Nowego Jorku. Logicznym było, aby Prokuratoria po kilku latach zbierania analogicznych doświadczeń – oraz istotnych wzmocnieniach kadrowych – występowała samodzielnie w postępowaniach, w których dążą stroną reprezentowały polskie kancelarie prawnicze.

Samodzielne prowadzenie tego rodzaju spraw przez Prokuratorię pozwala ograniczyć koszty, generowane przez kancelarie wspierające SP. Jednocześnie podkreślić należy, że Prokuratoria działała, i zamierza zawsze działać elastycznie, prowadząc sprawy w oparciu o własne zasoby kadrowe w przypadkach, gdy będzie to uzasadnione i możliwe albo korzystając ze wsparcia renomowanych prawników zewnętrznych, jeżeli zajdzie taka konieczność i będzie tego wymagać ochrona interesu Rzeczypospolitej.

Jednocześnie należy zwrócić uwagę na rosnącą liczbę postępowań postarbitrażowych, wynikających głównie ze skarg o uchylenie wyroków sądów arbitrażowych, (składanych zarówno przez Rzeczpospolitą Polską, jak i jej przeciwników procesowych), jak i z wniosków o stwierdzenie wykonalności wyroków sądów polubownych składanych do sądów krajowych poszczególnych państw.

Zaznaczyć jednak należy, że postępowania takie, toczące się przed sądami państw obcych już nie na podstawie procedur międzynarodowych, ale w oparciu o prawo wewnętrzne tych państw, ze względu na występujący w wielu porządkach prawych tzw. przymus adwokacki (oznaczający obowiązek występowania przed sądami oraz z uwagi na dbałość o interesy Rzeczypospolitej Polskiej nie mogą być obsługiwane samodzielnie przez Prokuratorię i wymagają bezwzględnie zatrudniania prawników zagranicznych, co generuje znaczne koszty i niewątpliwie będzie je generować w przyszłości, jeżeli zauważalny trend kwestionowania praktycznie wszystkich wyroków trybunałów arbitrażowych w sprawach, w których Rzeczpospolita Polska uczestniczy, utrzymałby się.

### **3. DZIAŁALNOŚĆ OPINIODAWCZA**

4.

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

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

Opinie prawne wydane przez Prokuratorię Generalną Skarbu Państwa nie miały szczególnej mocy prawnej i nie stanowiły wiążącej wykładni prawa dla innych organów administracji. Jakość wydawanych przez Prokuratorię Generalną Skarbu Państwa opinii prawnych jest jednak wysoko oceniana i są one pomocne w opracowywaniu przez inne organy państwowe własnych rozstrzygnięć i decyzji.

W 2016 r. zostało złożonych 42 wnioski o wydanie opinii. Wnioski składały w roku sprawozdawczym następujące jednostki organizacyjne:

Lp.	PODMIOTY	Liczba
1	Minister Skarbu Państwa	8
2	Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad	3
3	Wojewoda Śląski	3
4	Dyrektor Centrum Systemów Informacyjnych Ochrony Zdrowia	2
5	Minister Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej	2
6	Dyrektor Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Gliwicach	1
7	Dyrektor Zakładu Karnego w Wojkowicach	1
8	Minister Cyfryzacji	1
9	Minister Energii	1
10	Minister Finansów	1
11	Minister Infrastruktury i Budownictwa	1
12	Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego	1
13	Minister Obrony Narodowej	1
14	Minister Rozwoju i Finansów	1
15	Minister Sportu i Turystyki	1
16	Minister Spraw Zagranicznych	1
17	Minister Zdrowia	1
18	Naczelnik Urzędu Skarbowego w Bartoszycach	1
19	Naczelnik Urzędu Skarbowego w Białej Podlaskiej	1
20	Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe Nadleśnictwo Syców	1
21	Powiatowy Lekarz Weterynarii w Rawiczu	1
22	Prezes Głównego Urzędu Miar	1
23	Prezydent Miasta Stołecznego Warszawy	1
24	Prezydent Miasta Wrocławia	1
25	Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Bydgoszczy	1
26	Starosta Powiatu Wyszowskiego	1
27	Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów	1
28	Szef Rejonowego Zarządu Infrastruktury we Wrocławiu	1
29	Wojewoda Podlaski	1

Do dnia 31 grudnia 2016 r. wydano 31 opinii prawnych, w 1 sprawie 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 2016 r. pozostawały w toku tj. opinia była opracowywana, bądź oczekiwano na uzupełnienie informacji udzielonych przez *statio fisci*.

### 3. UDZIAŁ W TWORZENIU PRAWA (LEGISLACJA)

Kolejnym z ustawowych zadań Prokuratorii Generalnej Skarbu Państwa było „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 o PGSP). Należy zwrócić uwagę, iż Prokuratoria Generalna Skarbu Państwa, będąc państwową jednostką organizacyjną nadzorowaną przez ministra właściwego do spraw Skarbu Państwa, nie posiadała prawa inicjatywy ustawodawczej (art. 118 ust. 1 i 2 Konstytucji R.P.) ani nie była uprawniona do bezpośredniego wnoszenia dokumentów rządowych do rozpatrzenia przez Radę Ministrów (§ 22 Regulaminu pracy Rady Ministrów).

W 2016 r. do Prokuratorii Generalnej Skarbu Państwa wpłynęło 635 wniosków o opinie legislacyjne do projektów dokumentów rządowych, w tym:

Lp.	TYP OPINIOWANEGO PROJEKTU DOKUMENTU	Liczba wniosków
1	Projekt rozporządzenia ministra	351
2	Projekt ustawy	186
3	Projekt rozporządzenia RM	19
4	Projekt rozporządzenia Prezesa RM	18
5	Projekt innego dokumentu rządowego	15
6	Projekt stanowiska RM	12
7	Projekt zarządzenia	8
8	Projekt uchwały	6
9	Projekt umowy międzynarodowej	3
10	Projekt autopoprawki do projektu ustawy	1
11	Projekt obwieszczenia	1
12	Projekt założeń do projektu ustawy	1
13	Inne	14

Oznacza to, że liczba wniosków o opinie legislacyjne w porównaniu do 2015 roku (690) spadła o 55, czyli o około 7,97 %.

Rola Prokuratorii Generalnej Skarbu Państwa w omawianym zakresie koncentruje się na zapewnieniu ochrony interesów Skarbu Państwa, spójności systemowej i poprawności legislacyjnej.

Działalność uzupełniająca, powiązana z opiniowaniem aktów normatywnych, stanowiło sygnalizowanie wątpliwości dotyczących niespójności, bądź niejasności regulacji prawnych istotnych z punktu widzenia interesów Skarbu Państwa, a dostrzeżonych podczas analizy przedstawionych wniosków o sporządzenie opinii prawnych. Sugestie były 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 Prokuratorii 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 oraz 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.

W 2016 r. Prokuratoria Generalna Skarbu Państwa opiniowała liczne projekty aktów normatywnych. Spośród nich należy wyróżnić następujące grupy projektów ustaw dotyczących:

1) uregulowania skutków wynikających z funkcjonowania systemu komunistycznego w Polsce i działalności aparatu represji:

- a) senacki projekt ustawy o zmianie ustawy o działaczach opozycji antykomunistycznej oraz osobach represjonowanych z powodów politycznych (druk senacki nr 59);
- b) senacki projekt ustawy o zakazie propagowania komunizmu lub innego ustroju totalitarnego przez nazwy budowli, obiektów i urządzeń użyteczności publicznej (druk senacki nr 261);
- c) senacki projekt ustawy o zmianie ustawy o uznaniu za nieważne orzeczeń wydanych wobec osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego (druk senacki nr 109);
- d) ustawy z dnia 30 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin oraz ustawy o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz treści tych dokumentów (Dz. U. poz. 2270);

2) reprivatyzacji nieruchomości (poselski projekt ustawy o uregulowaniu praw do nieruchomości na terenie miasta stołecznego Warszawy (druk sejmowy nr 975);

3) przekształcenia prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe (rządowy projekt ustawy o przekształceniu współużytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe we współwłasność gruntów);

4) wysokości i zasad wypłacania przez Skarb Państwa odszkodowań z tytułu szkód wyrządzonych przez zwierzęta dziko żyjące:

- a) projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo łowieckie oraz niektórych innych ustaw (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Jarosław Sachajko);
- b) ustawa z dnia 22 lipca 2016 r. o zmianie ustawy – Prawo łowieckie (Dz. U. poz. 1082);
- c) poselski projektu ustawy o szkodach łowieckich oraz o zmianie niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 372);

5) wykonania orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego:

- a) senackiego projektu ustawy o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych (druk senacki nr 99);
- b) ustawy z dnia 6 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy o pomocy społecznej (Dz. U. poz. 2174);

6) ochrony dóbr kultury (projekt ustawy o restytucji narodowych dóbr kultury (poprzedni tytuł: projekt ustawy o narodowych dobrach kultury);

7) prowadzenia działalności innowacyjnej (ustawa z dnia 4 listopada 2016 r. o zmianie niektórych ustaw określających warunki prowadzenia działalności innowacyjnej (Dz. U. poz. 1933);

8) refundacji leków (rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o refundacji leków, środków spożywczych specjalnego przeznaczenia żywieniowego oraz wyrobów medycznych oraz niektórych innych ustaw);

9) gospodarowania nieruchomościami leśnymi należącymi do Skarbu Państwa (poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o lasach (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Małgorzata Pepek);

- 10) zmiany zasad postępowania administracyjnego (rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy - Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw).

Można w tym miejscu w szczególności wyróżnić prace nad rządowym projektem ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu ułatwienia dochodzenia wierzytelności (druk sejmowy nr 1185) zawierającym m.in. regulacje dotyczące postępowań grupowych, odpowiedzialności inwestora za zobowiązania podwykonawców oraz doprecyzowującym zasady zawierania ugód sądowych i pozasądowych przez jednostki sektora finansów publicznych.

W swoich opiniach Prokuratoria Generalna zwracała przede wszystkim uwagę na spójność systemu prawa oraz ochronę interesu Skarbu Państwa. Zastrzeżenia te dotyczyły:

W odniesieniu do poselskich projektów ustaw dotyczących określenia wysokości i zasad wypłacania przez Skarb Państwa odszkodowań z tytułu szkód wyrządzonych przez zwierzęta dziko żyjące Prokuratoria Generalna Skarbu Państwa zwracała uwagę na konieczność ograniczenia odpowiedzialności Skarbu Państwa za szkody łowieckie wyrządzone w uprawach i płodach rolnych przez dziki, łosie, jelenie, daniela i sarny w sytuacji, gdy szkoda doznana przez posiadacza upraw wynika z braku jego zgody na budowę przez dzierżawcę lub zarządcę obwodu łowieckiego urządzeń lub wykonywanie zabiegów zapobiegających tym szkodom (uwagi do poselskiego projektu ustawy: przedstawiciel wnioskodawców poseł Jarosław Sachajko). W takim przypadku szkoda wynika z zaniechania posiadacza upraw rolnych, który nie stosując bądź też nie dopuszczając do zastosowania zalecanych środków zabezpieczeń przed zwierzyną łowną umożliwia zaistnienie uszczerbku. Prokuratoria Generalna Skarbu Państwa wskazywała również, że brak przepisu wprost stanowiącego, że to dzierżawca lub zarządca obwodu łowieckiego jest obowiązany do wynagradzania szkód wyrządzonych przy wykonywaniu polowania może utrudnić dochodzenie roszczeń odszkodowawczych, gdyż trzeba będzie ustalić konkretną osobę uczestniczącą w polowaniu, która spowodowała powstanie szkody. W obowiązującym stanie prawnym odpowiedzialność za szkody wykorzystane przy wykonywaniu polowania jest ponoszona przez zarządcę albo dzierżawcę obwodu łowieckiego, natomiast skutkiem wejścia w życie proponowanych zmian mogło być przyjęcie winy określonej osoby jako przesłanki odpowiedzialności za szkody powstałe przy wykonywaniu polowania.

Inny poselski projekt ustawy o szkodach łowieckich oraz o zmianie niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 372) również wzbudził poważne zastrzeżenia Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa. Otóż projekt ten, w założeniu autorów miał w sposób kompleksowy regulować kwestie odpowiedzialności Skarbu Państwa za szkody wyrządzone przez zwierzynę łowną. Prokuratoria Generalna Skarbu Państwa negatywnie oceniła propozycję uchylecia art. 47 ustawy – Prawo łowieckie, ponieważ przepis ten umożliwia miarkowanie wysokości odszkodowania w sytuacji, gdy posiadacz upraw rolnych nie stosując bądź też nie dopuszczając do zastosowania zalecanych środków zabezpieczeń przed zwierzyną łowną przyczynił się do jej powstania. Zwrócono ponadto uwagę, że kompleksowe uregulowanie problemu odpowiedzialności ponoszonej przez Skarb Państwa za szkody wyrządzone przez zwierzęta dziko żyjące wymaga, m.in. wyeliminowania określenia mienia, w którym wyrządzenie szkody przez zwierzęta podlegające ochronie gatunkowej powoduje powstanie odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa (ze względu na konieczność dostosowania przepisów do wyroków Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 lipca 2014 r., K 36/13 oraz z dnia 3 lipca 2013 r., P 49/11). Ponadto w celu zapobieżenia wystąpieniu szkody należałoby umożliwić właścicielom lub użytkownikom mienia zagrożonego powstaniem szkody, współdziałania z regionalnym dyrektorem ochrony środowiska, a na obszarze parku narodowego – z dyrektorem tego parku, w zakresie wykonywania i utrzymywania zabezpieczeń przed szkodami powodowanymi przez zwierzęta dziko żyjące. Osoby te, w celu uchronienia się od groźby wystąpienia istotnej szkody mogłyby użyć broni palnej w celu odstraszenia zwierząt, stosować produkty i urządzenia służące odstraszeniu zwierząt, nie zagrażające pozostałym składnikom środowiska, a w przypadku zagrożenia podtopieniem lub zalaniem gruntów na skutek działalności bobrów, podejmowania czynności zmierzających do zapewnienia przepływu wody w sposób nie zagrażający wystąpieniem szkody lub do rozbiórki tam. W ocenie Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa konieczne jest również umożliwienie obniżenia wielkości

ewentualnego odszkodowania przez właściwy organ o kwotę wydatkowaną na działania podjęte w celu ochrony mienia. Jeżeli takie działania zmierzały do ochrony nieruchomości należących do więcej niż jednego podmiotu uprawnionego, to koszt tych działań ulegałby stosunkowemu rozdzieleniu pomiędzy uprawnionych, stosownie do okoliczności. Należałoby również przyznać właścicielom i użytkownikom gruntów refundację poniesionych kosztów na działania zmierzające do zapobieżeniu wystąpienia szkód lub w celu ich ograniczenia.

W odniesieniu do projektu ustawy o restytucji narodowych dóbr kultury Prokuratoria Generalna Skarbu Państwa zwracała uwagę, iż zawierał on konstrukcję prawną niebezpieczną z punktu widzenia interesów Skarbu Państwa. Konstrukcja ta umożliwiłaby wprowadzenie do obrotu prawnego dóbr kultury kosztem Skarbu Państwa przekazującego je nieodpłatnie, ze względu na brak obowiązku zwrotu dóbr kultury, w szczególności w sytuacji likwidacji instytucji kultury lub innej państwowej osoby prawnej. Prokuratoria Generalna Skarbu Państwa zauważyła również, iż użyte w projekcie niedoprecyzowane pojęcie „osoba odpowiedzialna”, może wywoływać wątpliwości czy dla uzasadnienia roszczenia Skarbu Państwa wystarczające jest dowodzenie metodami postępowania cywilnego, czy również konieczne jest posiadanie prejudykatu w postaci wyroku karnego.

Prokuratoria Generalna podnosiła również wątpliwości do celów i brzmienia przepisów poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o lasach (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Małgorzata Pepek). Celem projektowanej ustawy jest umożliwienie dokonywania umów darowizny lasów, gruntów i innych nieruchomości Skarbu Państwa pozostających w zarządzie Lasów Państwowych na cele publiczne, a także na rzecz jednostek samorządu terytorialnego. Umożliwienie wyzbywania się prawa własności przysługującego Skarbowi Państwa do lasów i gruntów pozostających w zarządzie Lasów Państwowych budzi wątpliwości Prokuratorii Generalnej odnośnie zgodności tej propozycji z art. 1 pkt 3 ustawy z dnia 6 lipca 2001 r. o zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych kraju (Dz. U. Nr 97, poz. 1051, z późn. zm.), zgodnie z którym do strategicznych zasobów naturalnych kraju zalicza się lasy państwowe. Przepis art. 2 tej ustawy stanowi, że zasoby naturalne wymienione w art. 1 stanowiące własność Skarbu Państwa nie podlegają przekształceniom własnościowym, z zastrzeżeniem przepisów zawartych w ustawach szczególnych. Ponadto projekt nie określa podmiotów, na rzecz których mogła by być dokonana darowizna lasów i nieruchomości Skarbu Państwa pozostających w zarządzie Lasów Państwowych. Posłużenie się sformułowaniem darowizna na cele publiczne jest nieprecyzyjne, ponieważ projektowana ustawa nie określa znaczenia pojęcia: „cele publiczne” ani nie odsyła do definicji tego pojęcia zawartej w art. 6 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2015 r. poz. 1774, z późn. zm.). Zaznaczenia również wymaga, iż cele publiczne mogą być realizowane przez podmioty prywatne (przedsiębiorców) w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego. Tym samym projekt dopuszcza darowiznę nieruchomości Skarbu Państwa na rzecz przedsiębiorcy. Kwestia ta ma o tyle duże znaczenie, ponieważ projektowany przepis nie zawiera zastrzeżenia, że przedmiotem darowizny mogą być wyłącznie grunty, budynki i budowle nieprzydatne na potrzeby gospodarki leśnej albo grunty, których przeznaczenie uległo zmianie na cele nieleśne i nierolnicze albo których zbycie jest uzasadnione ważnymi względami gospodarczymi lub społecznymi, o ile nie narusza to interesu Skarbu Państwa. Takie wymagania zawiera natomiast art. 38 ustawy o lasach, w odniesieniu do sprzedaży lasów, gruntów i innych nieruchomości Skarbu Państwa znajdujących się w zarządzie Lasów Państwowych.

Uwagi zgłaszane przez Prokuratorię Generalną Skarbu Państwa do projektów ustaw dotyczące niezgodności projektowanych rozwiązań prawnych z przepisami Konstytucji RP:

Opiniując senacki projekt ustawy o zmianie ustawy o działaczach opozycji antykomunistycznej oraz osobach represjonowanych z powodów politycznych (druk senacki nr 59) Prokuratoria Generalna Skarbu Państwa podniosła wątpliwość dotyczącą nakładania obowiązku na jednostki samorządu terytorialnego dotyczącego udzielania pomocy osobom uprawnionym w zakresie udogodnień komunikacyjnych, świadczeń mieszkaniowych, kulturalnych, zdrowotnych i oświatowych. Uznanie obligatoryjnego a nie deklaratoryjnego charakteru przepisu mogłoby skutkować przyjęciem, że

jednostka samorządu terytorialnego poniosłaby wydatki, które powinny być jej zrekompensowane z budżetu państwa, na zasadach określonych w art. 166-167 Konstytucji RP.

Prokuratoria Generalna Skarbu Państwa w opinii do senackiego projektu ustawy o zmianie ustawy o uznaniu za nieważne orzeczeń wydanych wobec osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego (druk senacki nr 109) wskazała na konieczność uchylenia przepisów ust. 1b i ust. 1c w art. 8 zmienianej ustawy, zawierających odesłanie do przepisu, który wcześniej został uznany przez Trybunał Konstytucyjny za niezgodny z Konstytucją RP (co sygnalizował Trybunał w uzasadnieniu do postanowienia z dnia 2 grudnia 2014 r., SK 7/14).

Prokuratoria Generalna Skarbu Państwa podnosiła wątpliwości natury konstytucyjnej wobec poselskiego projektu ustawy o uregulowaniu praw do nieruchomości na terenie miasta stołecznego Warszawy (druk sejmowy nr 975). W szczególności zakres podmiotowy tej ustawy wzbudził poważne wątpliwości odnośnie jego zgodności z art. 64 ust. 3 Konstytucji RP, ponieważ pojęcie następcy prawnego miało oznaczać spadkobiercę lub spadkobierców właściciela skomunalizowanej nieruchomości. Tymczasem, zgodnie z art. 7 ust. 2 dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m. st. Warszawy, gmina powinna była uwzględnić wniosek osoby prawnej będącej dotychczasowym właścicielem gruntu, prawnym następcą właściciela, będący w posiadaniu gruntu, lub osoby prawa jego reprezentującej o przyznanie na tym gruncie jego dotychczasowemu właścicielowi prawa wieczystej dzierżawy z czynszem symbolicznym lub prawa zabudowy za opłatą symboliczną, jeżeli korzystanie z gruntu przez dotychczasowego właściciela dało się pogodzić z przeznaczeniem gruntu według planu zabudowania, a ponadto, gdy użytkowanie gruntu zgodnie z jego przeznaczeniem w myśl planu zabudowania nie pozostawało w sprzeczności z zadaniami ustawowymi lub statutowymi tej osoby prawnej. Ponadto projektowana ustawa nie określała skutku prawnego niezłożenia w wymaganym terminie wniosku o przyznanie prawa do rekompensaty.

W odniesieniu do senackiego projektu ustawy o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych (druk senacki nr 99) Prokuratoria Generalna Skarbu Państwa zwróciła uwagę na potrzebę wprowadzenia do zmienianej ustawy regulacji prawnej dotyczącej zasad określania liczby i wysokości udziałów wnoszonych przez osoby ubiegające się o przyjęcie w poczet członków spółdzielni (zgodnie ze spostrzeżeniem poczynionym przez Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 5 lutego 2015 r., K 60/13). Konieczność ustawowego uregulowania tej materii wynika z dostrzeżonej przez Trybunał praktyki stosowanej przez niektóre spółdzielnie, polegającej na swobodnym określaniu wysokości i liczby wnoszonych udziałów w statucie, co skutkuje nadużyciem prawa. W ocenie Trybunału skutkiem takiego ukształtowania obowiązujących przepisów ustawy jest przyznanie spółdzielni nadmiernej i nieuzasadnionej swobody wpływania na jej skład członkowski, a tym samym na uzyskiwanie praw korporacyjnych przez podmioty nabywające spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu w danej spółdzielni.

Prokuratoria Generalna opiniowała rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy - Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw. Na etapie uzgodnień międzyresortowych, Prokuratoria Generalna wskazała między innymi, iż rozwiązanie zawarte w projektowym art. 127 § 3 k.p.a. (w pierwotnym brzmieniu) może naruszać gwarantowane przez art. 78 Konstytucji prawo do zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji. Zaproponowano wprowadzenie zmian projektowanej ustawy, polegających na pozostawieniu instytucji wniosku o ponowne rozpoznanie sprawy zakończonej decyzją wydaną w pierwszej instancji przez ministra lub samorządowe kolegium odwoławcze, przy jednoczesnym wprowadzeniu możliwości zrzeczenia się prawa do złożenia wniosku o ponowne rozpoznanie sprawy. Wskazano przy tym na potrzebę nowelizacji art. 52 § 1 i 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, poprzez wyeliminowanie przewidzianego tam warunku dopuszczalności skargi do sądu administracyjnego w postaci wykorzystania prawa do złożenia wniosku o ponowne rozpoznanie sprawy. Zaproponowana zmiana pozwala uniknąć ryzyka uznania przepisu za niekonstytucyjny, a jednocześnie umożliwia osiągnięcie zakładanego celu nowelizacji przepisów, to jest przyspieszenie postępowań administracyjnych.

Prokuratoria Generalna Skarbu Państwa zgłosiła poważne zastrzeżenia na etapie prac legislacyjnych nad ustawą z dnia 6 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy o pomocy społecznej (Dz. U. poz. 2174). Zastrzeżenia pod kątem wystąpienia tzw. wtórnej niekonstytucyjności budził projektowany art. 2 ustawy, zgodnie z którym postępowania w sprawie o przyznanie zasiłku stałego osobom, które złożyły wniosek o przyznanie zasiłku stałego przed dniem wejścia w życie projektowanej ustawy, miały toczyć się według przepisów dotychczasowych. Zgodnie z sugestią zawartą w uzasadnieniu wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 października 2015 r., akt SK 19/14 działanie ustawodawcy powinno polegać na zmodyfikowaniu daty, od której pewnej kategorii podmiotów miał być przyznawany zasiłek stały i wkomponowaniu jej w tryb udzielania tego świadczenia. Zmieniane przepisy ustawy o pomocy społecznej mają charakter mieszany, ponieważ zarazem zawierają regulacje o charakterze proceduralnym nierozdzielnie połączone z regulacjami materialno-prawnymi, co może powodować wątpliwości dotyczące możliwości zastosowania przepisów projektowanej ustawy określających moment powstania prawa do zasiłku w stosunku do postępowań wszczętych przed dniem wejścia ich w życie. Zważywszy, iż art. 106 ust. 3 ustawy o pomocy społecznej w dotychczasowym brzmieniu traci moc obowiązującą z upływem 31 grudnia 2016 r., pojawiły się wątpliwości dotyczące zaistnienia tzw. wtórnej niekonstytucyjności, w związku z wprowadzeniem od dnia 1 stycznia 2017 r. przepisu art. 2 projektowanej ustawy, który może uniemożliwić uzyskanie osobom niepełnosprawnym zasiłku stałego w okresie od dnia wystąpienia z wnioskiem o ustalenie niepełnosprawności.

W odniesieniu do senackiego projektu ustawy o przeciwdziałaniu marnowania żywności (druk senacki nr 263) Prokuratoria Generalna podniosła zastrzeżenia do konstrukcji opłaty za wytwarzanie odpadów, do której uiszczania będzie obowiązany sprzedawca żywności, zakładającej odesłanie do przepisów aktu wykonawczego. Zgodnie z art. 217 Konstytucji RP nakładanie podatków, innych danin publicznych, określanie podmiotów, przedmiotów opodatkowania i stawek podatkowych, a także zasad przyznawania ulg i umorzeń oraz kategorii podmiotów zwolnionych od podatków następuje w drodze ustawy. Tym samym, odesłanie do przepisów rozporządzenia w sprawie dookreślenia przedmiotu obowiązkowego świadczenia, zdaje się nie uwzględniać treści przywołanego powyżej przepisu Konstytucji, w zakresie wyłączności ustawowej określenia przedmiotu przymusowego świadczenia o charakterze daninowym, którego realizacja zabezpieczona jest następnie karą pieniężną, wymierzaną w drodze decyzji na rzecz budżetu państwa.

Ponadto Prokuratoria Generalna Skarbu Państwa w odniesieniu do projektu ustawy o przekształceniu współużytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe we współwłasność gruntów podnosiła uwagi w zakresie: nałożenia na organ obowiązku udzielenia bonifikaty z tytułu opłaty przekształceniowej, formy rozstrzygnięcia, mającego stanowić podstawę ujawnienia własności gruntu w księdze wieczystej oraz ewidencji gruntów i budynków, okresów oraz wysokości odsetek związanych z rozłożeniem na raty opłaty przekształceniowej.

#### **IV. GŁÓWNE OBSZARY ZAANGAŻOWANIA PROKURATORII GENERALNEJ SKARBU PAŃSTWA W RAMACH ZASTĘPSTWA PROCESOWEGO SKARBU PAŃSTWA I RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ<sup>3</sup>**

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

W 2016 r. Prokuratoria Generalna Skarbu Państwa prowadziła łącznie czternaście postępowań

<sup>3</sup> Przy prezentacji poszczególnych obszarów zaangażowania Prokuraturii 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 Prokuratoria 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 2016 r. (6872). W tych przypadkach, w których w ogóle nie podano liczby spraw nie było możliwe ich ustalenie za pomocą systemu sprawozdawczego Prokuraturii Generalnej.

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 1990 r., przez 2 inwestorów,
- b) umowę pomiędzy Rzeczpospolitą Polską a Królestwem Holandii o popieraniu i wzajemnej ochronie inwestycji sporządzoną w Warszawie dnia 7 września 1992 r., przez 1 inwestora,
- c) umowę pomiędzy Rzeczpospolitą Polską a Republiką Cypru w sprawie popierania i ochrony inwestycji, sporządzoną w Warszawie dnia 4 czerwca 1992 r., przez 2 inwestorów,
- d) umowę pomiędzy Rządem RP a Rządem Republiki Indii o popieraniu i ochronie inwestycji, sporządzoną w Warszawie dnia 7 października 1996 r., przez 1 inwestora,
- e) umowę między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Królestwa Norwegii w sprawie popierania i ochrony inwestycji sporządzoną w Warszawie 5 czerwca 1990 r., przez 1 inwestora,
- f) umowę między Polską Rzeczpospolitą Ludową a Rep. Austrii w sprawie popierania i ochrony inwestycji sporządzoną w Wiedniu 24 listopada 1988 r., przez 1 inwestora,
- 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 1987 r., przez 2 inwestorów,
- h) umowę między Rzeczpospolitą Polską a Rządem Kanady w sprawie popierania i wzajemnej ochrony inwestycji sporządzoną w Warszawie 6 kwietnia 1990 r., przez 1 inwestora,
- i) umowę między Rzeczpospolitą Polską z Republiką czeską w sprawie popierania i wzajemnej ochrony inwestycji sporządzoną w Budapeszcie dnia 16 lipca 1993 r., przez 1 inwestora,
- j) umowę między Rzeczpospolitą Polską a Zjednoczonym Królestwem Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej sporządzoną w Londynie w dniu 8 grudnia 1987 r., przez 1 inwestora

Dwa z wymienionych postępowań wszczęte zostały w 2016 r.

Dwa z ww. postępowań zakończyły się w 2016 r. wydaniem wyroku.

W dniu 27 czerwca 2016 r., został wydany wyrok przez Trybunał Arbitrażowy orzekający na podstawie umowy między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Królestwa Norwegii w sprawie popierania i ochrony inwestycji w sprawie z powództwa inwestorów norweskich przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej.

Trybunał Arbitrażowy oddalił wszystkie roszczenia skarżących. Wyrok potwierdza przestrzeganie przez Rzeczpospolitą Polską zobowiązań międzynarodowych i prawidłowość działania organów administracji.

W dniu 12 sierpnia 2016 r. w sprawie z powództwa inwestora indyjskiego Trybunał Arbitrażowy oddalił większość roszczeń inwestora i roszczenia za zasadne w ok. 20%. Rzeczpospolita Polska złożyła w Holandii skargę o uchylenie tego wyroku arbitrażowego.

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

Przepisy Kodeksu cywilnego (ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny, Dz. U. z 2017 r., poz.459, dalej jako „k.c.”) statuuje odpowiedzialność Skarbu Państwa za szkody wyrządzone przez wadliwe decyzje administracyjne i podatkowe. Należy zauważyć – co podnoszone było już w poprzednich sprawozdaniach Prokuratorii Generalnej Skarbu Państwa – że zakres odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa na podstawie wyżej wymienionych przepisów jest najszerszy wśród systemów prawnych państw Unii Europejskiej. W tej sytuacji zapewnienie ochrony interesów Skarbu Państwa jest utrudnione. W prowadzonych procesach Prokuratoria Generalna Skarbu Państwa podkreślała, 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. W tym zakresie orzecznictwo sądowe w roku 2016 r. w sprawach prowadzonych przez Prokuratorię Generalną Skarbu Państwa nie zanotowało znaczących zmian wykładni przepisów. Za szczególnie istotny można uznać wyrok Sądu Apelacyjnego w Poznaniu z dnia 2 listopada 2016 r., I ACa 401/16, oddalający apelację powoda w wieloletnim sporze dotyczący odpowiedzialności za decyzje podatkowe wytoczony przez przedsiębiorcę prowadzącego m.in. działalność deweloperską oraz inwestycyjną na rynku instrumentów finansowych. Ta sprawa była istotna z względu na wartość potencjalnej inwestycji wynoszącą 0,5 mld zł, ale również ze względu na konstrukcje cywilistyczne. Po pierwsze, sąd ocenił, iż w przypadku inwestycji deweloperskich, do których nie doszło, szczególnie starannie należy udokumentować prawdopodobieństwo zrealizowania i sfinansowania takiej inwestycji, gdyż mamy do czynienia z konstrukcją utraconych korzyści. Po drugie, potwierdził, iż nie jest dopuszczalne arbitralne ustalenie daty ewentualnego wycofania się z inwestycji w instrumenty finansowe (sprzedaży tych instrumentów). Każde wnioskowanie *ex post*, skażone wiedzą o historycznym przebiegu kursów, oznaczałoby przyjęcie uprzywilejowania w stosunku do innych uczestników obrotu. Dopuszczanie formułowania wniosków o szkodzie wynikających z – nawet nieświadomej – wiedzy o zachowaniu rynku w przeszłości i opieranie twierdzeń na danych historycznych całkowicie eliminuje element ryzyka inwestycji w instrumenty finansowe. Innym istotnym orzeczeniem dotyczącym odpowiedzialności za wykonywanie decyzji o charakterze podatkowym był wyrok Sądu Najwyższego z dnia 21 lipca 2016 r., II CSK 668/15, uchylający w całości orzeczenie drugo-instancyjne dotyczące odpowiedzialności za szkodę polegającą na zmniejszeniu się wartości znaków towarowych wskutek odwołania kampanii reklamowej. Najistotniejszym elementem tego orzeczenia z punktu widzenia ochrony interesów Skarbu Państwa przed roszczeniami było stwierdzenie, iż wyznaczenie rozmiaru szkody nie oznacza automatycznie obowiązku kompensacyjnego, gdyż ten jest limitowany również adekwatnością związku przyczynowo skutkowego. Sama konstatacja nie ma charakteru nowatorskiego jej doniosłość w tym wypadku wynika z faktu, iż związek przyczynowy był to wieloetapowy, zaś wśród elementów składających się na ciąg zdarzeń występowały m.in. swobodne decyzje przedsiębiorcy oraz zdarzenia społeczne o charakterze nieprzewidywalnym (odbiór społeczny kampanii reklamowej, która nie doszła do skutku).

W mijającym roku można było również zaobserwować tendencję wzrostu wysokości roszczeń odszkodowawczych w sprawach, w których decyzje administracyjne wskazywane jako zdarzenie wywołujące szkodę nie mają charakteru podatkowego, lecz dotyczą należności celnych, sposobu stosowania stawek i taryf wynikających z Unijnego Kodeksu Celnego (rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) NR 952/2013 z dnia 9 października 2013 r. ustanawiające *unijny kodeks celny*, Dz.U.UE.L.2013.269.1) czy też w ogóle nie mających związku z działalnością organów resortu finansów. W tej drugiej grupie znajdują się przede wszystkim decyzje związane z wykonywaniem nadzoru architektoniczno-budowlanego, pozwoleńmi na budowę czy też z decyzjami odmawiającymi wydania zgody na prowadzenie określonego rodzaju działalności, w sytuacjach gdy zgoda taka jest wymagana bezwzględnie obowiązującymi przepisami prawa.

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

Liczną grupę stanowią sprawy, w których Prokuratoria Generalna Skarbu Państwa 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 aby uniknąć zaspokojenia wierzycieli. Nadmienić też należy, że często skutkiem skierowania przeciwko osobie trzeciej powództwa opartego o art. 527 i nast. k.c. jest dobrowolne uregulowanie zaległości podatkowej

przez tę osobę lub przez dłużnika. W tym zakresie orzecznictwo sądowe w roku 2016 w sprawach prowadzonych przez Prokuratorię Generalną Skarbu Państwa nie zanotowało znaczących zmian, natomiast doniosłym wydarzeniem w tym obszarze było złożenie przez Rzecznika Praw Obywatelskich wniosku do Trybunału Konstytucyjnego w przedmiocie uznania za niezgodny z Konstytucją art. 527 § 1 k.c. w zakresie, w jakim znajduje zastosowanie na zasadzie *analogiae legis* do dochodzenia należności publicznoprawnych na drodze cywilnej.

W zakresie ochrony i dochodzenia w trybie cywilnoprawnym należności publicznych szerokim echem w roku 2016 r. odbiło się orzeczenie Sądu Najwyższego z dnia 17 marca 2016 r., V CSK 377/15. W orzeczeniu tym Sąd Najwyższy zakwestionował wcześniejszą wykładnię uprawnień sądów powszechnych wyrażoną w wyroku Sądu Najwyższego z dnia 24 listopada 2015 r., II CSK 517/14, dotyczącą możliwości odmowy stosowania art. 70 § 8 ustawy Ordynacja podatkowa powołując się na wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 października 2013 r., SK 40/12. Na kanwie tego orzeczenia szereg sądów powszechnych wystąpiło z pytaniem prawnym do Trybunału Konstytucyjnego dotyczącego mocy wiążącej tych zapisów.

Znaczącym obszarem działalności było wspieranie poszczególnych resortów w działaniach negocjacyjnych mających na celu ugodowe zakończenie szeregu spraw sądowych. W tym obszarze PGSP udzieliła daleko idącego wsparcie na rzecz resortu zdrowia z celu zakończenia szeregu sporów sądowych związanych z przekazywaniem środków Okręgowym Izdom Lekarskim na zadania przejęte od organów administracji państwowej. Kolejnym zadaniem w tej dziedzinie było wypracowanie i wdrożenie jednolitej strategii negocjacyjnej związanej z usunięciem ekonomicznych skutków wieloletnich zaszłości związanych z dotowaniem niepublicznych szkół artystycznych na podstawie art. 90 ust 4a ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2016 r., poz. 1943). Wątpliwości co do prawidłowości obliczania kwot dotacji ujawnione w raporcie Najwyższej Izby Kontroli z 14 stycznia 2015 r. znak LLU-4101-003/2014 wygenerowały kilkadziesiąt spraw sądowych skierowanych przeciw resortowi kultury i bezpośrednio jednostce przekazującej środki dotacji tj. Centrum Edukacji Artystycznej. Dzięki wsparciu PGSP znaczną część tych sporów udało się zakończyć ugodowo, zaś resort kultury podjął prace legislacyjne mające na celu wprowadzenie zapisów ustawowych jednoznacznie regulujących zakres dotowania szkół niepublicznych.

#### **4. Sprawy związane z ustawą o grach hazardowych**

W roku 2016 nadal pozostawała w toku znaczna liczba spraw z udziałem Skarbu Państwa zastępowanego przez Prokuratorię Generalną Skarbu Państwa, w których powodowie wywodzili swoje roszczenia z zaniechania notyfikacji Komisji Europejskiej przepisów ustawy z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych (Dz.U.2015.612), w trybie dyrektywy 98/34/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 22 czerwca 1998 r. ustanawiającej procedurę udzielania informacji w zakresie norm i przepisów technicznych.

Konsekwencje finansowe ewentualnego uznania roszczeń branży hazardowej za uzasadnione byłyby niezwykle poważne. W toczącym się przez Trybunałem Konstytucyjnym postępowaniu w sprawie P 4/14 Minister Finansów wskazał, iż uznanie zaskarżonych przepisów wyżej wymienionej ustawy za niekonstytucyjne wiązałoby się z koniecznością zaspokojenia roszczeń odszkodowawczych podmiotów działających na rynku gier hazardowych, które oscylują na poziomie 6 mld zł (pozwy o odszkodowania oraz zawezwania do prób ugodowych), a ostateczne skutki finansowe ewentualnego orzeczenia o niekonstytucyjności przedmiotowych przepisów mogą okazać się znaczenie wyższe w związku z wystąpieniem na drogę sądową innych podmiotów działających w sektorze gier hazardowych oraz podmiotów prowadzących działalność gospodarczą związaną z branżą hazardową (np. producentów automatów do gier). Wprawdzie wyrokiem z dnia 11 marca 2015 r., P 4/14, Trybunał Konstytucyjny uznał kwestionowane przepisy ustawy o grach hazardowych za zgodne z Konstytucją, a wyrokiem z dnia 11 czerwca 2015 r., C 98/14, Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej stwierdził, iż zaniechanie wymaganej art. 8 i 9 dyrektywy 98/34 notyfikacji przepisów prawa krajowego nie rodzi

odpowiedzialności Państwa Członkowskiego względem jednostek na podstawie prawa Unii Europejskiej, to jednak kwestią otwartą pozostało zagadnienie odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa na podstawie art. 417 k.c. z tytułu zatrzymań przez funkcjonariuszy Służby Celnej automatów do gier hazardowych w związku z podejrzeniem popełnienia przestępstwa z art. 107 Kodeksu karnego skarbowego w zw. z art. 6 ust. 1 i 14 ust. 1 ustawy o grach hazardowych.

Z tego względu z satysfakcją należy przyjąć szereg zapadłych w roku 2016 rozstrzygnięć dotyczących tej materii. W pierwszym rządzie szczególnie doniosły okazał się wyrok Trybunału Sprawiedliwości UE z dnia 13 października 2016 r. w sprawie C-303/15 wydany w trybie pytania prejudycjalnego złożonego przez Sąd Okręgowy w Łodzi wskazujący, iż artykuł 1 dyrektywy 98/34/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 22 czerwca 1998 r. ustanawiającej procedurę udzielania informacji w dziedzinie norm i przepisów technicznych oraz zasady dotyczące usług społeczeństwa informacyjnego w brzmieniu zmienionym na mocy dyrektywy 98/48/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 lipca 1998 r. należy interpretować w ten sposób, że przepis krajowy, taki jak ten będący przedmiotem postępowania głównego, nie wchodzi w zakres pojęcia „przepisów technicznych” w rozumieniu tej dyrektywy, podlegających obowiązkowi zgłoszenia na podstawie art. 8 ust. 1 tej samej dyrektywy, którego naruszenie jest poddane sankcji w postaci braku możliwości stosowania takiego przepisu.

Odnotować również należy wypowiedzi Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego, które potwierdziły stanowiska prezentowane przez PGSP w sporach sądowych.

W wyroku z dnia 1 marca 2016 r., IV KK 316/15, Sąd Najwyższy wskazał na wyłączną kompetencję sądu krajowego do oceny czy przepisy krajowe ustawy o grach hazardowych mają charakter technicznych. Natomiast w uchwale z dnia 16 maja 2016 r., II GPS 1/16, Naczelny Sąd Administracyjny wskazał, iż uznanie art. 14 ust. 1 ustawy o grach hazardowych za przepis techniczny, w rozumieniu dyrektywy 98/34/WE, którego projekt podlegał notyfikacji Komisji Europejskiej na podstawie art. 8 ust. 1 tej dyrektywy, nie oznacza, że przepis ten nie obowiązuje w krajowym porządku prawnym. Nie oznacza to również, że bezskuteczność tego przepisu - w znaczeniu nadawanym w orzecznictwie europejskim przepisom technicznym, których projekty nie zostały notyfikowane - realizuje się w wymiarze bliskim utracie jego mocy powszechnie obowiązującej, a przez to w swoistej generalnej deregulacji zasad prowadzenia działalności polegającej na organizowaniu i urządzaniu gier na automatach.

Skutkiem tych rozstrzygnięć było masowe cofanie pozwów kierowanych przeciw Skarbowi Państwa a związanych z ustawą o grach hazardowych.

## **5. Bezprawie oraz zaniechanie legislacyjne**

W PGSP prowadzone były sprawy dotyczące roszczeń związanych z odpowiedzialnością Skarbu Państwa za nieprawidłowe wdrożenie dyrektywy 2001/14/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 lutego 2001 r. w sprawie alokacji zdolności przepustowej infrastruktury kolejowej i pobierania opłat za użytkowane infrastruktury kolejowej oraz przyznawania świadectw bezpieczeństwa stwierdzone wyrokiem Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (dalej jako „TSUE”) z dnia 30 maja 2013 r., C-512/10 (tzw. dostęp do torów) z powództw przewoźników kolejowych (Sąd Okręgowy w Warszawie I C 685/15, II C 775/15, I C 184/15, II C 607/14, I C 382/15, I C 1311/15, II C 878/15 oraz I C 874/16). Należy wskazać, że w sprawach toczących się pod sygnaturami I C 382/15, I C 685/15, I C 1311/15 oraz II C 878/15 doszło do oddalenia w pierwszej instancji (powodowe spółki wniosły apelacje)powództw na łączną kwotę ponad 2 mld zł.

Nadal toczy się postępowanie związane z odpowiedzialnością Skarbu Państwa za nieprawidłowe wdrożenie dyrektywy Rady 2003/96/WE z dnia 27 października 2003 w sprawie restrukturyzacji wspólnotowych przepisów ramowych dotyczących opodatkowania produktów energetycznych i energii elektrycznej bezpieczeństwa stwierdzone wyrokiem TSUE z dnia 12 lutego 2009 r., C-475/07 (Sąd Okręgowy w Warszawie II C 367/15 – kwota dochodzonego roszczenia to ok. 1,5 mld złotych).

W 2016 toczyły się w PGSP postępowania związane z roszczeniami odszkodowawczymi wysuwane na

podstawie art. 417<sup>1</sup> § 1 Kodeksu cywilnego w związku z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 listopada 2012 r. (K 2/12), w którym stwierdził on niezgodność z Konstytucją art. 103a ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2016 r. poz. 887 z późn. zm.). Jakkolwiek w orzecznictwie Sądu Najwyższego i sądów powszechnych utrwalilo 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. 417<sup>1</sup> § 1 k.c. 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.

Sąd Najwyższy dotychczas oddalił trzy skargi kasacyjne złożone przez Prokuratorię w tego rodzaju sprawach, za każdym razem wyrażając pogląd, że wyrok TK stanowi prejudykat w rozumieniu art. 417<sup>1</sup> § 1 k.c. także dla osób, które zaprzestały świadczenia pracy, aby uniknąć zawieszenia prawa do emerytury - wyroki z dnia 11 maja 2016 r. (I CSK 350/15), z dnia 2 czerwca 2016 r., I CSK 513/15 oraz z 15 września 2016 r., I CSK 599/15.

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

Bardzo istotną grupę spraw prowadzonych przez Prokuratorię Generalną Skarbu Państwa stanowiły sprawy, w toku których byli właściciele lub ich domniemani następcy prawni dochodzili 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 wzruszania 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 § 6 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 dyskusyjny pozostaje w tym kontekście – zaaprobowany przez orzecznictwo sądowe (uchwała Sądu Najwyższego z dnia 7 maja 2009 r., III CZP 18/09) obrót roszczeniami „reprzywatykacyjnymi”. Tytułem przykładu można podać toczące się aktualnie przed Sądem Okręgowym w Warszawie postępowania sądowe (I C 640/13, I C 721/15, I C 724/16), w których Prokuratoria Generalna podnosi zarzut nieważności cesji (umowy zbycia roszczeń reprzywatykacyjnych), z uwagi na nieekwiwalentność świadczeń oraz z uwagi na zasady współzycia społecznego tj. zasadę tzw. godziwości obywatelskiej, która wyklucza sytuację uzyskiwania przychodu na drodze sądowej kosztem majątku publicznego. Kontrowersje budzą także działania reaktywowanych osób prawnych, których rzeczywisty związek z przedwojennymi właścicielami pozostaje co najmniej wątpliwy. Przykładem takich działań postępowania sądowe toczące się z powództwa Bergtrans Towarzystwa Żeglugowego spółka z o.o., Warszawskiego Towarzystwa Handlu Herbatą Spółka z o.o., C. Urlich założone w 1805 roku w Warszawie S.A., Zjednoczone Browary Warszawskie Haberbusch i Schiele S.A. Podkreślenia wymaga, iż większość tych przedwojennych spółek została reaktywowana lub ich roszczenia zostały nabyte przez kancelarie prawne specjalizujące się w dochodzeniu roszczeń reprzywatykacyjnych.

Główną grupę spraw 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, z późn. zm.).

Istotnym zagadnieniem była kwestia dotycząca uwzględnienia ograniczeń prawnych – przy wysokości odszkodowania za przejęte nieruchomości budynkowe – którym podlegałyby te nieruchomości, 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. Kwestia ta była przedmiotem oceny Sądu Najwyższego, który w wyroku z dnia 16 listopada 2016 r., I CSK 776/15, wskazał, że: *„Sąd Najwyższy w składzie rozpoznającym sprawę podziela stanowisko, iż określając wysokość odszkodowania za nieruchomość utraconą wskutek wydania wadliwej decyzji odmawiającej właścicielowi przyznania prawa do gruntu na podstawie art. 7 ust. 1 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.) należy brać pod uwagę stan nieruchomości w chwili wydania tej decyzji. Przez stan nieruchomości należy rozumieć istniejące wówczas prawne ograniczenia w dysponowaniu wynikające z objęcia jej instytucją publicznej gospodarki lokalami”*.

Kolejnym zarzutem podnoszonym przez Prokuratorię Generalną Skarbu Państwa była kwestia rozszerzenia przesłanek z art. 7 dekretu warszawskiego będącego podstawą rozpoznania wniosku o przesłanki określone ustawą z dnia 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczenia nieruchomości (Dz.U. z 1958 r., Nr 17, poz. 70). Prokuratoria zwracała uwagę na potencjalną odmowę przyznania poprzedniemu właścicielowi nieruchomości z powodu jej niezbędności dla planowej realizacji budownictwa ogólnomiejskiego i zorganizowanego budownictwa mieszkaniowego czy też z uwagi na przeznaczenie pod działalność przemysłową. Negatywne zaś rozpoznanie wniosku dekretowego skutkowało bezzasadnością roszczenia odszkodowawczego. Do tej pory kwestia ta nie była przedmiotem orzekania Sądu Najwyższego.

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 pozostawało niejednolite w tej kwestii, pomimo wydania w dniu 21 sierpnia 2014 r. przez Sąd Najwyższy uchwały III CZP 49/14, w której Sąd Najwyższy stanął na stanowisku, 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, 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. Zaś w dniu 3 września 2015 r. Sąd Najwyższy podjął uchwałę w składzie siedmiu sędziów (III CZP 22/15), w której orzekł, że jeżeli stwierdzono wydanie z naruszeniem prawa decyzji odmawiającej byłemu właścicielowi przyznania prawa do gruntu na podstawie art. 7 dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m. st. Warszawy źródłem poniesionej przez niego (jego następców prawnych) szkody nie jest decyzja zezwalająca na sprzedaż lokalu w budynku położonym na nieruchomości, także w razie stwierdzenia jej wydania z naruszeniem prawa.

Aktualnie na rozpoznanie przez Sąd Najwyższy oczekują trzy sprawy ze skarg Prokuratorii Generalnej Skarbu Państwa, które negują jako źródło szkody decyzje zezwalające na sprzedaż lokali w budynku położonym na tej nieruchomości warszawskiej.

Skutkiem przyjęcia stanowiska, iż wyłączne źródło szkody stanowi decyzja odmawiająca byłemu właścicielowi przyznania prawa do gruntu na podstawie art. 7 dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m. st. Warszawy byłoby przedawnienie wielomilionowych roszczeń w stosunku do Skarbu Państwa.

Kluczowa w tym kontekście była uchwała składu 7 sędziów Sądu Najwyższego z dnia 13.07.2016 r., III CZP 14/16. Prokuratoria Generalna argumentowała w tym postępowaniu, z czym zgodził się Sąd

Najwyższy, iż postępowanie administracyjne o ustanowienie prawa użytkowania wieczystego, toczące się po stwierdzeniu nieważności decyzji odmawiającej ustanowienia własności czasowej nieruchomości objętej dekretem z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy, nie przerywa biegu przedawnienia roszczenia o naprawienie szkody spowodowanej nieustanowieniem tego prawa unieważnioną decyzją (art. 123 § 1 pkt 1 k.c.). W uchwale tej Sąd Najwyższy stwierdził, iż „wszczęcie i prowadzenie postępowania administracyjnego w przedmiocie wniosku o przyznanie użytkowania wieczystego dotyczy etapu wcześniejszego niż powstanie szkody, dotyczącego wykonania zobowiązania gminy przyznania prawa użytkowania wieczystego na warunkach określonych w art. 7 ust. 2 dekretu. Celem wniosku jest uzyskanie uprawnienia do gruntu i uregulowanie relacji byłego właściciela o charakterze prawnorzeczowym z właścicielem gruntu, natomiast nie jest nim bezpośrednio zmierzanie do dochodzenia naprawienia uszczerbku majątkowego w formie restytucji naturalnej, nie można zatem uznać, że wszczęcie i powadzenie tego postępowania stanowi czynność zmierzającą do dochodzenia roszczenia o naprawienie szkody, którego źródłem jest nieważna decyzja. Postępowanie administracyjne jest powiązane jedynie pośrednio z odszkodowawczym postępowaniem cywilnym, w ten sposób, że wpływa na skuteczność dochodzenia roszczenia odszkodowawczego przez rozstrzygnięcie o niektórych elementach stanu faktycznego. Decyzja w przedmiocie wniosku o przyznanie użytkowania wieczystego nie stanowi prejudykatu dla roszczenia odszkodowawczego rozpoznawanego na podstawie art. 160 § 1 k.p.a.; nie jest decyzją nadzorczą, lecz jest decyzją "zwykłą", pozostającą bez wpływu zarówno na powstanie roszczenia, jak i na możliwość jego dochodzenia, a więc nie jest czynnością, bez której nie można podjąć innej czynności koniecznej mogącej też przerwać bieg przedawnienia.”

Skutkiem tej uchwały jest znaczne ograniczenie zagrożenia praw i interesów Skarbu Państwa poprzez uznanie, iż roszczenia o naprawienie szkody uległy przedawnieniu, jeżeli nie były dochodzone w okresie, o którym mowa w art. 160 § 6 k.p.a., mimo, iż w tym czasie Prezydent m.st. Warszawy rozpoznawał ponownie wnioski w przedmiocie ustanowienia użytkowania wieczystego.

Znaczącą liczbę spraw stanowiły także sprawy związane z nacjonalizacją dokonaną na podstawie ustawy z dnia 3 stycznia 1946 r. o przejęciu na własność Państwa podstawowych gałęzi gospodarki narodowej (Dz. U. Nr 3, poz. 17, z późn. zm.). W tego typu sprawach Prokuratoria Generalna Skarbu Państwa 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 były także w związku z przeprowadzoną po II wojnie światowej reformą rolną. Byli właściciele występowali 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 były roszczenia o ustalenie, że określone nieruchomości nie przeszły na własność Skarbu Państwa na podstawie wymienionego dekretu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej 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. reprivatyzacyjnych) istotną rolę odgrywała 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 Skarbu Państwa. 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., I CSK 678/09 oraz wyrok z dnia 12 marca 2015 r. I CSK 457/14) stwierdził, iż przy ustaleniu odszkodowania za znacjonalizowaną nieruchomość jej stan ma być przyjmowany według daty wyrządzenia szkody (w tym także przeznaczenie znacjonalizowanej nieruchomości w planie

zagospodarowania). Należy podkreślić, iż aktualnie składne są przez pełnomocników strony przeciwnej wniosku do Sądu Najwyższego o skierowanie tego zagadnienia do poszerzonego składu SN, celem jego rozstrzygnięcia. Aktualnie stanowisko SN jest w tym przedmiocie negatywne.

Wskazać należy na stały wpływ spraw związanych z reprivatyzacją do PGSP (co zostało zobrazowane w poniższej tabeli). Przypomnieć trzeba, że obecne regulacje pozwalają na wzruszenie decyzji administracyjnych (składanie wniosków o stwierdzenie nieważności czy wydania z rażącym naruszeniem prawa poszczególnych decyzji administracyjnych) bez ograniczeń czasowych, zaś uzyskanie decyzji w postępowaniu wzruszeniowym jest tzw. prejudykatem do występowania z roszczeniem odszkodowawczym. Biorąc pod uwagę zaprezentowane poniżej dane oraz konieczność zakończenia stanu niepewności prawnej wynikającej z ewentualnych wadliwości decyzji nacjonalizacyjnych poważnego rozważenia wymaga kwestia ustawowego uregulowania zasad dochodzenia tych roszczeń odszkodowawczych, poprzez np. wskazanie terminu po upływie którego nie będzie już możliwe wzruszenie decyzji nacjonalizacyjnych. Zakreślenie odpowiednio długiego terminu na ostateczne uregulowanie tych kwestii przez zainteresowane podmioty pozwoli na uniknięcie zarzutów dotyczących ewentualnej niekonstytucyjności proponowanych regulacji ustawowych.

<b>Sprawy kategorii "Reprivatyzacja" w latach 2006 - 2016</b>					
<b>Rok</b>	<b>Liczba spraw wszczętych</b>	<b>Wartość przedmiotu sporu w PLN w sprawach wszczętych</b>	<b>Liczba spraw zakończonych</b>	<b>Kwota roszczeń zasądzonych od SP w PLN</b>	<b>Kwota roszczeń oddalonych w sprawach przeciwko SP w PLN</b>
<b>2006</b>	149	1 132 636 422,97	4	944 734,00	47 000 028,00
<b>2007</b>	191	1 404 534 850,45	43	0,00	52 167 731,00
<b>2008</b>	172	1 147 693 510,50	120	31 329 088,74	349 869 255,84
<b>2009</b>	137	1 381 388 595,39	109	45 742 716,68	384 158 780,30
<b>2010</b>	146	807 728 056,10	80	52 798 947,85	164 921 045,18
<b>2011</b>	156	1 865 211 358,52	84	52 094 384,54	230 861 452,29
<b>2012</b>	138	498 732 457,41	104	317 245 787,55	485 079 949,65
<b>2013</b>	149	634 073 935,86	71	191 555 728,80	926 748 203,09
<b>2014</b>	130	476 185 542,37	61	122 760 380,09	450 258 534,82
<b>2015</b>	140	864 710 128,92	67	149 204 774,39	291 712 647,09
<b>2016</b>	154	672 917 922,01	131	185 234 604,43	298 149 457,45
<b>Łącznie:</b>	<b>1 508</b>	<b>10 212 894 858,49</b>	<b>743</b>	<b>1 148 911 147</b>	<b>3 382 777 627,26</b>

## **7. Sprawy związane z problematyką roszczeń kościelnych osób prawnych**

Znaczącą grupę postępowań stanowiły w roku 2016 r. sprawy dotyczące roszczeń kościelnych osób prawnych, wywodzonych z przepisów ustawy z dnia 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 1989 r. Nr 29 poz. 154, z późn. 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) 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.

Na dzień 31 grudnia 2016 roku Prokuratoria Generalna Skarbu Państwa wykonywała zastępstwo procesowe w około 60 tego typu sprawach.

## **8. Roszczenia osób osadzonych w jednostkach penitencjarnych**

W roku 2016, odnotowano trzeci rok z rzędu spadek (o ok. 350 spraw) 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 dostępu do zajęć kulturalno- oświatowych, warunkami w celach uniemożliwiającymi zachowanie intymności, a także innymi warunkami bytowymi. Sprawy te stanowiły najliczniejszą kategorię spraw prowadzonych w Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa (1532 sprawy).

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 k.c.

Przywołane powyżej stanowisko Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa 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).

Z najnowszego orzecznictwa sądów powszechnych warto jest wskazać wyrok Sądu Apelacyjnego w Gdańsku, I ACa 348/16, w którym rozpoznano roszczenie o ochronę dóbr osobistych w związku z

warunkami bytowymi w zakładzie karnym. Sąd w orzeczeniu tym potwierdził stanowisko reprezentowane przez Skarb Państwa, że sąd cywilny nie jest władny, aby badać przesłanki bezprawności działania jednostki penitencjarnej w sprawie, skoro powód miał możliwość dochodzenia swych praw na drodze przewidzianej w Kodeksie karnym wykonawczym (ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny wykonawczy, Dz. U. z 2017 r., poz. 665). Przesłanka ta winna bowiem podlegać ocenie sądu penitencjarnego, a nie sądu cywilnego.

Należy wskazać w tym miejscu, iż prowadzone w 2016 r. przez Prokuratorię postępowania z powództw osób osadzonych nie są już w swojej masie jednorodnjawowe (tj. dotyczące odbywania kary w warunkach przeludnienia), lecz dotyczą szerokiego spektrum stanów faktycznych od kwestii związanych z warunkami odbywania kary, poprzez ewentualne niewłaściwe działania funkcjonariuszy Służby Więziennej do podnoszonych przez osadzonych szkód medycznych.

## 9. Odpowiedzialność za orzeczenia wydane w postępowaniu cywilnym

Obowiązujący od 2004 r. art. 417<sup>1</sup> § 2 k.c. przewiduje odpowiedzialność Skarbu Państwa za szkody wyrządzone wydaniem prawomocnego orzeczenia. Na dzień 31 grudnia 2016 r. Prokuratoria Generalna Skarbu Państwa prowadziła ok. 253 spraw tego rodzaju, co stanowi ok. 3,84 % wszystkich spraw. Niezbędnym warunkiem uzyskania odszkodowania jest co do zasady tzw. prejudykat, czyli uprzednie stwierdzenie niezgodności z prawem konkretnego orzeczenia. Przepisy art. 424<sup>1</sup>-424<sup>12</sup> k.p.c. przewidują możliwość wniesienia skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia, która przysługuje od prawomocnego orzeczenia sądu drugiej instancji, gdy przez jego wydanie stronie została wyrządzona szkoda, a zmiana lub uchylenie tego orzeczenia w drodze przysługujących stronie środków prawnych nie było i nie jest możliwe. Zakres orzeczeń, od których opisana skarga przysługuje, został rozszerzony zakresowo na skutek wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 1 kwietnia 2008 r. (SK 77/06) oraz rozszerzony czasowo na skutek wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 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 wyrażającego 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<sup>1b</sup> k.p.c., który stanowi, że w wypadku prawomocnych orzeczeń, od których skarga nie przysługuje, odszkodowania z tytułu szkody wyrządzonej przez wydanie prawomocnego orzeczenia niezgodnego z prawem można domagać się bez uprzedniego stwierdzenia niezgodności orzeczenia z prawem w postępowaniu ze skargi, chyba że strona nie skorzystała z przysługujących jej środków prawnych.

W orzecznictwie jednolicie prezentowana jest wykładnia, zgodnie z którą tylko orzeczenie niewątpliwie sprzeczne z zasadniczymi i niepodlegającymi różnej wykładni przepisami (z ogólnie przyjętymi standardami rozstrzygnięć) albo takie, które zostało wydane w wyniku szczególnie rażąco błędnej wykładni lub niewłaściwego zastosowania prawa, można uznać za niezgodne z prawem. Pogląd ten kilkakrotnie 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. 424<sup>1</sup> § 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.

Przywołując orzecznictwo z 2016 roku można wskazać wyrok Sądu Apelacyjnego w Lublinie z 7 września 2016 r. I ACa 78/16, czy wyrok Sądu Apelacyjnego w Poznaniu z 9 grudnia 2016 r. I ACa 629/16.

## 10. Sprawy związane z zasiedzeniem nieruchomości przez Skarb Państwa

W 2016 r. Prokuratoria Generalna Skarbu Państwa nadal prowadziła sprawy dotyczące zasiedzenia nieruchomości przez Skarb Państwa (235, t.j. ok. 3,57 % wszystkich spraw według stanu na dzień 31 grudnia 2016 r. – wzrost o 0,59 % w stosunku do roku 2015).

Uchwałą pełnego składu Izby Cywilnej z dnia 26 października 2007 r. (III CZP 30/07), Sąd Najwyższy rozstrzygnął, że władanie cudzą nieruchomością przez Skarb Państwa, uzyskane w ramach sprawowania władztwa publicznego, może być posiadaniem samoistnym prowadzącym do zasiedzenia. 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.). W sprawach o stwierdzenie zasiedzenia prowadzonych przez Prokuratorię Generalną Skarbu Państwa w 2016 r. stanowisko Sądu Najwyższego co do zdolności zasiedzenia nieruchomości przez Skarb Państwa jest utrzymywane. W postanowieniu z dnia 21 maja 2014 r. (II CSK 458/13), Sąd Najwyższy, potwierdzając trwałość tej linii orzeczniczej wskazał ponadto, zawieszenia biegu zasiedzenia nieruchomości przez Skarb Państwa nie stosuje się, jeżeli posiadanie samoistne nie pozostaje w związku z aktem nacjonalizacyjnym albo innym działaniem władczym stanowiącym przeszkodę w wytoczeniu powództwa windykacyjnego. Wskazane orzeczenie stanowi istotne i nowe spojrzenie na ocenę zawieszenia biegu terminu zasiedzenia spowodowanego siłą wyższą, wyłącza bowiem możliwość skutecznego powoływania się przez uczestników postępowania na zarzut zawieszenia biegu terminu zasiedzenia w stanach faktycznych, w których tytuł prawny do nieruchomości został przez Skarb Państwa uzyskany na podstawie orzeczeń deklaratoryjnych (np.: stwierdzenie nabycia spadku, stwierdzenie nabycia własności nieruchomości opuszczonej). W innych sprawach odpieranie zarzutu zawieszenia biegu terminu zasiedzenia z powodu siły wyższej przez Prokuratorię Generalną Skarbu Państwa polega na wykazywaniu stanu możliwości podejmowania działań wydobywczych przez uprawnione osoby, bądź nieusprawiedliwionego braku takich działań, jako okoliczności, których wystąpienie nie miało wpływu na sytuację uczestników. W tym zakresie aktualne pozostaje orzecznictwo Sądu Najwyższego, zgodnie z którym całkowita beczynność właścicieli nieruchomości przez kilkadziesiąt lat po zmianie ustroju społeczno-politycznego, w tym także w okresie, gdy mogli już oni skutecznie dochodzić zwrotu nieruchomości, nie może pozostać bez wpływu na ocenę, czy w sprawie może mieć zastosowanie konstrukcja siły wyższej (postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 20 stycznia 2009 r., II CSK 412/08).

Sąd Najwyższy w sprawach rozpoznanych w 2014 r. potwierdził stanowisko, iż kwalifikacja władania, jako posiadania samoistnego, stanowiącego przesłankę zasiedzenia nieruchomości, nie jest uzależniona od okoliczności uzyskania przez Skarb Państwa władania rzeczą (w ramach imperium czy dominium), lecz wyłącznie od sposobu władania rzeczą (tak postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 8 października 2014 r., II CSK 793/13). Wykazanie *animae* władania nieruchomością jak właściciel w tych sprawach jest podstawowym i niejednokrotnie trudnym zadaniem stawianym Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa. Tym niemniej, w orzecznictwie Sądu Najwyższego odnotować należy pogląd o zasiedzenia udziału w nieruchomości w sytuacji, w której pozostały udział w nieruchomości został wcześniej nabyty przez Skarb Państwa na podstawie układu indemnizacyjnego, co zostało stwierdzone dopiero decyzją Ministra Finansów z 2001 r. (postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 9 grudnia 2014 r., III CSK 336/13).

Kwestią podlegającą ocenie Sądu Najwyższego w 2016 r. była również dopuszczalność nabycia własności nieruchomości w drodze zasiedzenia, oddanych w użytkowanie wieczyste. W uchwale z dnia 9 grudnia 2016 r., III CZP 57/16, Sąd Najwyższy orzekł, iż samoistny posiadacz nieruchomości oddanej w użytkowanie wieczyste osobie trzeciej może nabyć własność tej nieruchomości przez zasiedzenie.

Na uwagę zasługuje także postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 3 grudnia 2015 r., III CSK 355/15, które dotyczy oceny dobrej wiary Skarbu Państwa, który nabywa własność nieruchomości przez zasiedzenie. Sąd Najwyższy w tym orzeczeniu stwierdził, iż w odniesieniu do Skarbu Państwa należy uwzględniać wyjątkowe cechy Skarbu Państwa jako osoby prawnej. Skarb Państwa jest osobą prawną

szczególnego rodzaju, co przejawia się m.in. w tym, że działa przez państwowe jednostki organizacyjne (art. 34 k.c.); jest podmiotem praw i obowiązków dotyczących mienia zarządzanego przez poszczególne państwowe jednostki organizacyjne niebędące osobami prawnymi. Jednostki, te jakkolwiek wchodzą w skład ogólnej struktury państwa, to są wobec siebie odrębne pod względem reprezentacji Skarbu Państwa w zakresie stosunków cywilnoprawnych dotyczących mienia znajdującego się w ich zarządzie (postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 18 października 2007 r., III CZ 39/07). Działania oraz „świadomość” i „wiedza” jednych *stationes fisci* są bez znaczenia dla innych, a tym bardziej dla innych państwowych jednostek będących osobami prawnymi; dotyczy to także okresu obowiązywania zasady jednolitej własności państwowej (co do tej zasady zob. np. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 21 maja 2015 r. IV CSK 514/14). W konsekwencji w odniesieniu do mienia znajdującego się w zarządzie danej państwowej jednostki organizacyjnej, niebędącej osobą prawną, o złej lub dobrej wierze Skarbu Państwa rozstrzyga jedynie stan świadomości osób kierujących tą jednostką; świadomość osób kierujących inną taką jednostką jest bez znaczenia. To samo dotyczy wpływu świadomości osób kierujących określoną państwową jednostką organizacyjną, niebędącą osobą prawną, na złą lub dobrą wiarę innej, państwowej jednostki, będącej osobą prawną; tu także świadomość tych osób nie ma przełożenia na złą lub dobrą wiarę jednostki będącej osobą prawną.

## **11. Sprawy związane z problematyką ustalenia opłat z tytułu użytkowania wieczystego gruntu Skarbu Państwa**

Kolejną kategorię spraw prowadzonych przez Prokuratorię Generalną Skarbu Państwa stanowiły sprawy o ustalenie opłaty za użytkowanie wieczyste gruntu stanowiącego własność Skarbu Państwa i oddanego w użytkowanie wieczyste. Łącznie PGSP prowadziła 360 (wzrost o 65 spraw) takich spraw według stanu na dzień 31 grudnia 2016, zaś ich wpływ w 2016 roku to 213 sprawy (wzrost o 40 spraw).

Zgodnie z art. 80 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. 2004 r. Nr 261 poz. 2603 z późn. zm. - dalej jako „u.g.n.”) - w sytuacji wniesienia sprzeciwu od orzeczenia Samorządowego Kolegium Odwoławczego ustalającego wysokość opłaty za użytkowanie wieczyste, kwestia ustalenia opłaty staje się przedmiotem postępowania sądowego. W tego typu sprawach pojawia się wiele problemów prawnych, przykładowo dotyczących zaliczenia nakładów poczynionych na nieruchomość przez użytkownika wieczystego na poczet opłat z tytułu 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 z dnia 6 grudnia 2012r. wydany w sprawie o sygnaturze 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 u.g.n. została rozstrzygnięta uchwałą Sądu Najwyższego z dnia 28 lutego 2013 r., (III CZP 110/12), jednakże aktualnie spory ogniskują się m.in. wokół zasad i granic zaliczenia nakładów użytkownika wieczystego na grunt Skarbu Państwa (art. 77 ust 4 i 6 u.g.n.).

## **12. Spory infrastrukturalne**

Prokuratoria Generalna wykonywała zastępstwo procesowe Skarbu Państwa w sprawach dotyczących realizacji budynków i budowli użyteczności publicznej<sup>4</sup> (takich jak sądy, siedziby urzędów, czy Stadion Narodowy), urządzeń melioracyjnych (np.: zapory i zbiorniki wodne), umocnień brzegów morskich i budowli portowych (falochrony, nabrzeża).

<sup>4</sup> System sprawozdawczy Prokuratorii Generalnej nie indywidualizuje sporów z uwagi na przedmiot inwestycji, wobec tego brak jest danych dotyczących liczby takich spraw;

Szczególnie dużą liczbę sporów generują inwestycje drogowe realizowane przez Generalną Dyрекję Dróg Krajowych i Autostrad (dalej jako „GDDKiA”). Postępowania sądowe związane z budową dróg i autostrad na EURO 2012, z uwagi na skalę zjawiska oraz znaczenie dla funkcjonowania branży budowlanej, określa się mianem „tsunami sporów budowlanych”.

Na koniec 2016 r. Prokuratoria Generalna prowadziła 418 spraw z udziałem GDDKiA o łącznej wartości przedmiotu sporu ok. 6,1 mld złotych<sup>5</sup>. Choć w 2016 r. liczba spraw nowych dotyczących GDDKiA była statystycznie nieznacznie mniejsza od liczby spraw zakończonych, to jednak wartość spraw nowych była zasadniczo większa od wartości spraw zakończonych (odpowiednio 110 spraw nowych o łącznej wartości ok. 600 mln zł oraz 117 spraw zakończonych o łącznej wartości przedmiotu sporu ok. 430 mln zł).

Najistotniejszą kategorię spraw infrastrukturalnych tworzyły postępowania, w których przeciwnikiem procesowym Skarbu Państwa jest generalny wykonawca robót budowlanych (w mniejszym stopniu postępowania przeciwko wykonawcom prac projektowych). Ich przedmiotem były m.in.: naliczone kary umowne np.: z tytułu odstąpienia od kontraktu lub za opóźnienie w jego realizacji; roszczenia wykonawców o dodatkową płatność bądź przedłużenie czasu na realizację robót; roszczenia waloryzacyjne, tj. o podwyższenie wynagrodzenia za ukończone prace w związku ze zmianą cen materiałów; żądania wykonawców zwrotu gwarancji pobranych przez GDDKiA na pokrycie roszczeń wynikających z nienależytego wykonania bądź niewykonania umowy; roszczenia regresowe GDDKiA wobec wykonawców z tytułu zaspokojenia należności podwykonawców, usługodawców i dostawców.

Spy z wykonawcami charakteryzuje znaczna wartość przedmiotu sporu, skomplikowanie zagadnień faktycznych (w tym technicznych czy architektonicznych) i prawnych, obszerny materiał dowodowy. Przykładowo, łączna wartość przedmiotu sporu w ośmiu postępowaniach sądowych prowadzonych od 2012 r. przez Skarb Państwa - GDDKiA z konsorcjum polsko-irlandzkim w związku z realizacją autostrady A-1 wynosi ponad 1,6 mld zł. Przedmiotem sporu jest m.in. ponad 100 roszczeń wykonawcy o dodatkową płatność za roboty i materiały; roszczenia regresowe GDDKiA wobec wykonawcy z tytułu zaspokojenia należności ok. 400 podwykonawców, usługodawców i dostawców; roszczenia waloryzacyjne, żądania przedłużenia terminu realizacji robót. Akta pojedynczej sprawy obejmują średnio ok. 1000 załączników.

Skarb Państwa - GDDKiA pozostawał również w sporach z instytucjami finansującymi budowę dróg i autostrad, tj. z zakładami ubezpieczeń oraz bankami. Były to sprawy o wypłatę na rzecz GDDKiA kwot gwarancji należytego wykonania kontraktu bądź sprawy o zapłatę przez GDDKiA przelanych na banki przez wykonawców wierzytelności z kontraktów.

Ponadto, zapłaty od Skarbu Państwa - GDDKiA domagają się również podwykonawcy, powołujący się na art. 647<sup>1</sup> k.c., jak również dostawcy, usługodawcy i inni przedsiębiorcy na podstawie ustawy z dnia 28 czerwca 2012 r. o spłacie niektórych niezaspokojonych należności przedsiębiorców, wynikających z realizacji udzielonych zamówień publicznych, Dz.U. z 2012 r., poz. 891 (tzw. „specustawa pomocowa”).

Zważywszy, że inwestycje drogowe w przeważającej mierze realizowane są przez podwykonawców, to norma art. 647<sup>1</sup> k.c. ma szczególne znaczenie dla Skarbu Państwa występującego co do zasady w roli inwestora. Przepis ten wprowadził w 2003 r. do kodeksu cywilnego zasadę solidarnej odpowiedzialności inwestora i wykonawcy za umowy zawierane z podwykonawcami oraz dalszymi podwykonawcami. Miał on zapewnić podwykonawcom korzystną sytuację prawną, umożliwiając im bezpośrednio dochodzenie roszczeń również wobec inwestora, z którym nie łączył ich żaden stosunek umowny. Regulacja art. 647<sup>1</sup> k.c. okazała się jednak złożona i dyskusyjna. W początkowym okresie obowiązywania przepisu był on interpretowany na korzyść podwykonawców, przy marginalizowaniu pozycji inwestora.

Z uwagi na znaczącą liczbę sporów dotyczących roszczeń podwykonawców, Prokuratoria Generalna

---

<sup>5</sup> Dane dotyczące wartości przedmiotu sporu są szacunkowe, ponieważ system sprawozdawczy Prokuraturii Generalnej uwzględnia wartość przedmiotu sporu na datę wniesienia powództwa, natomiast nie uwzględnia jej zmian w toku procesu, które to zmiany z uwagi na przedmiot sporów infrastrukturalnych – rozliczenie robót są dość częste;

wielokrotnie w ciągu ostatnich 10 lat miała możliwość prezentowania stanowiska w przedmiocie charakteru i zakresu odpowiedzialności inwestora za dług wykonawcy, opowiadając się za wyważeniem interesu inwestora i podwykonawcy.

Szczególnie istotne było zatem stanowisko Sądu Najwyższego, wyrażone w uchwale z dnia 17 lutego 2016 r. (III CZP 108/15) oraz postanowieniu z dnia 5 października 2016 r. (III CZP 50/16) (w sprawach z udziałem Skarbu Państwa reprezentowanego przez Prokuratorię Generalną), iż warunkująca odpowiedzialność solidarną inwestora zgoda na zawarcie umowy z podwykonawcą nie ma charakteru blankietowego, lecz zindywidualizowany, odnoszący się do konkretnego podwykonawcy. Może być uznana za skuteczną tylko wówczas, jeżeli inwestor miał wiedzę (nie musząc jej samodzielnie dociekać) o istotnych elementach tej umowy decydujących o zakresie jego solidarnej odpowiedzialności, a więc przede wszystkim o wysokości i zasadach płatności wynagrodzenia należnego podwykonawcy od wykonawcy. Sąd Najwyższy stwierdził ponadto, iż surowy skutek wyrażenia zgody przez inwestora, tj. powstanie solidarnej odpowiedzialności z generalnym wykonawcą za zapłatę wynagrodzenia podwykonawcy, wymaga zagwarantowania inwestorowi minimalnej ochrony prawnej, którą zapewnia znajomość okoliczności pozwalających szacować zakres i stopień zagrożenia wynikającego z przyjmowanej odpowiedzialności. Przy tym nie można pomijać tego, że podwykonawcy także są profesjonalnymi uczestnikami obrotu gospodarczego.

Ostatnią, istotną grupę spraw związanych z realizacją inwestycji stanowią kierowane wobec Skarbu Państwa – GDDKiA roszczenia właścicieli nieruchomości, których podstawę stanowią przepisy ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowywania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (Dz. U. z 2015 r., poz. 2031, zw. „specustawa drogowa”) oraz ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami. Pierwsza grupa dotyczy wykupu tzw. resztówek, czyli tych części nieruchomości, które nie zostały wywłaszczone pod inwestycję drogową, a nie nadają się do prawidłowego wykorzystania na dotychczasowe cele. Druga kategoria pozostaje w związku z dokonanym podziałem nieruchomości na wniosek właściciela lub użytkownika wieczystego, a dotyczy nieruchomości, które w wyniku podziału zostały przeznaczone pod drogi publiczne. W tej grupie można wyróżnić sprawy, w których podstawą żądania jest bezprawność działania organów administracji w związku z realizacją prawa do odszkodowania (opieszałość w wydaniu decyzji o odszkodowaniu).

Mając na uwadze opisane zasadnicze kategorie spraw infrastrukturalnych, należy zauważyć, że najdłużej rozpoznawane przez sądy są spory GDDKiA z udziałem generalnych wykonawców. Mają na to wpływ złożone stany faktyczne, liczba i różne podstawy roszczeń dochodzonych w jednym postępowaniu, liczba podmiotów realizujących kontrakt po stronie wykonawcy. Dodatkowo inwestycje drogowe są realizowane w oparciu o międzynarodowe wzorce umowne, w tym warunki kontraktowe opracowane przez międzynarodowe stowarzyszenie FIDIC (*Fédération Internationale des Ingénieurs-Conseils*). W niemal każdym postępowaniu konieczne jest zasięgnięcie opinii biegłych względnie instytutów naukowych lub naukowo-badawczych. Oznacza to, że prowadzenie sporów wynikających z kontraktów infrastrukturalnych wymaga od radców Prokuratorii Generalnej, poza wiedzą prawniczą, również rozumienia zagadnień technicznych i finansowych oraz znajomości języków obcych.

Sprawy infrastrukturalne wymagają również zaangażowania po stronie sądów. W ocenie Prokuratorii Generalnej, jak również jej przeciwników procesowych, słusznie dokonano w Sądzie Okręgowym w Warszawie XXV Wydziale Cywilnym, właściwym do rozpoznawania spraw z udziałem GDDKiA, specjalizacji sędziów w zakresie rozstrzygania sporów infrastrukturalnych. Przełożyło się to na szybkość oraz sprawność organizacyjną w prowadzeniu przez nich postępowań. Przykładowo, sędziowie Sądu Okręgowego w Warszawie wykorzystują urządzenia techniczne umożliwiające przesłuchiwanie świadków na odległość oraz okazywanie im dokumentów (tj. w trybie tzw. „wideokonferencji”). Trafnie oceniają przydatność dowodu z opinii biegłych lub instytutów, uprzednio dokonawszy wyboru właściwych specjalistów. Koncentracja rozpoznawania sporów infrastrukturalnych przed Sądem Okręgowym w Warszawie oraz związana z tym specjalizacja jego sędziów zapewnia wysoki poziom orzecznictwa. Co do zasady pozytywnie poddaje się ono kontroli instancyjnej dokonywanej przez Sąd Apelacyjny w Warszawie.

Marginalna liczba spraw z udziałem GDDKiA – sporów z wykonawcami, rozpoznawana była przez sądy polubowne. W ciągu ostatnich trzech lat (2014-2016) zostało rozstrzygniętych siedem tego rodzaju postępowań o łącznej wartości przedmiotu sporu ok. 30 mln zł.

W 2016 r. Prokuratoria Generalna prowadziła dwie sprawy przed sądem polubownym (sprawy są nadal w toku), tj. po jednej przed Sądem Arbitrażowym przy Stowarzyszeniu Inżynierów Doradców i Rzeczoznawców w Warszawie oraz przed Sądem Arbitrażowym przy Krajowej Izbie Gospodarczej w Warszawie.

### **13. Pozwy zbiorowe.**

W 2016 r. do Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa wpłynęła jedna nowa sprawa tocząca 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 Skarbu Państwa 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, roszczeń depozytariuszy spółki Amber Gold, regulacji prawnej punktów aptecznych, roszczeń związanych ze skutkami powodzi na Wiśle w 2010 r., roszczeń funkcjonariuszy służb mundurowych czy też sprawy akcjonariuszy Stoczni Szczecińskiej. Zauważalny jest przy tym stały wzrost zainteresowania tą formą dochodzenia roszczeń.

### **14. Zastępstwo Skarbu Państwa przed Sądem Najwyższym**

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

W roku 2016 wpłynęło 257 spraw (ok. 7,7 % wszystkich spraw), w których Prokuratoria Generalna Skarbu Państwa 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 były 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 2016 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:

- braku przerwania biegu przedawnienia roszczenia o naprawienie szkody spowodowanej nieustanowieniem prawa użytkowania wieczystego unieważnioną decyzją (art. 123 § 1 pkt 1 k.c.) przez fakt prowadzenia postępowania administracyjnego o ustanowienie tego prawa toczącego się po stwierdzeniu nieważności decyzji odmawiającej ustanowienia własności czasowej nieruchomości objętej dekretem z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy (Dz.U. Nr 50, poz. 279), (uchwała Sądu Najwyższego z dnia 13 lipca 2016 r. podjęta w składzie siedmiu sędziów, III CZP 14/16),
- skutecznego wyrażenia zgody przez inwestora na zawarcie umów podwykonawczych (uchwała Sądu Najwyższego z dnia 17 lutego 2016 roku, III CZP 108/15),
- możliwości uznania za nadużycie prawa żądania spełnienia świadczenia umownego w pełnej wysokości dochodzonego na podstawie umowy sprzedaży akcji spółki prawa handlowego (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 8 kwietnia 2016 roku, I CSK 285/15),

- braku możliwości samodzielnego dokonania podziału gruntu oddanego w użytkowanie wieczyste przez jego użytkownika wieczystego (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 8 kwietnia 2016 roku, I CSK 259/15),
- uprawnienia osób, które rozwiązały stosunek pracy w celu uniknięcia zawieszenia uprawnień emerytalnych, ze względu na obowiązywanie przepisów ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, uznanego następnie wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego za sprzeczny z Konstytucją do odszkodowania za utracony zarobek (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 2 czerwca 2016 roku, I CSK 513/15 oraz wyrok Sądu Najwyższego z dnia 11 maja 2016 roku, I CSK 350/12),
- odpowiedzialności za szkody wyrządzone przez łosie (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 11 maja 2016 roku, I CSK 290/15),
- zasad odpowiedzialności SP za czynności komornika (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 5 lutego 2016 roku, IV CSK 232/15),
- wiążącego charakteru celu i stawek procentowych opłaty aktualizacyjnej przy nabyciu prawa użytkownika wieczystego. (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 20 maja 2016 r., II CSK 558/15)
- przedawnienia roszczeń z przedwojennych obligacji emitowanych przez Skarb Państwa (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 2 czerwca 2016 roku, I CSK 441/15),
- legitymacji wierzyciela do złożenia wniosku o wszczęcie postępowania o orzeczenie zakazu prowadzenia działalności gospodarczej przez członka zarządu spółki z ograniczoną odpowiedzialnością z powodu niezgłoszenia przez niego w terminie wniosku o ogłoszenie upadłości tej spółki w sytuacji, gdy wierzytelność wnioskodawcy powstała po zaprzestaniu pełnienia przez uczestnika funkcji członka zarządu (uchwała Sądu Najwyższego z dnia 28 września 2016 roku, III CZP 48/16)
- zastosowania instytucji *compensatio lucri cum damno* w sprawie dekretowej (grunty warszawskie) oraz zakresu odpowiedzialności Skarbu Państwa z tytułu sprzedaży lokalu, wśród których jeden został wykupiony na preferencyjnych warunkach przez poprzednika prawnego powódki, któremu nie przysługiwały roszczenia „dekretowe (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 14 października 2016 roku, I CSK 685/15).

## V. ZATRUDNIENIE

Radcowie Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa wykonywali czynności zastępstwa procesowego w sprawach prowadzonych przez Prokuratorię Generalną Skarbu Państwa. Ustawa o PGSP w sposób wyczerpujący regulowała status prawny radców. Zgodnie z przepisem art. 29 ust. 1 ustawy o PGSP radcą Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa mogła być osoba, która:

- 1) posiadała obywatelstwo polskie;
- 2) korzystała 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) posiadała 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) była nieskazitelnego charakteru i swym dotychczasowym zachowaniem dawała rękojmię prawidłowego wykonywania zawodu radcy.

Zgodnie z ustawą o PGSP oraz aktami regulującymi ustrój samorządu radcowskiego i adwokackiego, z chwilą zatrudnienia na stanowisku radcy Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa radcowie prawni zobligowani byli zawieszać wykonywanie zawodu, zaś adwokaci – skreślać się z listy adwokatów.

Dodatkowo radców Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa obowiązują rygorystyczne zakazy dodatkowego zatrudnienia lub zarobkowania. W 2016 r. mimo dokonania pewnego ograniczonego podniesienia wynagrodzeń pracowniczych w PGSP wynagrodzenia i inne warunki zatrudnienia oferowane kandydatom na radców Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa 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 Skarbu Państwa stanowili zatrudnieni w departamentach pracownicy merytoryczni: asystenci radców, specjaliści i główni specjaliści. Dzięki wysokim kwalifikacjom wspierali radców w wykonywaniu czynności służbowych.

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

Stan zatrudnienia w Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa na dzień 31 grudnia 2016 r. wynosił (w przeliczeniu na pełne etaty) 213,25 etaty (216 osób), w tym:

- I. kierownictwo – 2,
- II. pracownicy departamentów – 158,3 et. w tym radcowie 95, asystenci radcy 61,3, stanowiska specjalistyczne 2 et.
- III. pracownicy biur – 52,95 et. w tym 3 radców, 4 asystentów radcy, pozostali pracownicy 45,95 et.

Ogólna liczba etatów wzrosła w 2016 r. o 21,25 etaty, czyli o ok. 10%, gdyż na koniec 2015 r. wynosiła 192 etaty. Wzrost ten wynikał z faktu zatrudnienia w ostatnim kwartale roku dużej liczby asystentów radców, co stanowiło pierwszy etap przygotowań Prokuraturii Generalnej do wykonywania poszerzonego katalogu zadań świadczenia pomocy prawnej dla państwowych osób prawnych) zgodnie z procedowanym wówczas projektem ustawy o PGRP.

Niezależnie od powyższego Prokuratura Generalna Skarbu Państwa pozostawała urzędem niewielkim w zestawieniu z szacunkami przyjmowanymi przy jej tworzeniu. Zgodnie z założeniami zawartymi w uzasadnieniu rządowego projektu ustawy o PGSP zatrudnienie w Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa 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:

<b>ŚREDNIE WYNAGRODZENIE BRUTTO w 2016</b>	
<b>Prezesi (2,75)</b>	<b>14.439,77</b>
<b>Radca (19,79)</b>	<b>7.596,88</b>

<b>Starszy Radca (71,4)</b>	<b>9.288,15</b>
<b>Asystenci radców (30,62)</b>	<b>2.845,05</b>
<b>Administracja (70,2 w tym 3 dyrektorów)</b>	<b>3.310,87</b>

W 2016 roku łączna kwota wypłat wynagrodzenia dodatkowego z tytułu zasądzonych i ściągniętych kosztów zastępstwa procesowego wynosiła 4.229.076,39 zł.

Wskazać jednak należy, że m.in. z uwagi na niesatysfakcjonujący poziom wynagrodzeń, tylko w 2015 roku z Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa odeszło 9 radców, co stanowi około 9,5 % całego korpusu radców, a także 11 cennych analityków - pracowników merytorycznych opracowujących istotne zagadnienia prawne, co stanowi około 18% składu osobowego tej grupy pracowników.

Fluktuacje kadrowe, które miały miejsce, a przede wszystkim ryzyko dalszego osłabienia zespołu Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa, co skutkowało by negatywnymi konsekwencjami dla interesów majątkowych Skarbu Państwa, wymagają podjęcia radykalnych przedsięwzięć ukierunkowanych na zapewnienie stabilności zatrudnienia. Najbardziej skutecznym, sprawdzonym mechanizmem zapobiegającym takim zjawiskom jest optymalizacja wynagrodzeń poprzez ustalenie ich na poziomie uwzględniającym skalę obciążenia zadaniami służbowymi, odpowiedzialności zawodowej, wymaganych kwalifikacji, oraz niezbędnego doświadczenia i zaangażowania, koniecznych do wykonywania tak doniosłych zadań.

## **VI. REALIZACJA PLANU FINANSOWEGO**

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

W części 74 – Prokuratura Generalna Skarbu Państwa zaplanowane zostały wydatki w dwóch działach:

1. dział 750 – Administracja publiczna  
rozdz. 75003 – Prokuratura Generalna Skarbu Państwa
2. dział 752 – Obrona Narodowa  
rozdz. 75212 – Pozostałe wydatki obronne

Zgodnie z ustawą budżetową na 2016 r. plan wydatków Prokuraturii Generalnej wynosił 33.905.000,00 zł.

Wykonanie planu wydatków Prokuraturii Generalnej na 2016 r. wyniosło 32.103.430,52 zł., tj. 94,69 %

Głównymi kategoriami wydatków w 2016 roku były:

1. wynagrodzenia, w tym dodatkowe wynagrodzenie roczne w wysokości: 16.820.314,71 zł;
2. pochodne od wynagrodzeń w wysokości: 3.320.101,83 zł;
3. czynsz najmu siedziby PGSP w wysokości: 2.651.425,44 zł;
4. podróże służbowe krajowe i zagraniczne w wysokości: 506.664,64 zł;
5. wydatki na zewnętrzne usługi prawnicze w wysokości: 4.898.211,04 zł;
6. wydatki majątkowe w wysokości: 464.971,86 zł;
7. pozostałe wydatki bieżące w wysokości: 3.441.741,00 zł.

## Główne kategorie wydatków w 2016 r.

1) wynagrodzenia, w tym dodatkowe wynagrodzenie roczne	16.820.314,71 PLN
2) pochodne od wynagrodzeń	3.320.101,83 PLN
3) czynsz najmu siedziby PGSP	2.651.425,44 PLN
4) podróże służbowe krajowe i zagraniczne	506.664,64 PLN
5) wydatki na zewnętrzne usługi prawnicze	4.898.211,04 PLN
6) wydatki majątkowe	464.971,86 PLN
7) pozostałe wydatki bieżące	3.441.741,00 PLN

## VII. KONTROLA ZARZĄDCZA

W Prokuratorii Generalnej Skarbu Państwa funkcjonował 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.

## VIII. ROZWÓJ ZAWODOWY PRACOWNIKÓW PROKURATORII GENERALNEJ

W 2016 r. Prokuratoria Generalna Skarbu Państwa kontynuowała cykl szkoleń wewnętrznych.

W 2016 roku przeprowadzono następujące szkolenia:

- a) Zadośćuczynienie pieniężne za naruszenie dóbr osobistych osób pośrednio poszkodowanych (doc. dr Teresa Grzeszczak);
- b) Stosowanie warunków kontraktu FIDIC przy realizacji inwestycji, w szczególności drogowych (prawnik Marcin Karolak);
- c) Nowelizacja Kodeksu cywilnego i Kodeksu postępowania cywilnego z dnia 10 lipca 2016 r. (prof. Jacek Gołaczyński);
- d) Prokuratoria Generalna od Królestwa Polskiego do II Rzeczypospolitej (prof. Marek Wąsowicz) – referat na konferencji „Prokuratoria Generalna – 200 lat tradycji ochrony dobra publicznego”;
- e) Próby reaktywowania Prokuratorii Generalnej w latach dziewięćdziesiątych XX wieku (adw. Andrzej Rościszewski, dr Jacek Krauss) – referat na konferencji „Prokuratoria Generalna – 200 lat tradycji ochrony dobra publicznego”;

- f) Prokuratoria Generalna w pracach parlamentarnych i wobec aktualnych wyzwań międzynarodowych (Janusz Wojciechowski, audytor w Europejskim Trybunale Obrachunkowym) – referat na konferencji „Prokuratoria Generalna – 200 lat tradycji ochrony dobra publicznego”;
- g) Współpraca Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z państwami członkowskimi – problem reprezentacji państw członkowskich (prof. Maciej Szpunar) – referat na konferencji „Prokuratoria Generalna – 200 lat tradycji ochrony dobra publicznego”;
- h) Bilans doświadczeń w 10-letnich relacjach Sądu Najwyższego z Prokuratorią Generalną (prof. Małgorzata Gersdorf Pierwsza Prezes Sądu Najwyższego) – referat na konferencji „Prokuratoria Generalna – 200 lat tradycji ochrony dobra publicznego”;
- i) Aktualne problemy odpowiedzialności odszkodowawczej władzy publicznej (prof. Małgorzata Pyziak-Szafnicka Sędzia Trybunału Konstytucyjnego) – referat na konferencji „Prokuratoria Generalna – 200 lat tradycji ochrony dobra publicznego”;
- j) Reprezentacja państwowych osób prawnych przez Prokuratorie Generalną (dr Marcin Dziurda) – referat na konferencji „Prokuratoria Generalna – 200 lat tradycji ochrony dobra publicznego”;
- k) Szkolenie medialne – jak wystąpić przed kamerą (specjalista od mediów Wojciech Klata).

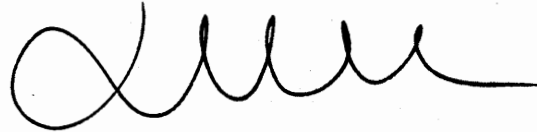
Ponadto trzeba wskazać na zorganizowanie konferencji naukowej „Prokuratoria Generalna – 200 lat tradycji ochrony dobra publicznego”. Konferencja stanowiła centralny punkt obchodów jubileuszu 200-lecia Prokuraturii Generalnej. W ramach konferencji odbyły się dwa panele naukowe: pierwszy poświęcony Prokuraturii Generalnej w perspektywie historycznej i prawnomiędzynarodowej, w którym dyskusję moderował prof. Robert Jastrzębski, drugi poświęcony Prokuraturii Generalnej w obliczu aktualnych wyzwań prawnych, w którym rolę moderatora pełnił Prezes PGSP prof. Leszek Bosek.

W 2016 r. nakładem Wydawnictwa Sejmowego ukazała się monografia „Prokuratoria Generalna. 200 lat tradycji ochrony dobra publicznego” autorstwa Krzysztofa Buczyńskiego i Pawła Sosnowskiego (pracowników Prokuraturii) pod redakcją naukową profesora Leszka Boska, Prezesa Prokuraturii Generalnej. Książka powstała na okoliczność uroczystych obchodów jubileuszu dwusetlecia powstania Prokuraturii Generalnej. Jej celem było udokumentowanie wkładu Prokuraturii Generalnej w umacnianie suwerennego bytu państwa polskiego, poczynając od czasów Królestwa Polskiego, przez Drugą Rzeczpospolitą aż do dnia dzisiejszego.

## IX. DANE PORÓWNAWCZE ZA OSTATNICH PIĘĆ LAT

Dane/Rok	2012	2013	2014	2015	2016
Liczba spraw sądowych w toku na 31 grudnia danego roku	6 872	7 223	7 537	7 085	6 581
Liczba spraw sądowych zakończonych	4 160	3 982	3 698	4 024	3 829
Liczba nowych spraw sądowych	4 709	4 330	4 012	3 641	3 335
Skuteczność liczbowa - sprawy bierne/czynne (w %)	94,55	95,15	94,67	94,32	94,29
	74,54	75,31	86,18	85,81	83,97
Zatrudnienie (w etatach)	161,1	182,5	190	192	213,25

Koszty działalności łącznie (w tys. zł)	26 396,45	29 821,67	28 784,33	29 001,69	32 103,43
w tym - koszty własne (w tys. zł)	21 838,85	24 336,49	25 002,39	25 315,24	27 205,22
w tym - kancelarie zewnętrzne (w tys. zł)	4 557, 00	5 485,18	3 781,94	3 686,45	4.898,21



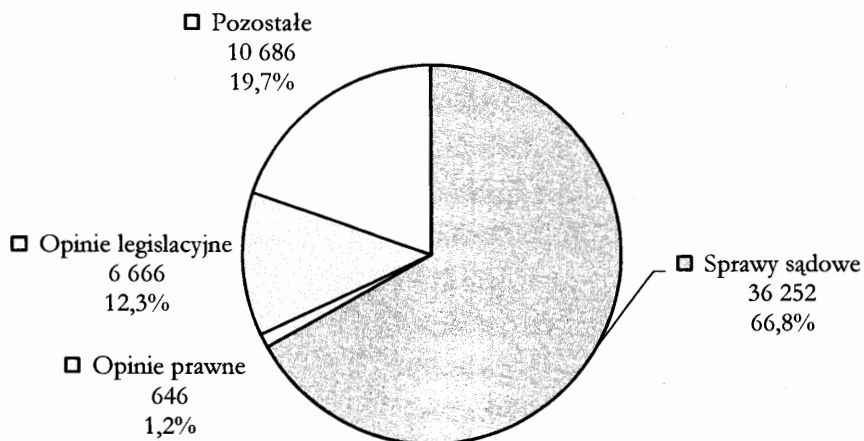
## INFORMACJA STATYSTYCZNA O SPRAWACH PROWADZONYCH W PGSP

stan na dzień 31 grudnia 2016 r.

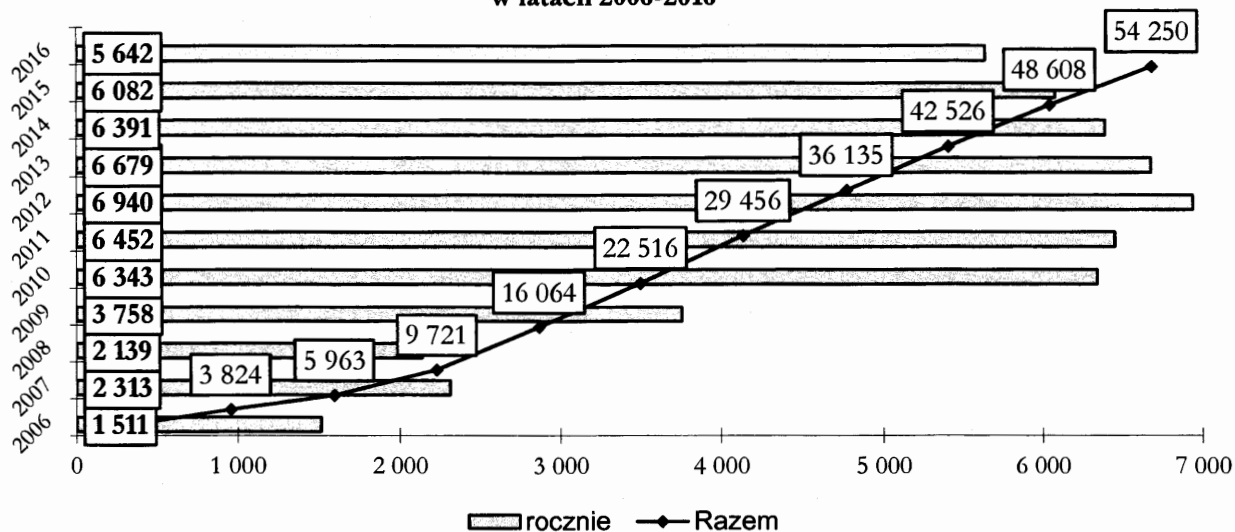
### 1. Sprawy zarejestrowane w PGSP wg klasyfikacji zbiorczej

Typ spraw	Liczba spraw wg roku wszczęcia											
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	RAZEM
Sprawy sądowe	1 190	1 740	1 466	2 636	4 715	4 478	4 709	4 330	4 012	3 641	<b>3 335</b>	36 252
Opinie prawne	59	111	94	82	48	47	44	42	51	26	<b>42</b>	646
Opinie legislacyjne	133	373	421	756	816	731	727	739	645	690	<b>635</b>	6 666
Pozostałe	129	89	158	284	764	1 196	1 460	1 568	1 683	1 725	<b>1 630</b>	10 686
<b>RAZEM</b>	<b>1 511</b>	<b>2 313</b>	<b>2 139</b>	<b>3 758</b>	<b>6 343</b>	<b>6 452</b>	<b>6 940</b>	<b>6 679</b>	<b>6 391</b>	<b>6 082</b>	<b>5 642</b>	<b>54 250</b>

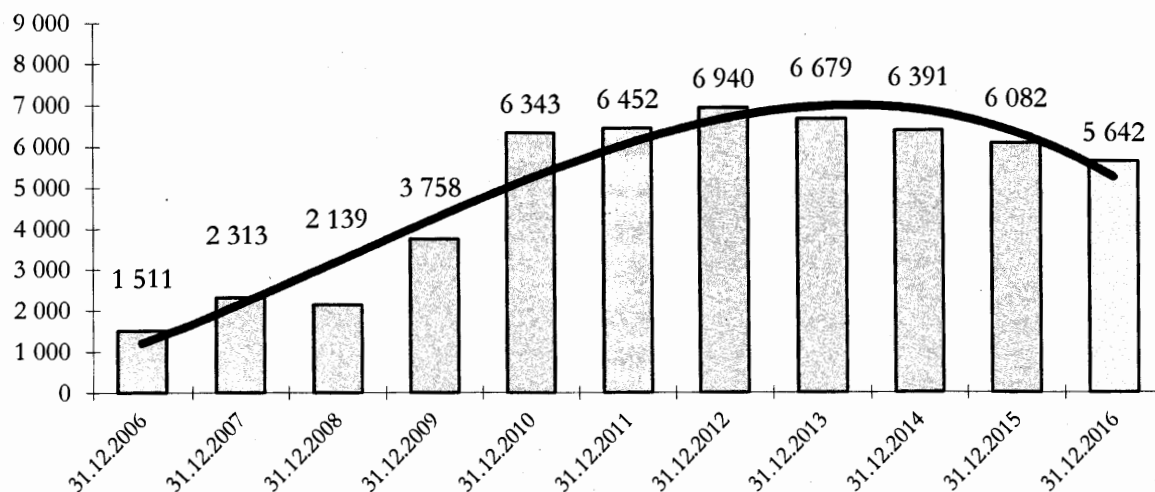
### Sprawy zarejestrowane w PGSP w latach 2006-2016



### Dynamika wpływu spraw z porównaniem rocznego wpływu spraw do PGSP w latach 2006-2016



**Tendencja zmian rocznego wpływu spraw do PGSP  
w latach 2006-2016**



**2. Sprawy sądowe prowadzone przez PGSP w 2016 r. - zestawienie chronologiczne**

Sprawy sądowe prowadzone przez Prokuratorię Generalną w 2016 r.	Liczba spraw
Pozostające w toku wg stanu na dzień 1 stycznia 2016 r.	7 049
Zarejestrowane w okresie 1. stycznia - 31. grudnia 2016r.	3 335
Pozostające w toku wg stanu na dzień 31 grudnia 2016 r.	6 581*

\* rozbieżność na 26 spraw wynika z liczby spraw zamykanych - łączonych z innymi sprawami w latach ubiegłych, a wznowionych w trakcie okresu sprawozdawczego. W wyniku tej operacji powstała rozbieżność pomiędzy liczbą sumą spraw zarejestrowanych oraz spraw będących w toku na początek okresu sprawozdawczego po odjęciu spraw zakończonych w danym roku, a liczbą spraw faktycznie prowadzonych na koniec danego roku statystycznego (tu na dzień 31 grudnia 2016 roku).

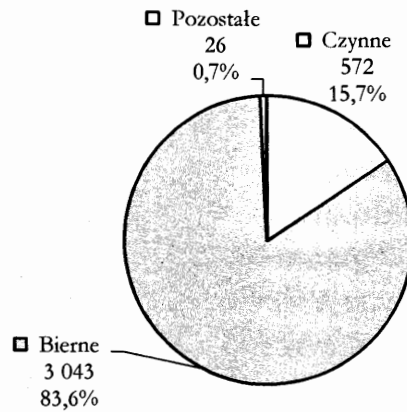
**3 Sprawy sądowe wszczęte w 2016 r.**

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

Typ wszczętych spraw	Liczba wszczętych spraw	Łączna wartość przedmiotu sprawy wg waluty		
		PLN	USD	EUR
Bierne	2 706	6 100 841 232,44	-	57 000,00
Czynne	609	817 873 759,84	-	1 569 694,00
Pozostałe	20	18 803 963,10	-	-
<b>RAZEM</b>	<b>3 335</b>	<b>6 937 518 955,38</b>	<b>-</b>	<b>1 626 694,00</b>

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

### Sprawy sądowe wszczęte w PGSP w 2016 r. wg typu spraw



#### 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	257	41 407 045,22	-	-
Sady powszechne i polubowne, w tym międzynarodowe	3 078	6 896 111 910,16	-	1 626 694,00
<b>RAZEM</b>	<b>3 335</b>	<b>6 937 518 955,38</b>	<b>-</b>	<b>1 626 694,00</b>

#### 4. Sprawy sądowe zakończone w PGSP w 2016 r.

##### 4.a. Sprawy zakończone według zbiorczego typu wyniku postępowania

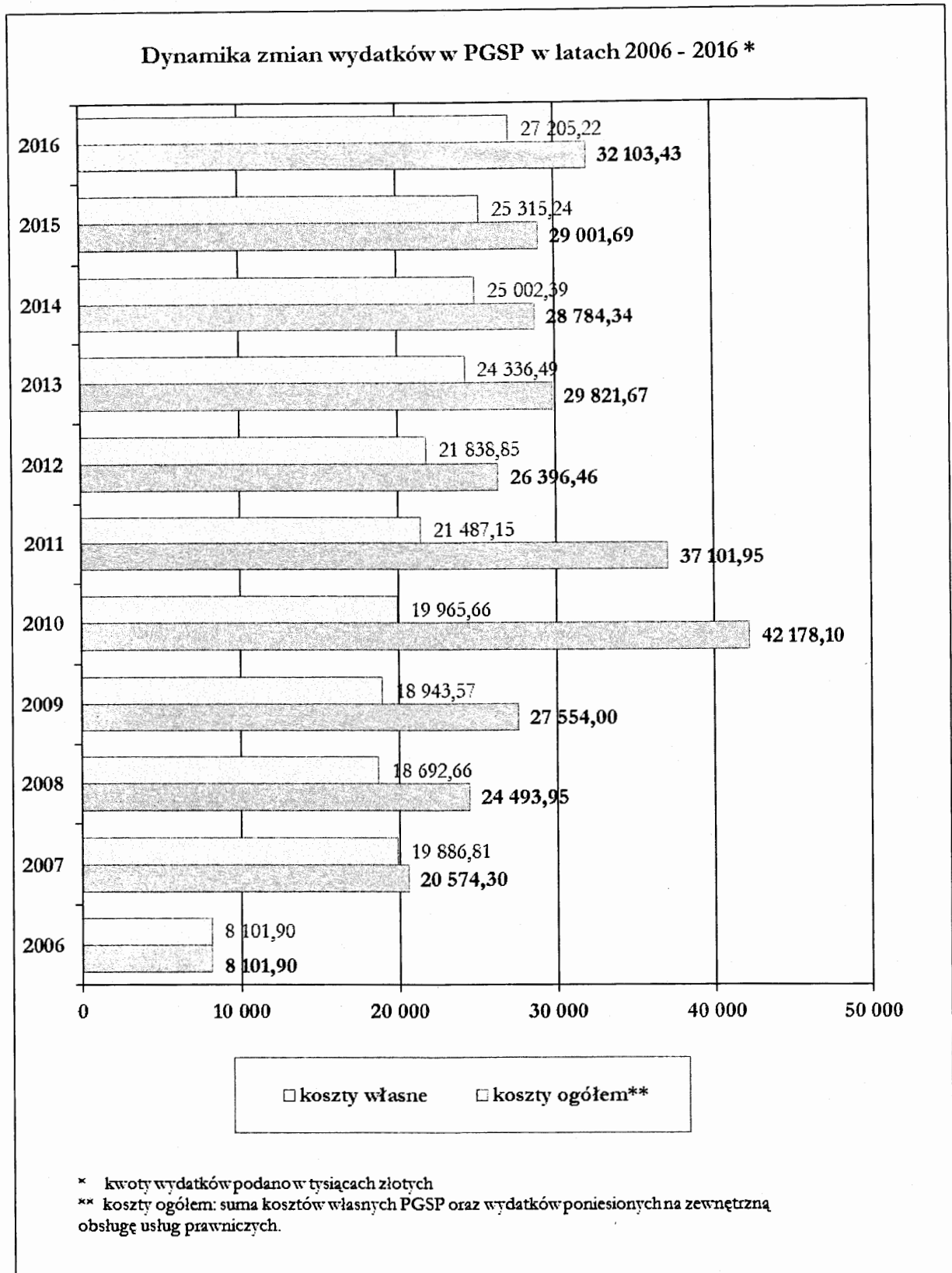
Zbiorczy typ wyniku postępowania	Liczba zakończonych spraw
Wygrana i wygrana częściowa Skarbu Państwa	<b>2 148</b>
Przegrana i przegrana częściowa Skarbu Państwa	<b>282</b>
Inne zakończenie, w tym:	<b>1 399</b>
przekazanie do statio fisci	525
brak własności PGSP	363
zwrot pozwu	120
umorzenie postępowania	119
niezłożenie pozwu	75
zawarcie ugody	39
niewniesienie skargi kasacyjnej	18
brak zawarcia ugody	14
cofnięcie wniosku przez statio fisci	10
odmowa przejęcia sprawy do prowadzenia	6
pozostałe	110
<b>RAZEM</b>	<b>3 829</b>

**4.b. Wysokość kwot zasądzonych i oddalonych w sprawach zakończonych w 2016 r.**

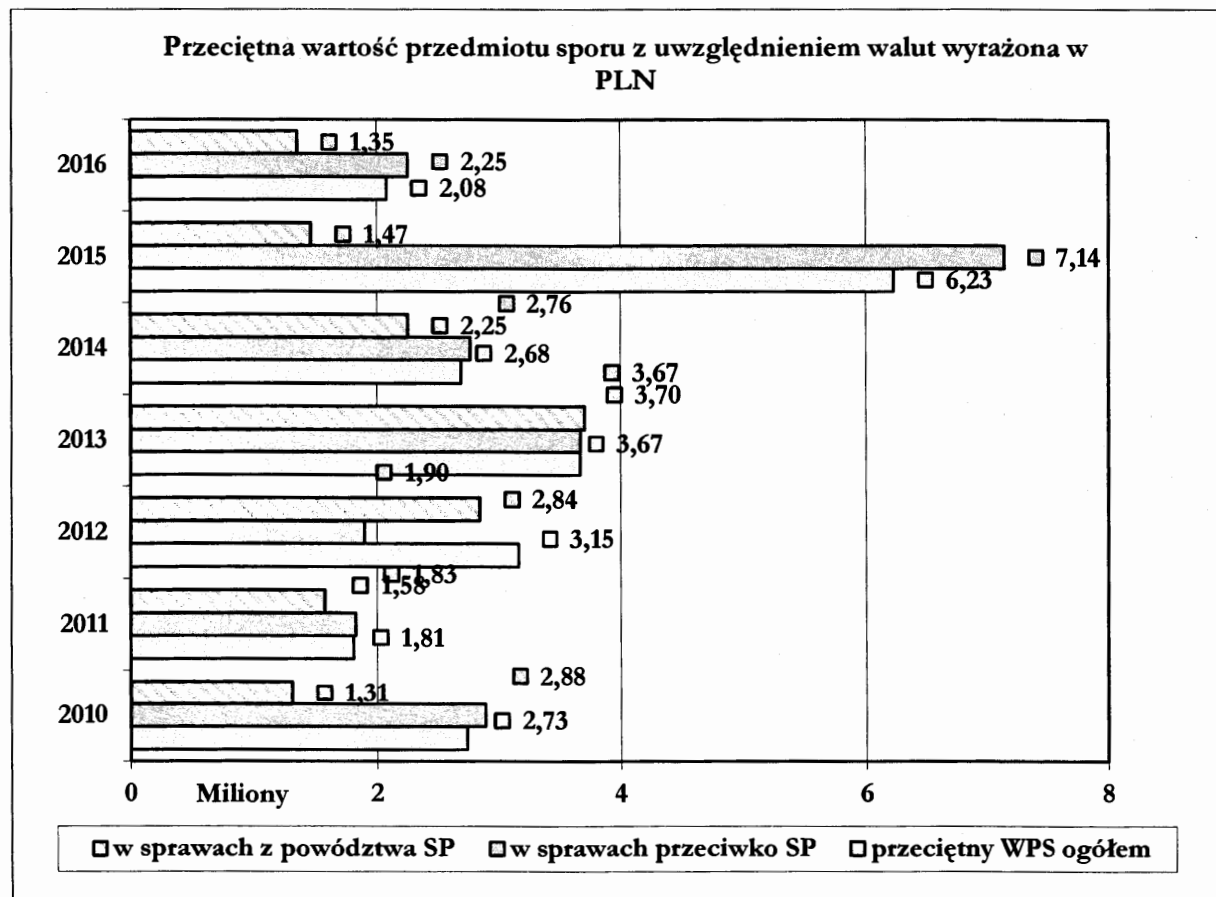
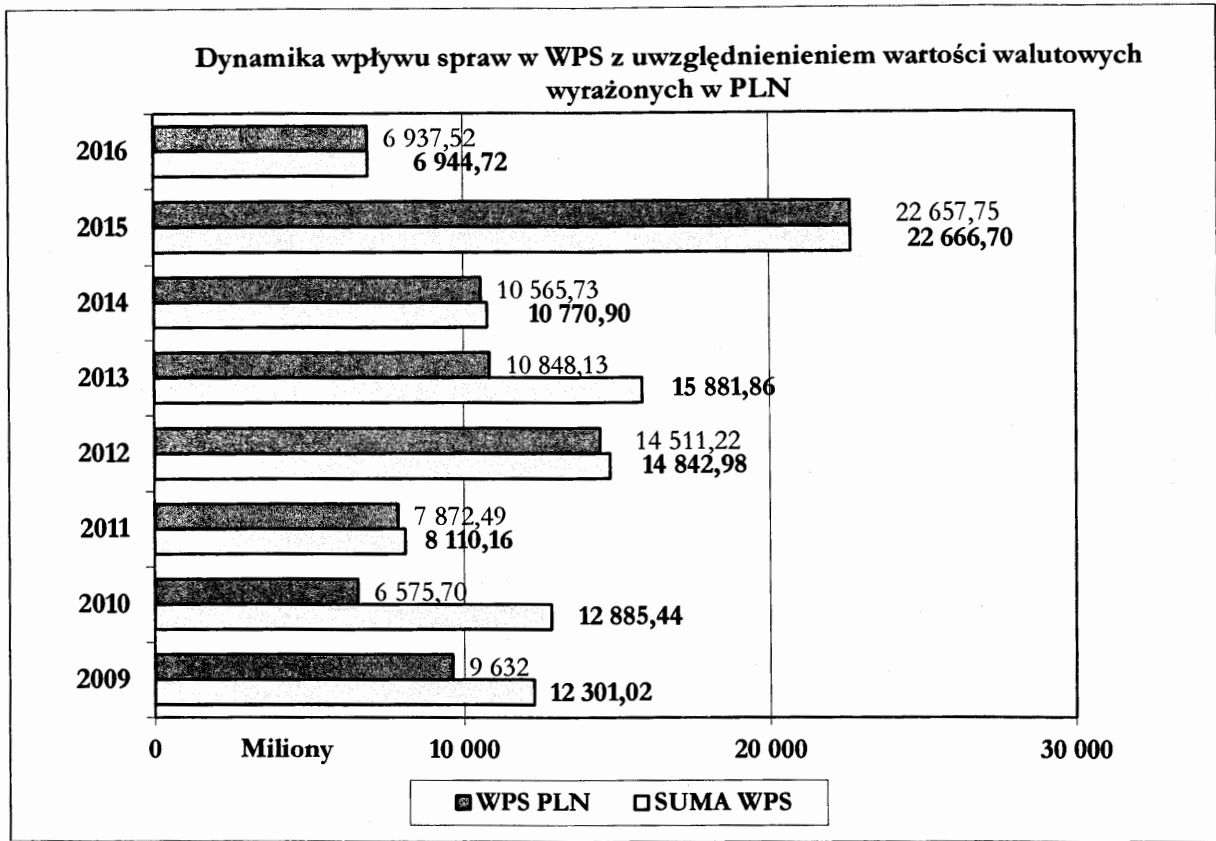
Liczba <b>wygranych</b> spraw skierowanych przeciwko Skarbowi Państwa	<b>1 733</b>
Suma roszczeń <b>oddalonych od Skarbu Państwa</b>	<b>3 558 993 864,74 PLN</b> <b>7 483 820,14 EUR</b>
Liczba <b>przegranych</b> spraw skierowanych przeciwko Skarbowi Państwa	<b>105</b>
Suma roszczeń <b>zasądzonych od Skarbu Państwa</b>	<b>301 580 050,27 PLN</b> <b>88 072,93 EUR</b>
Skuteczność w zakresie kwot roszczeń przeciwko Skarbowi Państwa w PLN	<b>92,19 % (wzrost o 2,76 %)</b>
Skuteczność w zakresie kwot roszczeń przeciwko Skarbowi Państwa w USD	<b>- %</b>
Skuteczność w zakresie kwot roszczeń przeciwko Skarbowi Państwa w EUR	<b>98,84 % (wzrost o 15,6 %)</b>
Skuteczność w zakresie liczby spraw skierowanych przeciwko Skarbowi Państwa	<b>94,29 % (spadek o 0,03 %)</b>

Liczba <b>wygranych</b> spraw z powództwa Skarbu Państwa	<b>241</b>
Suma roszczeń <b>zasądzonych na rzecz Skarbu Państwa</b>	<b>131 734 981,66 PLN</b>
Liczba <b>przegranych</b> spraw z powództwa Skarbu Państwa	<b>46</b>
Suma roszczeń <b>oddalonych w sprawach z powództwa Skarbu Państwa</b>	<b>21 880 478,39 PLN</b>
Skuteczność w zakresie rozstrzygnięcia co do kwot w PLN	<b>85,76 % (wzrost o 19,01 %)</b>
Skuteczność w zakresie rozstrzygnięcia co do kwot w USD	<b>- %</b>
Skuteczność w zakresie rozstrzygnięcia co do kwot w EUR	<b>- %</b>
Skuteczność w zakresie liczby spraw z powództwa Skarbu Państwa	<b>83,97 % (spadek o 1,84 %)</b>

## 5. Dynamika zmian wydatków w PGSP



6. Dynamika zmian ogólnej wartości przedmiotu sporu w sprawach zarejestrowanych w latach 2010 – 2016



**Wykaz spraw wszczętych w Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa w okresie od 1 stycznia do 31 grudnia 2016 roku, które uznano za oczywiste bezzasadne co do wysokości przedmiotu sporu.**

<b>Ip</b>	<b>Znak Sprawy</b>	<b>Sygnatura Akt</b>	<b>Hasło sprawy</b>	<b>WPS PLN</b>	<b>WPS USD</b>	<b>WPS EUR</b>
1	KR-41-211/16/AKG	I C 1220/15	Stanbud vs SP - SO Szczecin	1 000 000 000		
2	KR-41-79/16/AKG	I C 232/16	Fundacja Walczących o Niepodległość vs SP-MSP i in	1 000 000 000		
3	KR-41-1990/16/AKG	II C 457/16	Stępień vs SP - MSP i inni	487 000 000		
4	KR-41-619/16/PMA	I Co 366/16	Fundacja na Rzecz Nauki Polskiej vs SP - MSP	280 875 640		
5	KR-41-2091/16/TKO	I C 499/16	Jarocki vs SP-Prezes Trybunału Konstytucyjnego	100 000 000		
6	KR-41-416/16/AKG	I C 1188/15	Stanbud vs SP - SO Szczecin	100 000 000		
7	KR-41-2221/16/CLU	II Co 109/16	Śliwa vs SP - Dyrektor ZK Jastrzębie Zdrój	82 000 000		
8	KR-41-24/16/MRY	III C 730/15	Grzelak vs SP - CZSW	60 150 000		
9	KR-41-651/16/MKG	III C 615/15	Grzelak vs SP-CZSW i inni	56 090 000		
10	KR-41-1449/16/BSW	I C 415/16	Brodziński vs SP - Prezes SR Myszków i inni	52 000 000		
11	KR-41-101/16/TSZ	I C 574/15	Kot De Vries vs SP - SN	50 000 000		
12	KR-41-1036/16/ŁPŁ	XV Co 115/16	Sumer vs SP-	27 650 000		
13	KR-41-571/16/BSZ	I C 230/15	Galanty vs SP-MSP	25 532 358		
14	KR-41-2821/16/KCL	I C 1595/16	Żuchowska vs SP - KWP Białystok	25 000 000		
15	KR-41-575/16/APR	III C 666/15	Grzelak vs SP - CZSW	25 000 000		
16	KR-41-708/16/TKO	I C 72/16	Duś vs SP - Prokurator Okręgowy w Sieradzu	21 721 435		
17	KR-41-704/16/MPI	II C 507/16	Kosmowska vs SP - MS	20 000 000		
18	KR-41-1986/16/BSZ	I Co 192/16	Chlebicki vs SP - SO Bydgoszcz	16 200 000		
19	KR-41-264/16/TSZ	II C 580/15	Nawrot vs SP - KMP Katowice	14 000 000		
20	KR-41-2524/16/MME	III C 1334/16	Łakomy vs SP - Dyrektor AŚ Warszawa-Mokotów	10 024 000		
21	KR-41-1081/16/ŁPŁ	XV C 1077/15	Gwizdała vs PR Gdańsk-Południe	10 000 000		
22	KR-41-11/16/CLU	I C 554/16	Badach vs SP - Pierwszy Prezes SN i inni	10 000 000		
23	KR-41-1572/16/ŁPŁ	I C 281/16	Czyżanowski vs SP-SR Gdynia i inni	10 000 000		
24	KR-41-2286/16/KCL	I C 557/16	Bryske vs SP-SR Bydgoszcz	10 000 000		
25	KR-41-925/16/ŁPŁ	I C 2567/15	Dąbrowski vs SP-SO Płock i inni			10 000 000
26	KR-41-2585/16/LJU	I C 876/16	Lada vs SP-SR Grójec			1 081 000