



KG.P.430.012.2019  
Nr ewid. 165/2019/P/19/015/KGP

Informacja o wynikach kontroli

**REALIZACJA ZADAŃ  
PRZEZ PROKURATORIĘ GENERALNĄ  
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

**DEPARTAMENT GOSPODARKI,  
SKARBU PAŃSTWA I PRYWATYZACJI**

## MISJA

Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej

## WIZJA

Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa

### Informacja o wynikach kontroli

#### Realizacja zadań przez Prokuratorię Generalną Rzeczypospolitej Polskiej

Dyrektor Departamentu Gospodarki,  
Skarbu Państwa i Prywatyzacji



Lech Oniszczenko

#### Akceptuję:

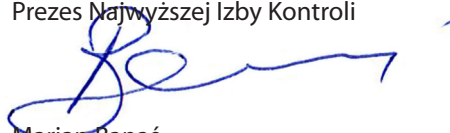
Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli



Małgorzata Motylow

#### Zatwierdzam:

Prezes Najwyższej Izby Kontroli



Marian Banaś

Warszawa, dnia 22. 01. 2020

Najwyższa Izba Kontroli  
ul. Filtrowa 57  
02-056 Warszawa  
T/F +48 22 444 50 00

[www.nik.gov.pl](http://www.nik.gov.pl)

# SPIS TREŚCI

WYKAZ STOSOWANYCH SKRÓTÓW, SKRÓTOWCÓW I POJĘĆ.....	4
1. WPROWADZENIE.....	5
2. OCENA OGÓLNA .....	8
3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI.....	9
4. WNIOSKI.....	14
5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI .....	15
5.1. Zapewnienie przez Prezesa PG RP odpowiednich warunków organizacyjnych i kadrowych do wykonywania zadań wynikających z ustawy o Prokuraturze Generalnej RP oraz realizacji zadań w zakresie ewidencji mienia Skarbu Państwa i czynności rozporządzających państwowych osób prawnych .....	15
5.1.1. Diagnozowanie potrzeb w związku z nowymi zadaniami PG RP i monitorowanie wykonywania zadań .....	16
5.1.2. Przygotowanie PG RP do realizacji zadań zleczanych przez Prezesa Rady Ministrów oraz współpraca z Kancelarią Prezesa Rady Ministrów .....	26
5.2. Zastępowanie przez Prokuratorę Generalną Rzeczypospolitej Polskiej osób prawnych oraz realizacja innych zadań określonych w ustawie o Prokuraturze Generalnej RP .....	27
5.2.1. Zastępowanie przez PG RP osób prawnych, sporządzanie opinii prawnych na zlecenie podmiotów reprezentujących Skarb Państwa i osoby zastępowane oraz opiniowanie umów o doradztwo prawne.....	28
5.2.2. Funkcjonowanie Sądu Polubownego przy Prokuraturze Generalnej RP .....	33
5.3. Nadzór nad Prezesem PG RP oraz wykorzystanie potencjału Prokuratury przez Prezesa Rady Ministrów .....	35
5.3.1. Organizacja systemu nadzoru nad PG RP .....	37
5.3.2. Sprawowanie nadzoru nad PG RP .....	39
6. ZAŁĄCZNIKI .....	44
6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe.....	44
6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych.....	47
6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności .....	64
6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli.....	66

## Wykaz stosowanych skrótów, skrótowców i pojęć

<b>KPRM</b>	Kancelaria Prezesa Rady Ministrów
<b>MSP</b>	Ministerstwo Skarbu Państwa
<b>Osoba prawna</b>	Jednostka organizacyjna posiadająca na podstawie przepisów prawa (np. cywilnego) osobowość prawną.
<b>Państwowa osoba prawna</b>	Zdefiniowana w art. 3 ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. <i>o zasadach zarządzania mieniem państwowym</i> <sup>1</sup> . Pojęcie to oznacza m.in. jednostkę organizacyjną posiadającą osobowość prawną, utworzoną w drodze ustawy lub na podstawie ustawy lub w wykonywaniu ustawy przez organ administracji rządowej, w celu realizacji zadań publicznych. Państwową osobą prawną jest również spółka, której akcjonariuszami są wyłącznie Skarb Państwa lub inne państwowe osoby prawne (art. 3 ust. 3 pkt 2 ustawy <i>o zarządzaniu mieniem państwowym</i> ).
<b>PG RP</b>	Prokuratoria Generalna Rzeczypospolitej Polskiej
<b>PG SP</b>	Prokuratoria Generalna Skarbu Państwa
<b>Rozporządzenie w sprawie osób zastępowanych</b>	<i>Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 11 maja 2017 r. w sprawie osób prawnych zastępowanych przez Prokuratorię Generalną Rzeczypospolitej Polskiej oraz opłat ponoszonych za usługi prawne świadczone przez Prokuratorię Generalną Rzeczypospolitej Polskiej, a także opłat za przeprowadzenie postępowania przed Sądem Polubownym przy Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej</i> <sup>2</sup> .
<b>Sąd Polubowny</b>	Sąd Polubowny przy Prokuraturii Generalnej.
<b>Statut PG RP</b>	<i>Statut Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej nadany Zarządzeniem Nr 3 Prezesa Rady Ministrów z dnia 17 stycznia 2017 r. w sprawie nadania statutu Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej, z mocą od dnia 1 stycznia 2017 r.</i> <sup>3</sup>
<b>Ustawa o NIK</b>	Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. <i>o Najwyższej Izbie Kontroli</i> <sup>4</sup> .
<b>uPG SP</b>	Ustawa z dnia 8 lipca 2005 r. <i>o Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa</i> <sup>5</sup> .
<b>uPG RP</b>	Ustawa z dnia 15 grudnia 2016 r. <i>o Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej</i> <sup>6</sup> . Ustawa weszła w życie w dniu 1 stycznia 2017 r., przy czym część jej przepisów zaczęła obowiązywać od dnia 1 lipca 2017 r.
<b>Uzzmp</b>	Ustawa z dnia 16 grudnia 2016 r. <i>o zasadach zarządzania mieniem państwowym</i> .
<b>Zastępstwo procesowe</b>	Reprezentowanie Skarbu Państwa, państwowych osób prawnych lub osób prawnych m.in. w sprawach sądowych przez upoważnionych pracowników PG RP na podstawie art. 33 ust. 1 <i>uPG RP</i> .

<sup>1</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 1302, ze zm.

<sup>2</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 702, ze zm.

<sup>3</sup> M.P. poz. 38, ze zm.

<sup>4</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 489, ze zm.

<sup>5</sup> Dz. U. z 2016 r. poz. 1313, ze zm.

<sup>6</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 1265, ze zm.

# 1. WPROWADZENIE

## Pytanie definiujące cel główny kontroli

Czy Prokuratura Generalna Rzeczypospolitej Polskiej zorganizowała efektywny system obsługi prawnej osób prawnych i wykonywania zadań ustawowych w poszerzonym zakresie?

## Pytania definiujące cele szczegółowe kontroli

1. Czy Prokuratura Generalna Rzeczypospolitej Polskiej zapewniła odpowiednie warunki organizacyjne i kadrowe do wykonywania zadań wynikających z ustawy?
2. Czy świadczona obsługa prawna zapewniała realizację uzasadnionych potrzeb osób prawnych, w tym w szczególności spółek z udziałem Skarbu Państwa i przyczyniała się do spadku kosztów obsługi prawnej?
3. Czy nadzór sprawowany nad Prokuraturą Generalną Rzeczypospolitej przez Prezesa Rady Ministrów zapewniał odpowiednie ukierunkowywanie jej działań i stworzenie warunków do ich wykonywania?

## Jednostki kontrolowane

Prokuratura Generalna Rzeczypospolitej Polskiej  
Kancelaria Prezesa Rady Ministrów

## Jednostki do których wystąpiono o informacje na podstawie art. 29 ust. 1 ustawy o NIK

30 państwowych osób prawnych

## Okres objęty kontrolą 2017–2019

W dniu 1 stycznia 2017 r. weszła w życie ustawa o Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej (PG RP). Na mocy tego aktu prawnego Prokuratura Generalna otrzymała nową nazwę oraz nowe kompetencje w porównaniu do poprzednio działającej Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa (PG SP).

Do zadań PG SP do dnia 31 grudnia 2016 r. należało m.in.: wyłączone zastępstwo Skarbu Państwa przed Sądem Najwyższym; zastępstwo Skarbu Państwa przed sądami powszechnymi i polubownymi; zastępstwo Rzeczypospolitej Polskiej przed sądami, trybunałami i innymi organami orzekającymi w stosunkach międzynarodowych; wydawanie opinii prawnych; wydawanie opinii o projektach aktów normatywnych dotyczących istotnych praw i interesów Rzeczypospolitej Polskiej, w tym Skarbu Państwa, oraz organów wymiaru sprawiedliwości, a także regulujących postępowania przed sądami, trybunałami i innymi organami orzekającymi.

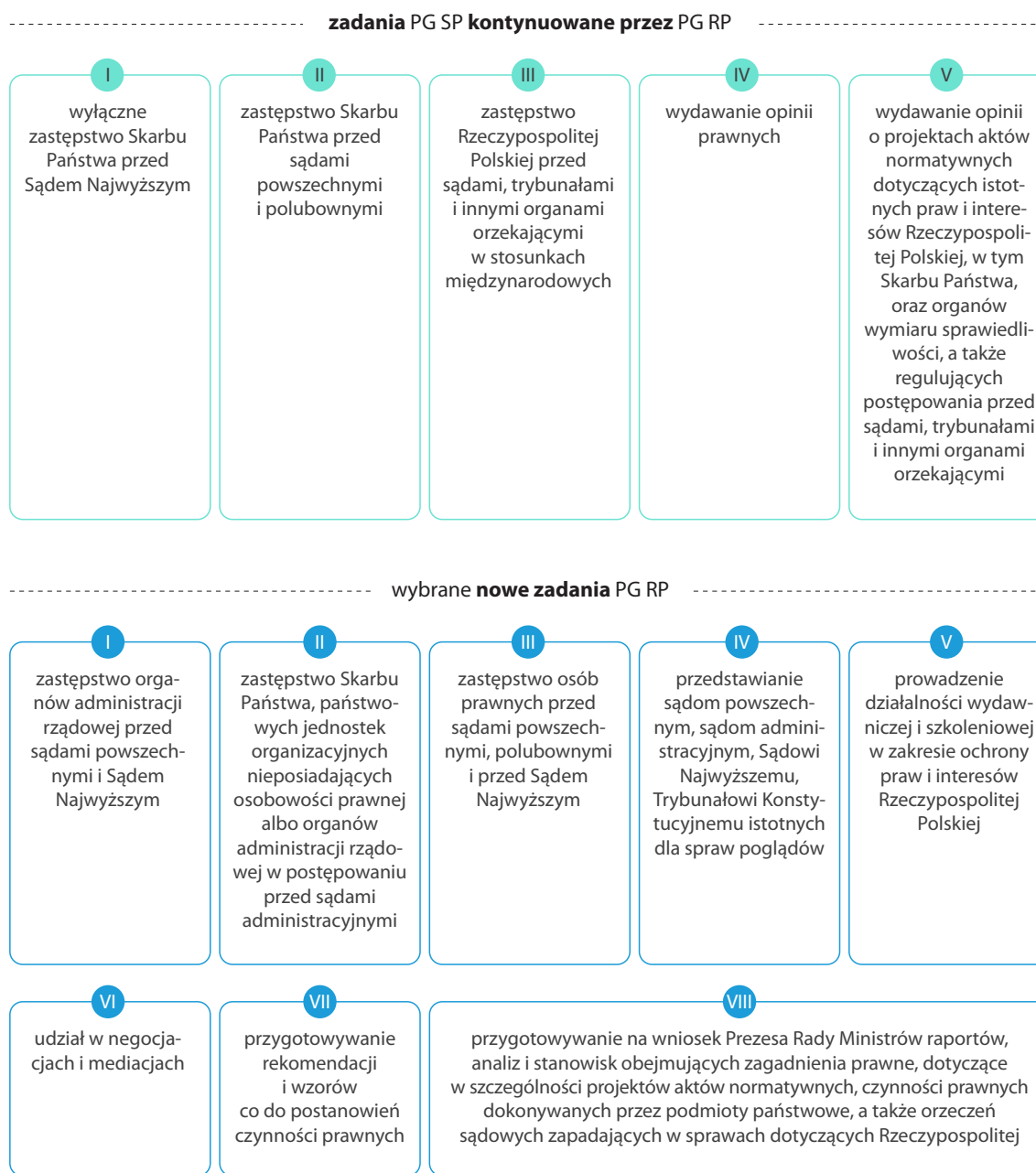
W związku z wejściem w życie od 1 stycznia 2017 r. *uPG RP* zakres jej zadań w relacji do PG SP został poszerzony o następujące kwestie:

- zastępstwo organów administracji rządowej przed sądami powszechnymi i Sądem Najwyższym; zastępstwo Skarbu Państwa, państwowych jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej albo organów administracji rządowej w postępowaniu przed sądami administracyjnymi; zastępstwo osób prawnych przed sądami powszechnymi, polubownymi i przed Sądem Najwyższym; przedstawianie sądom powszechnym, sądom administracyjnym, Sądowi Najwyższemu, Trybunałowi Konstytucyjnemu istotnych dla spraw poglądów;
- przygotowywanie na wnioszek Prezesa Rady Ministrów raportów, analiz i stanowisk obejmujących zagadnienia prawne, dotyczące w szczególności projektów aktów normatywnych, czynności prawnych dokonywanych przez podmioty państwowe, a także orzeczeń sądowych zapadających w sprawach dotyczących Rzeczypospolitej;
- przygotowywanie rekomendacji i wzorów co do postanowień czynności prawnych; udział w negocjacjach i mediacjach; prowadzenie działalności wydawniczej i szkoleniowej w zakresie ochrony praw i interesów Rzeczypospolitej Polskiej;
- zastępstwo osób prawnych przed sądami powszechnymi, polubownymi i przed Sądem Najwyższym – w przypadkach enumeratywnie wskazanych w *uPG RP* zastępstwo jest obligatoryjne, w innych sytuacjach fakultatywne.

Na podstawie *uPG RP* nowe uprawnienia otrzymał również Prezes PG RP. Są to m.in.: rozstrzyganie sporów dotyczących praw i interesów Skarbu Państwa pomiędzy jednostkami państwowymi nieposiadającymi osobowości prawnej; rozstrzyganie sporów kompetencyjnych w zakresie reprezentacji procesowej Skarbu Państwa; organizacja Sądu Polubownego przy Prokuraturii Generalnej oraz zapewnienie jego obsługi przez Urząd Prokuraturii Generalnej.

Jednocześnie na podstawie *uzzmp* Prezes PG RP przejął w zmodyfikowanej formie zadania realizowane dotychczas przez ministra właściwego do spraw Skarbu Państwa dotyczące: wyrażania zgody na czynności rozporządzające państwowych osób prawnych oraz prowadzenia ewidencji mienia Skarbu Państwa.

Infografika nr 1  
Porównanie zadań PG SP i PG RP



Źródło: analiza porównawcza ustawy o PG SP i PG RP sporządzona przez NIK.

W uzasadnieniu do projektu *uPG RP*<sup>7</sup> jako cel tej ustawy wskazano m.in.:

- ograniczenie kosztów oraz podniesienie jakości ochrony prawnej zarówno Skarbu Państwa jak i innych niż Skarb Państwa osób prawnych;
- 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;

<sup>7</sup> Druk nr 1055 z 24 listopada 2016 r., Sejm RP VIII kadencji.

- stworzenie trybu rozstrzygnięcia przez Prokuratorię Generalną sporów kompetencyjnych w zakresie reprezentacji procesowej Skarbu Państwa;
- stworzenie organizacyjnych ram polubownego rozstrzygnięcia sporów między jednostkami państwowymi posiadającymi osobowość prawną.

W trakcie prac nad przygotowaniem *uPG RP* i *uzzmp* oraz już w okresie obowiązywania tych ustaw wskazywano na uwarunkowania, które mogą utrudnić realizację celów ustawy<sup>8</sup>. Były to m.in.: zbyt duża wysokość przyjętych stawek za usługi PG RP dla zastępowanych osób prawnych, brak doświadczenia pracowników PG RP w m.in. w takich obszarach prawa jak: prawo lotnicze czy szkolnictwo wyższe, możliwość wystąpienia konfliktu interesów pomiędzy zastępowanymi osobami a Skarbem Państwa oraz możliwość nadmiernej ingerencji państwa w działalność państwowych osób prawnych, w tym spółek Skarbu Państwa.

System obsługi prawnej zorganizowany przez PG RP miał dotyczyć m.in. przejmowania zastępstwa procesowego osób prawnych innych niż Skarb Państwa w obligatoryjnych sytuacjach określonych w *uPG RP* oraz możliwości fakultatywnego przejmowania spraw na wniosek uprawnionej osoby prawnej. Jednocześnie w ramach systemu obsługi prawnej, wynikającym z postanowień *uPG RP* – PG RP miała sporządzać opinie prawne w sytuacjach przewidzianych w *uPG RP* lub na wniosek zastępowanej osoby prawnej.

<sup>8</sup> M.in. *Interpelacja nr 7684 w sprawie utworzenia PG RP z 13 listopada 2016 r.*, *Interpelacja nr 10332 w sprawie proponowanej obsługi spółek Skarbu Państwa przez Prokuratorię Generalną z 16 lutego 2017 r.*, *Interpelacja nr 10660 w sprawie projektu rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 28 lutego 2019 r.*

## 2. OCENA OGÓLNA

Właściwa organizacja i wykonywanie przez PG RP zadań ustawowych

NIK ocenia pozytywnie zorganizowanie w latach 2017–2019 (do dnia 30 czerwca) przez Prezesa Prokuratorii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej systemu obsługi prawnej osób prawnych, adekwatnego do posiadanych możliwości kadrowych i czasowych oraz wykonywanie przez tę jednostkę ustawowych zadań. Zidentyfikowane w trakcie kontroli NIK bariery w dostępie do usług PG RP, w tym zwłaszcza o charakterze finansowym (koszty usług i ich rozliczanie), ograniczały efektywność tego systemu.

Niepełne wykorzystanie potencjału PG RP

Prezes PG RP prawidłowo i rzetelnie wykonywał zadania dotyczące wyrażania zgody na dokonywanie przez państwowe osoby prawne czynności rozporządzających. Stwierdzone w tym zakresie przekroczenia terminów nie powodowały negatywnych skutków dla rozpatrywanych spraw. Prezes PG RP nie w pełni prawidłowo prowadził ewidencję mienia Skarbu Państwa w zakresie nieruchomości Skarbu Państwa zarządzanych przez starostów.

Pełne wykorzystanie potencjału PG RP przez osoby prawne uprawnione do korzystania z zastępstwa utrudniały czynniki obiektywne, np. występowanie po obu stronach sporu podmiotów reprezentujących SP lub państwowych osób prawnych, brak spraw właściwych do prowadzenia przez PG RP. Zdaniem przedstawicieli osób prawnych wysokie były koszty usług prawnych świadczonych przez PG RP. Skutkowało to – zdaniem NIK – ograniczeniem możliwości korzystania przez uprawnione osoby prawne ze wsparcia prawnego PG RP i tym samym ograniczeniem realizacji celów *uPG RP*.

Prawidłowy, choć nie w pełni właściwie zorganizowany nadzór KPRM

W latach 2017–2019 (30 czerwca) KPRM prawidłowo podejmowała współpracę oraz realizowała w imieniu Prezesa Rady Ministrów uprawnienia nadzorcze wobec Prezesa PG RP i PG RP. PG RP zlecano w imieniu Prezesa Rady Ministrów sporządzanie opinii prawnych stosownie do potrzeb KPRM. W ograniczonym stopniu były wykorzystywane uprawnienia Prezesa Rady Ministrów do zlecenia PG RP opracowania m.in. raportów i analiz.

Nadzór w KPRM nad PG RP był rozproszony. Nie wprowadzono w KPRM jednolitego, sformalizowanego systemu zarządzania ryzykiem, który zdaniem NIK usprawniłby wykonywanie przez KPRM czynności nadzorczych i współpracę z PG RP.

Brak ewaluacji aktów wykonawczych do *uPG RP*

W latach 2017–2019 (30 czerwca) nie przeprowadzono całościowej ewaluacji wpływu *uPG RP* wraz z aktami wykonawczymi na koszty obsługi prawnej osób zastępowanych, co utrudnia identyfikację potrzeb i projektowanie ewentualnych zmian dotyczących zasad obsługi prawnej przez PG RP osób prawnych.

W Ocenie Skutków Regulacji (OSR) projektu rozporządzenia w sprawie osób zastępowanych – aktu wykonawczego do *uPG RP*<sup>9</sup> przyjęto, że przeprowadzenie ewaluacji skutków wdrożenia powyższego rozporządzenia możliwe będzie poprzez porównanie zmian kosztów zewnętrznej obsługi prawnej ponoszonej przez podmioty wskazane w rozporządzeniu. Jako termin przeprowadzenia takiej ewaluacji w OSR wskazano okres bezpośrednio po wejściu w życie rozporządzenia w sprawie osób zastępowanych.

Zdaniem NIK, z uwagi na m.in. podnoszoną przez osoby prawne kwestię zbyt wysokich kosztów obsługi prawnej świadczonej przez PG RP, zasadne byłoby przeprowadzenie przez PG RP ewaluacji skutków wejścia w życie rozporządzenia w sprawie osób zastępowanych.

<sup>9</sup> Pierwotna nazwa projektu: rozporządzenie w sprawie osób prawnych zastępowanych przez Prokuratorię Generalną Rzeczypospolitej Polskiej, a także sposobu i trybu uiszczenia oraz wysokości opłat ponoszonych za usługi prawne świadczone przez Prokuratorię Generalną Rzeczypospolitej Polskiej (P-120-22-7). Data OSR – 29 grudnia 2016 r.

### 3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

Prezes PG RP zapewnił warunki organizacyjne i kadrowe do realizacji zadań wynikających z *uPG RP*. [str. 17–18]

Prawidłowa organizacja przez PG RP zastępstwa osób prawnych oraz wykonywania innych zadań ustawowych

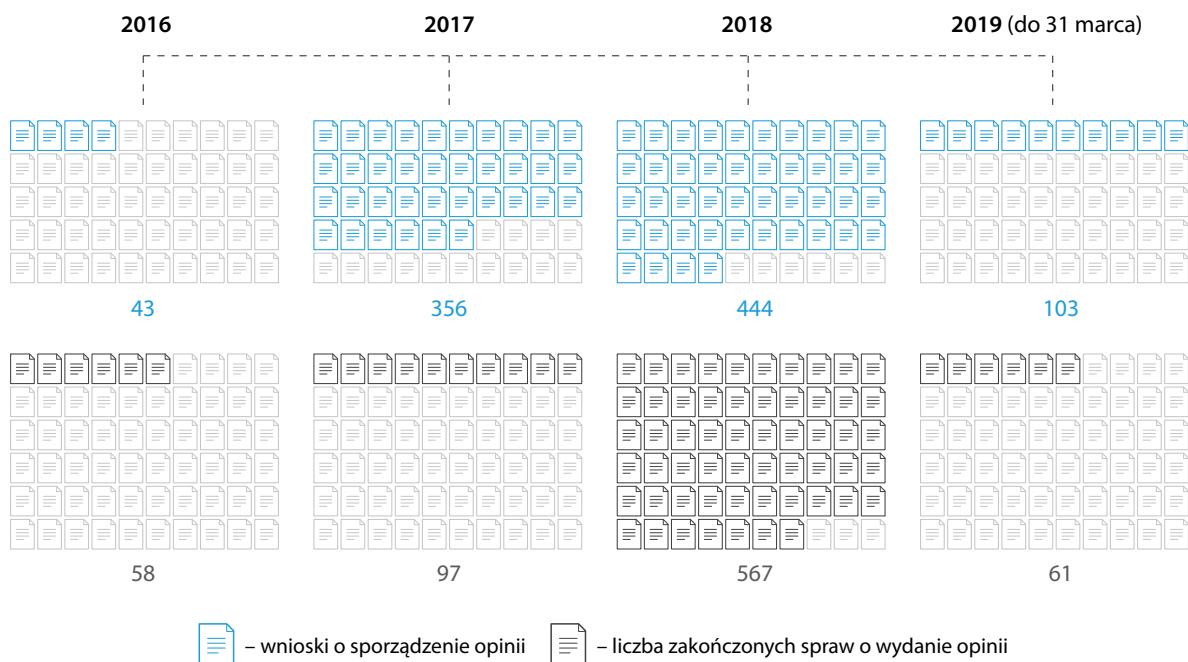
Wymagane do właściwego funkcjonowania PG RP wewnętrzne akty normatywne, z wyjątkiem *Kodeksu dobrych praktyk*<sup>10</sup>, zostały przyjęte we właściwym czasie, struktura organizacyjna została dostosowana do nowych zadań. Rozwój kadrowy PG RP następował zgodnie ze zdiagnozowanymi potrzebami i możliwościami budżetowymi.

Efektem monitoringu rozwiązań strukturalnych przyjętych w okresie 2017–2019 (30 czerwca) były zmiany zakresu zadań i powoływanie nowych jednostek organizacyjnych w PG RP. Zmiany dokonywane były poprzez m.in. zmiany *Statutu PG RP* w związku z tworzeniem nowych komórek organizacyjnych PG RP. Rzetelnie zorganizowano przejęcie z dniem 1 lipca 2017 r. spraw osób prawnych prowadzonych obligatoryjnie przez Prokuratorię Generalną Rzeczypospolitej Polskiej. [str. 17–19]

PG RP wykonywała, zgodnie z postanowieniami *uPG RP* oraz potrzebami osób prawnych, ich obsługę prawną w zakresie zastępstwa procesowego oraz sporządzała opinie prawne. W szczególności, w latach 2017–2019 (do 31 maja), wzrosła liczba sporządzanych przez PG RP opinii prawnych. Opinie projektów umów o doradztwo prawne sporządzane przez PG RP ujmowały szeroki zakres zagadnień zawartych w opiniowanych umowach. [str. 27–29]

Znaczący wzrost liczby sporządzanych przez PG RP opinii prawnych i relatywnie nieznaczny odsetek prowadzonych spraw osób prawnych innych niż Skarb Państwa wobec całości spraw

Infografika nr 2  
Dynamika wnioskowania i sporządzania opinii prawnych



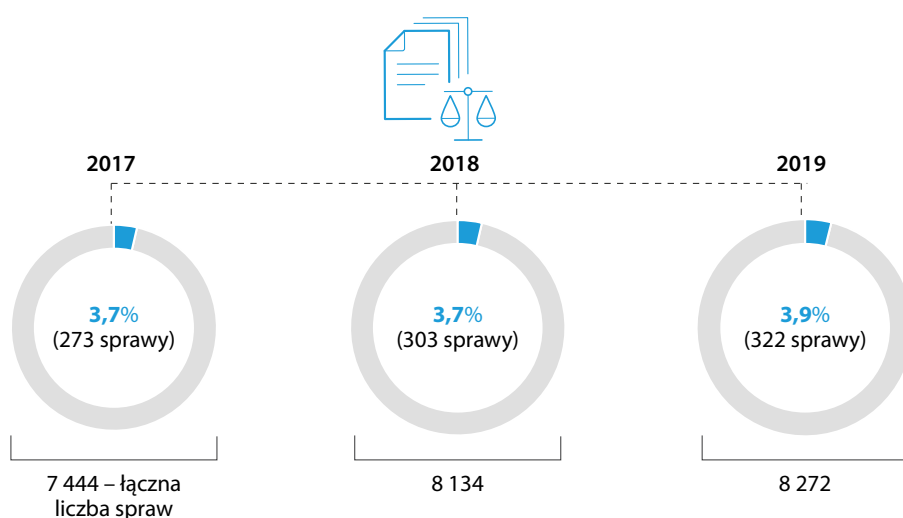
Źródło: opracowanie NIK na podstawie danych PG RP.

<sup>10</sup> Zarządzenie nr 010-75/17 Prezesa Prokuratorii Generalnej RP z 28 listopada 2017 r. w sprawie *Kodeksu dobrych praktyk w PG RP*.

## SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

Sprawy prowadzone przez PG RP w zastępstwie osób prawnych<sup>11</sup> stanowiły relatywnie niewielki odsetek wszystkich spraw prowadzonych przez Prokuratorię i wynosiły odpowiednio: w 2017 r. 3,7%, tj. 273, w 2018 r. 3,7%, tj. 303, w 2019 r. 3,9%, tj. 322 sprawy. W poszczególnych latach<sup>12</sup> okresu 2017–2019 (31 marca) liczba wszystkich spraw prowadzonych przez PG RP wynosiła odpowiednio: w 2017 r. (7444), w 2018 r. (8134), a w 2019 r.<sup>13</sup> (8272).

Infografika nr 3  
Relacja spraw osób zastępowanych do całości spraw



Źródło: opracowanie NIK na podstawie danych PG RP.

[str. 27]

### Kumulacja prowadzonych spraw

W latach 2017–2019 (do 31 marca) corocznie więcej było spraw wpływających do PG RP niż kończonych. Było to odpowiednio: w 2017 r. 846 spraw, w 2018 r. 748 spraw, a w 2019 r. (w okresie do 31 marca) 317 spraw. Zdaniem NIK stwarza to ryzyko nadmiernej kumulacji spraw prowadzonych przez PG RP. [str. 26–27]

### Wartość prowadzonych przez PG RP spraw w latach 2017–2018 w zastępstwie osób prawnych

W poszczególnych latach okresu 2017–2019 (31 marca) łączna wartość przedmiotu spraw sądowych zastępowanych osób prawnych (przyjętych do prowadzenia) wynosiła: w 2017 r. – 7 435 926,2 tys. zł, w 2018 r. – 8 651 753,5 tys. zł, w 2019 r. (według stanu na dzień 31 marca) – 7 201 659,6 tys. zł. Łączna wysokość opłat uiszczanych do budżetu państwa przez osoby prawne w związku ze świadczoną przez PG RP pomocą prawną wynosiła odpowiednio<sup>14</sup>: w 2017 r. – 9675,2 tys. zł, w 2018 r. – 9047,8 tys. zł<sup>15</sup>.

<sup>11</sup> Zarówno państwowe osoby prawne jak i osoby prawne z udziałem SP lub państwowych osób prawnych.

<sup>12</sup> W zakresie 2015–2018 podano stan spraw na 31 grudnia, a w zakresie 2019 r. – stan na 31 marca.

<sup>13</sup> Według stanu na dzień 31 marca 2019 r.

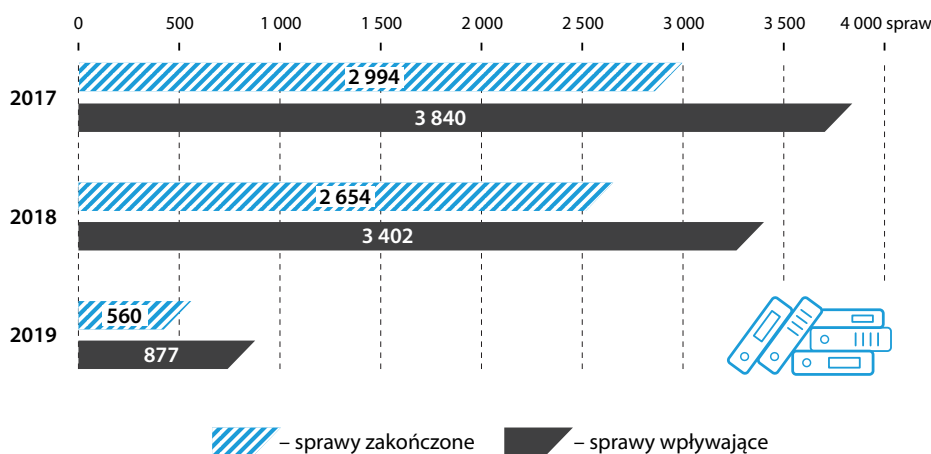
<sup>14</sup> Podane łącznie kwoty obejmują m.in.: roczną opłatę abonamentową, opłaty za wykonanie zastępstwa osoby zastępowanej, opłaty za sporządzenie opinii prawnej na zlecenie osoby zastępowanej.

<sup>15</sup> Całościowe dane za 2019 r. będą dostępne po zakończeniu roku budżetowego.

## SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

Infografika nr 4

Ryzyko kumulacji spraw (więcej wpływa niż jest kończonych)



Źródło: opracowanie NIK na podstawie danych PG RP.

Prezes PG RP prawidłowo i rzetelnie rozpatrywał wnioski o udzielenie zgody na dokonanie czynności rozporządzających przez państwowe osoby prawne. Stwierdzone opóźnienia nie miały wpływu na końcowe efekty rozpatrywanych spraw. Opóźnienia w rozpatrywaniu wniosków wynikały m.in. z oczekiwania na odpowiedź organu nadzorującego osobę prawną oraz zawłości danej sprawy. [str. 21–22]

Rozpatrywanie wniosków państwowych osób o zgodę na czynności rozporządzające

Nie został stworzony sformalizowany system współpracy PG RP z organami nadzoru nad państwowymi osobami prawnymi, w tym z Kancelarią Prezesa Rady Ministrów) – w zakresie wymiany informacji dotyczących przestrzegania obowiązku uzyskania zgody na rozporządzenia przez państwowe osoby prawne składnikami aktywów trwałych lub dokonanie przez państwową osobę prawną czynności prawnej. Stworzenie lub uczestnictwo PG RP w takim systemie wymiany informacji nie jest obowiązkiem prawnym Prokuratorii, natomiast ułatwiłoby pozyskiwanie informacji potrzebnych do realizacji zadania określonego w art. 41 *uzzmp*<sup>16</sup>. [str. 23–24]

Prezes PG RP, w okresie objętym kontrolą, nie w pełni prawidłowo prowadził zbiorczą ewidencję mienia Skarbu Państwa. Zgodnie z właściwymi przepisami rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 20 września 2017 r. w sprawie sposobu ewidencjonowania mienia Skarbu Państwa<sup>17</sup> Prezes PG RP sprawdzał pod względem formalnym i rachunkowym m.in. otrzymane dokumenty stanowiące źródło danych ewidencji zbiorczej mienia SP. Natomiast nie w pełni zgodnie z rozporządzeniem o ewidencjonowaniu mienia prowadzona była ewidencja mienia Skarbu

Prezes PG RP nie w pełni prawidłowo prowadził ewidencję mienia Skarbu Państwa

<sup>16</sup> Art. 41 *uzzmp* stanowi, że w razie dokonania czynności prawnej z naruszeniem lub w celu obejścia obowiązku określonego w art. 38 ust. 1 lub 2, o nieważności czynności prawnej orzeka sąd także na żądanie organu właściwego.

<sup>17</sup> Dz. U. poz. 1804. Dalej; rozporządzenie o ewidencjonowaniu mienia.

Państwa (SP) w zakresie nieruchomości zarządzanych przez starostów na podstawie art. 23 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. *o gospodarce nieruchomościami*<sup>18</sup>. [str. 22]

### Nadzór nad PG RP

Nadzór KPRM sprawowany w imieniu Prezesa Rady Ministrów nad Prokuratorią Generalną w badanym okresie polegał przede wszystkim na rzetelnym rozpatrywaniu skarg i interpelacji poselskich dotyczących funkcjonowania PG RP, a także rzetelnym monitorowaniu realizacji wniosków pokontrolnych z kontroli przeprowadzonej przez KPRM w PG RP.

Współpraca KPRM z Prokuratorią Generalną realizowana w imieniu Prezesa Rady Ministrów polegała także na zlecaniu zadań określonych w *uPGRP* np. opinii prawnych, stanowisk oraz na przekazywaniu spraw do prowadzenia.

W KPRM nie wprowadzono całościowych procedur kontroli zarządczej w zakresie zarządzania ryzykiem stosownie do standardów kontroli zarządczej w sferze finansów publicznych<sup>19</sup>, które miałyby zapewnić realizację zaplanowanych celów oraz analizę ryzyk związanych z wykonywaniem zadań nadzorczych przez komórki organizacyjne KPRM m.in. nad działalnością Prezesa PG RP. [str. 36–37]

### Bariery w korzystaniu z usług prawnych PGRP identyfikowane przez zastępowane osoby prawne

Z informacji uzyskanych na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy *o NIK*, wynika, że pełne wykorzystanie potencjału PG RP przez osoby prawne uprawnione do korzystania z usług prawnych PG RP<sup>20</sup> utrudniały czynniki obiektywne (np. występowanie po obu stronach sporu podmiotów reprezentujących SP lub państwowych osób prawnych, brak spraw właściwych do prowadzenia przez PG RP) oraz m.in. wysoki jednostkowy koszt godziny pracy radcy PG RP, zasady rozliczania rocznej opłaty abonamentowej pomiędzy osobą zastępowaną a PG RP, sposób rozliczania kosztów postępowania sądowego. [str. 30–31]

### Dotychczas wąska kognicja Sądu Polubownego

Barierą w rozwoju Sądu Polubownego przy PG RP była dotychczas jego zbyt wąska kognicja, która obejmowała stosownie do art. 26 ust. 1 *uPGRP*, tylko spory między innymi niż SP państwowymi osobami prawnymi, osobami prawnymi z udziałem SP lub państwowych osób prawnych. Kognicja ta uległa poszerzeniu od 15 sierpnia 2019 r. [str. 29–30]

### Brak ewaluacji skutków regulacji

W latach 2017–2019 (30 czerwca) w KPRM nie przeprowadzono ewaluacji skutków wprowadzenia zarówno *uPGRP* jak i aktów wykonawczych do ustawy. Zgodnie z dokumentem Ocena Skutków Regulacji (OSR) do *uPGRP* założono przeprowadzenie ewaluacji po pięciu latach od wejścia w życie ustawy. Nie skorzystano natomiast z możliwości przeprowadzenia

<sup>18</sup> Dz. U. z 2018 r. poz. 2204, ze zm.

<sup>19</sup> Załącznik do Komunikatu nr 23 Ministra Finansów z 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych (Dz. Urz. MF, Nr 15, poz. 84). Dalej: Standardy kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych.

<sup>20</sup> Pisma skierowano do 30 państwowych osób prawnych wskazanych w rozporządzeniu w sprawie osób prawnych zastępowanych, w tym 14 podmiotów dla których PG RP nie realizowała zastępstwa procesowego, 11 dla których wykonywano zastępstwo procesowe oraz pięć dla których PG RP przygotowywała opinie prawne. Spośród tych podmiotów, 12 stanowiły podmioty gospodarcze (spółki).

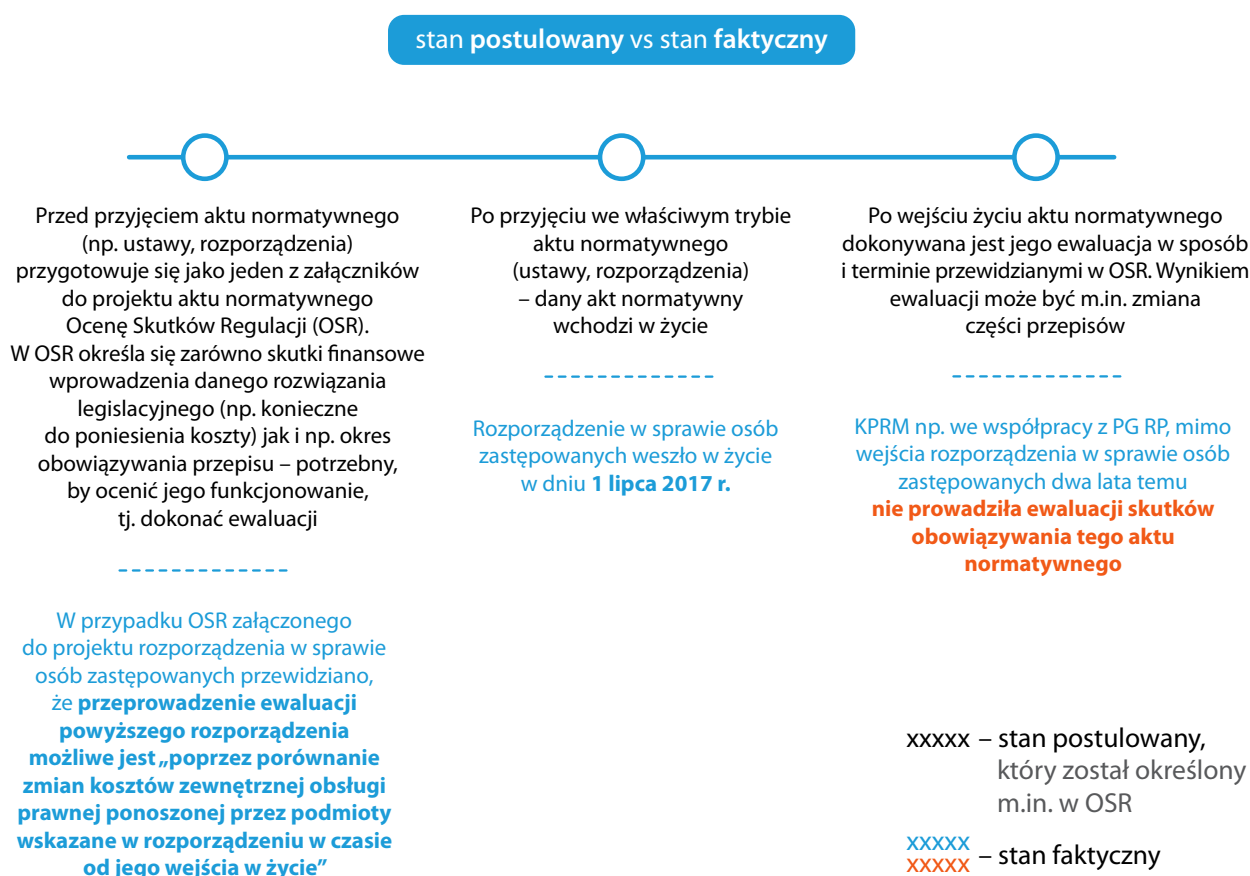
## SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

ewaluacji określonej w OSR do aktu wykonawczego do *uPG RP – rozporządzenia w sprawie osób prawnych zastępowanych*, której przeprowadzenie zakładano po wejściu życie tego rozporządzenia.

Zdaniem NIK nieprzeprowadzenie ewaluacji wpływu zarówno *uPG RP* jak i wydanych do niej aktów wykonawczych utrudniało identyfikację potrzeb w zakresie rozwiązań prawnych. [str. 38]

Infografika nr 5

Ewaluacja rozporządzenia w sprawie zastępowanych osób prawnych



Źródło: opracowanie NIK na podstawie danych z kontroli PG RP i KPRM.

## 4. WNIOSKI

W celu skuteczniejszej realizacji przez PG RP zadań określonych w obowiązującej od 1 stycznia 2017 r. *uPG RP* Najwyższa Izba Kontroli uznaje za celowe:

**Prezes Rady Ministrów** Rozważenie podjęcia działań legislacyjnych mających na celu zmianę treści art. 133 ust. 1 *uPG RP*, poprzez zwiększenie maksymalnych limitów wydatków z budżetu państwa przeznaczonych w następnych latach na wykonywanie zadań Prokuraturii Generalnej i Prezesa Prokuraturii Generalnej, ze względu na zakres zadań realizowanych przez Prokuraturię.

**Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów**

- 1) Dokonanie we współpracy z PG RP ewaluacji wpływu rozwiązań przyjętych w aktach wykonawczych do *uPG RP* na realizację celów *uPG RP*;
- 2) Rozważenie we współpracy z Prezesem PG RP zorganizowania systemu wymiany informacji w zakresie rozporządzenia przez państwowe osoby prawne składnikami aktywów trwałych w celu skutecznego zapobiegania ewentualnym nieprawidłowościom.

**Prezes Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej**

- 1) Prowadzenie ewidencji mienia Skarbu Państwa w oparciu o dane źródłowe umożliwiające ich weryfikację przez Prezesa PG RP pochodzące od wskazanych we właściwych przepisach podmiotów;
- 2) Rozważenie ze względu na ryzyko kumulowania się spraw prowadzonych przez PG RP szerszego korzystania z możliwości przekazywania, w trybie art. 8 ust. 1 *uPG RP*, wykonywania zastępstwa podmiotom reprezentującym Skarb Państwa;
- 3) Zachowanie przy prowadzeniu postępowań w zakresie wyrażania przez Prezesa PG RP zgody na czynności rozporządzające państwowych osób prawnych terminów określonych w ustawie o *zasadach zarządzania mieniem państwowym*;
- 4) Współpracę i uczestnictwo w systemie wymiany informacji z KPRM w zakresie czynności rozporządzających państwowych osób prawnych oraz współpracę w zakresie dokonywania ewaluacji skutków wdrożenia aktów wykonawczych do *uPG RP*.

## 5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

### 5.1. Zapewnienie przez Prezesa PG RP odpowiednich warunków organizacyjnych i kadrowych do wykonywania zadań wynikających z ustawy o Prokuratororii Generalnej RP oraz realizacji zadań w zakresie ewidencji mienia Skarbu Państwa i czynności rozporządzających państwowych osób prawnych

Prezes PG RP zapewnił odpowiednie warunki organizacyjne i kadrowe do realizacji zadań wynikających z wejścia w życie *uPG RP*.

Wymagane do właściwego funkcjonowania PG RP wewnętrzne akty normatywne zostały, z wyjątkiem *Kodeksu dobrych praktyk*, przyjęte we właściwym czasie, a struktura organizacyjna została dostosowana do nowych (poszerzonych względem PG SP) zadań. Powiększanie zasobu kadrowego PG RP następowało zgodnie ze zdiagnozowanymi potrzebami i możliwościami budżetowymi. W okresie od 31 grudnia 2016 r. do 31 marca 2019 r. zatrudnienie w PG RP wzrosło o 71 osób.

W okresie 2017–2019 (31 maja) Prezes Rady Ministrów dokonywał we współpracy z Prezesem PG RP zmian Statutu PG RP, co stanowiło dostosowanie struktury organizacyjnej PG RP do wykonywanych zadań. NIK wskazuje na późne przyjęcie *Kodeksu dobrych praktyk*, tj. w dniu 28 listopada 2017 r., mimo iż jest to dokument istotny dla prawidłowego funkcjonowania PG RP. O obowiązku ustalenia w drodze zarządzenia *Kodeksu dobrych praktyk* przez Prezesa PG RP stanowi art. 49 pkt 2 *uPG RP*. Dokument ten był potrzebny w pracy radców PG RP od momentu wejścia w życie *uPG RP* w dniu 1 stycznia 2017 r.

Prezes PG RP prawidłowo i rzetelnie rozpatrywał wnioski i wydawał zgody na dokonanie czynności rozporządzających przez państwowe osoby prawne. W okresie objętym kontrolą zarejestrowano 359 wniosków państwowych osób prawnych o wyrażenie zgody na czynności rozporządzające.

Brak było sformalizowanego systemu współpracy PG RP z organami nadzoru nad państwowymi osobami prawnymi, w tym z KPRM sprawującym w imieniu Prezesa Rady Ministrów nadzór nad częścią państwowych osób prawnych, w zakresie wymiany informacji dotyczących przestrzegania obowiązku uzyskania zgody na rozporządzanie przez państwowe osoby prawne składnikami aktywów trwałych lub dokonanie przez państwową osobę prawną czynności prawnej. Uczestnictwo PG RP w takim systemie wymiany informacji ułatwiłoby pozyskiwanie przez Prezesa PG RP informacji potrzebnych do realizacji zadania określonego w art. 41 *uzzmp*.

Zgodnie z właściwymi przepisami *rozporządzenia o ewidencjonowaniu mienia* Prezes PG RP sprawdzał pod względem formalnym i rachunkowym otrzymane od jednostek ewidencji podmiotowej i przedmiotowej dokumenty stanowiące źródło danych ewidencji zbiorczej mienia SP oraz zgodnie z postanowieniami *rozporządzenia* wyodrębnił majątki odrębne oraz prawa majątkowe. Niezgodnie z *rozporządzeniem o ewidencjonowaniu mienia* prowadził ewidencję mienia Skarbu Państwa w zakresie nieruchomości zarządzanych przez starostów, tj. na podstawie danych niepochozących bezpośrednio od jednostek ewidencji przedmiotowej – starostów, lecz danych od Głównego Geodety Kraju.

Prezes PG RP zapewnił warunki organizacyjne i kadrowe do realizacji zadań wynikających z wejścia w życie *uPG RP*

### 5.1.1. Diagnozowanie potrzeb w związku z nowymi zadaniami PG RP i monitorowanie wykonywania zadań

Ograniczona perspektywa czasowa przygotowań PG RP do realizacji nowych zadań

Przed 1 stycznia 2017 r. nie były prowadzone, jak wynika m.in. z wyjaśnień Prezesa PG RP, udokumentowane analizy dotyczące struktury organizacyjnej i kadrowej Urzędu PG RP. Rządowy proces legislacyjny ustawy rozpoczął się 10 listopada 2016 r., a projekt wpłynął do Sejmu w dniu 24 listopada 2016 r. W przyjętym rozwiązaniu ustawowym zastosowano krótki (szesnastodniowy) okres pomiędzy uchwaleniem ustawy z dnia 15 grudnia 2016 r. o Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej przez Sejm RP a wejściem jej w życie w dniu 1 stycznia 2017 r.<sup>21</sup> *Vacatio legis* pomiędzy publikacją ustawy a wejściem jej w życie wyniosło jeden dzień<sup>22</sup>.

Przygotowanie wewnętrznych aktów normatywnych w PG RP

Nowa organizacja i zadania PG RP zostały ujęte w następujących wewnętrznych aktach normatywnych ustanowionych po 1 stycznia 2017 r.:

#### Statut Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa

- zarządzenie Nr 3 Prezesa Rady Ministrów z dnia 17 stycznia 2017 r. w sprawie nadania statutu Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej, z mocą od dnia 1 stycznia 2017 r.<sup>23</sup>;
- zarządzenie Nr 45 Prezesa Rady Ministrów z dnia 19 kwietnia 2019 r. zmieniające zarządzenie w sprawie nadania statutu Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej<sup>24</sup>.

#### Regulamin Organizacyjny Prokuraturii Generalnej RP

- zarządzenie nr 010-1/17 Prezesa Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej z dnia 3 lutego 2017 r. w sprawie Regulaminu Organizacyjnego PG RP, z mocą od dnia 1 stycznia 2017 r., wraz z siedmioma zarządzeniami zmieniającymi.

#### Regulamin Pracy Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej

- zarządzenie nr 010-4/17 Prezesa Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 1 lutego 2017 r. w sprawie. Regulaminu Pracy Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej, z mocą od dnia 1 stycznia 2017 r., zmienione zarządzeniem nr 010-58/18 Prezesa Prokuraturii Generalnej z dnia 27 sierpnia 2018 r.

#### Regulamin Wewnętrznego Urzędowania Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej

- zarządzenie nr 010-2/17 Prezesa Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 1 lutego 2017 r. w sprawie Regulaminu wewnętrznego urzędowania Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej, z mocą od dnia 1 stycznia 2017 r., zmienione w latach 2017–2018 na podstawie 11 zarządzeń zmieniających (tekst ujednolicony na dzień 25 maja 2018 r.).

<sup>21</sup> Dz. U. poz. 2261, ze zm.

<sup>22</sup> *uPG RP* została opublikowana w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 30 grudnia 2016 r.

<sup>23</sup> M.P. poz. 38.

<sup>24</sup> M.P. poz. 397.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Dokonywane w okresie 2017–2019 (31 maja) zmiany: *Statutu PG RP, Regulaminu Organizacyjnego PG RP* oraz *Regulamin Wewnętrzznego Urzędowania PG RP* wynikały m.in. z potrzeby dostosowania struktury organizacyjnej PG RP do nowych zadań i potrzeb.

Zmiany w aktach wewnętrznych PG RP wynikiem monitorowania

Do czasu przyjęcia wewnętrznych aktów normatywnych PG RP obowiązywały wewnętrzne akty normatywne PG SP.

Zgodnie z art. 49 pkt 1 *uPG RP* Prezes PG RP ustalił 1 lutego 2017 r. w drodze zarządzenia *Regulamin wewnętrzznego urzędowania PG RP* z mocą od 1 stycznia 2017 r., w którym zostały określone w szczególności tryb wykonywania zadań i czynności w PG RP oraz m.in. rozkład czasu pracy w PG RP w tygodniu. Z opóźnieniem wynoszącym ok. dziesięciu miesięcy został wprowadzony – na podstawie zarządzenia nr 010-75/17 Prezesa Prokuraturii Generalnej RP z 28 listopada 2017 r. w sprawie *Kodeksu dobrych praktyk w PG RP – Kodeks dobrych praktyk*, o którym mowa w art. 49 pkt 2 *uPG RP*. Kodeks dobrych praktyk zawiera podstawowe zasady postępowania radców PG RP i referendarzy przy wykonywaniu czynności. Stosownie do art. 51 ust. 3 *uPG RP* radcowie są zobowiązani do stosowania dobrych praktyk zawartych w *Kodeksie dobrych praktyk*. Radca, który zamierza odstąpić od dobrej praktyki, powinien przedstawić Prezesowi Prokuraturii Generalnej pisemne uzasadnienie swojej decyzji. Jednocześnie zgodnie z art. 57 pkt 6 *uPG RP* określono, iż radca wypełnia obowiązki wynikające ze ślubowania, w szczególności m.in. przez podejmowanie działań zgodnych z *Kodeksem dobrych praktyk*.

Opóźnienie we wprowadzeniu Kodeksu dobrych praktyk

Według wyjaśnień Prezesa PG RP przyczyną zwłoki we wprowadzeniu *Kodeksu dobrych praktyk* była długotrwałość procesu wewnętrznych ustaleń i uzgodnień. We wskazanych uzgodnieniach udział brało m.in. ówczesne kierownictwo Urzędu PG RP oraz dyrektorzy departamentów Prokuraturii. Przygotowanie *Kodeksu dobrych praktyk* wymagało wielu analiz i ustaleń. Jak wynika z wyjaśnień Prezesa PG RP, przed wejściem w życie *Kodeksu dobrych praktyk*, na podstawie ogólnych norm etycznych oraz powszechnie obowiązujących przepisów prawa w Urzędzie PG RP funkcjonowały nieujęte formalnie zasady jakimi powinni się kierować radcowie i referendarze przy wykonywaniu powierzonych obowiązków służbowych.

Nie kwestionując potrzeby wnikliwego przygotowania takiego dokumentu NIK zwraca jednak uwagę, iż taki dokument był potrzebny w bieżącej pracy PG RP od chwili wejścia w życie *uPG RP* z dniem 1 stycznia 2017 r. Znaczenie tego dokumentu dla PG RP wskazuje na potrzebę jego przyjęcia niezwłocznie po wejściu w życie *uPG RP* a nie 28 listopada 2017 r.

Zasady dokumentowania przekazywania pracownikom zadań do realizacji w PG RP były zgodne ze standardami kontroli zarządczej określonymi w *Komunikacie nr 23 Ministra Finansów z 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych*.

Właściwe dokumentowanie zleczanych zadań

W dniu 31 grudnia 2016 r. w skład Urzędu Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa wchodziło osiem departamentów (cztery Departamenty Zastępstwa Procesowego, Departament Arbitrażu, Departament

Dostosowanie struktury organizacyjnej PG RP do nowych zadań

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Opinii Prawnych i Legislacji, Departament Prawa Międzynarodowego i Europejskiego, Departament Studiów i Analiz) oraz Biuro Budżetowo-Administracyjne.

### Struktura nowo utworzonej PG RP

W związku z realizacją i przygotowaniem się do realizacji zadań Prokuratorii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej, w ramach Urzędu utworzono 11 departamentów:

- Departament Nieruchomości, który przejął zadania Departamentu Zastępstwa Procesowego I;
- Departament Prawa Deliktowego, który przejął zadania Departamentu Zastępstwa Procesowego II;
- Departament Prawa Finansowego, który przejął zadania Departamentu Zastępstwa Procesowego IV;
- Departament Prawa Umów, który przejął zadania Departamentu Arbitrażu;
- Departament Opinii Prawnych, Negocjacji i Mediacji, który przejął zadania Departamentu Opinii Prawnych i Legislacji w zakresie wydawania opinii prawnych. W kompetencji tego departamentu znajduje się w szczególności wydawanie opinii obowiązkowych, o których mowa w art. 18 i 20 *uPG RP*, a także udział w negocjacjach i mediacjach;
- Departament Studiów, Analiz i Legislacji, który przejął zadania Departamentu Studiów i Analiz oraz w zakresie legislacji zadania Departamentu Opinii Prawnych i Legislacji. Departament zajmuje się również rozstrzyganiem sporów kompetencyjnych, o których mowa w art. 4 ust. 4 pkt 2 *uPG RP*;
- Departament Prawa Międzynarodowego i Europejskiego;
- Departament Osób Prawnych I, Departament Osób Prawnych II oraz Departament Osób Prawnych III, powołane w związku z rozszerzeniem kompetencji Prokuratorii Generalnej RP na obsługę osób prawnych;
- Departament Mienia Skarbu Państwa, został utworzony w związku z przejęciem przez Prezesa Prokuratorii Generalnej zadań związanych z wydawaniem lub odmową wydania zgody na dokonanie czynności prawnych, o których mowa w art. 38 *ustawy o zasadach zarządzania mieniem państwowym*, prowadzeniem ewidencji mienia Skarbu Państwa, wykonywaniem praw z akcji w tzw. spółkach przedwojennych.

W Urzędzie PG RP funkcjonuje również Biuro Budżetowo-Administracyjne. Dodatkowo wyodrębniony w strukturze Urzędu został samodzielny wydział do spraw egzekucji należności, w tym prowadzenia postępowania wykonawczego w zakresie orzeczeń zasądzających na rzecz PG RP koszty postępowania, a w związku z nowymi kompetencjami Prezesa Prokuratorii Generalnej powołano również samodzielny wydział do obsługi Sądu Polubownego.

### Zmiany w Statucie i strukturze PG RP w wyniku monitoringu

W wyniku prowadzonych przez Prezesa PG RP monitoringu i analizy struktury organizacyjnej PG RP, na podstawie zmiany Statutu PG RP z 19 kwietnia 2019 r., został utworzony Departament Legislacji i Dobrych Praktyk Kontraktowych PG RP. Zadaniem nowo powstałej komórki organizacyjnej

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

było: wydawanie opinii o projektach aktów normatywnych dotyczących istotnych praw i interesów Rzeczypospolitej Polskiej, przygotowanie na wniosek Prezesa Rady Ministrów raportów, analiz i stanowisk obejmujących zagadnienia prawne, dotyczące w szczególności projektów aktów normatywnych, co oznacza przejęcie części dotychczasowych zadań Departamentu Studiów, Analiz i Legislacji. Do zadań nowo powołanego Departamentu należy również przygotowanie rekomendacji i wzorów do czynności prawnych lub ich części, w zakresie, w jakim były one sporządzane przez różne komórki organizacyjne Prokuratury Generalnej RP.

W okresie od 31 grudnia 2016 r. do 31 marca 2019 r. zatrudnienie w PG RP wzrosło o 71 osób, kształtując się na koniec poszczególnych lat następująco: 216 (2016 r.), 294 (2017 r.), 288 (2018 r.) oraz 287 (na 31 marca 2019 r.).

Rozwój zatrudnienia w PG RP w latach 2017–2019

Według wyjaśnień Prezesa PG RP, referencyjna liczba zatrudnionych wskazywana w trakcie prac nad projektem *uPG RP* wynosiła 330 zatrudnionych. Ze względu na uwarunkowania budżetowe nie została ona w latach 2017–2019 (31 maja) osiągnięta. Stosownie do art. 133 ust. 1 *uPG RP* zostały określone limity finansowania działalności PG RP w poszczególnych latach 2017–2026, tj. odpowiednio: w 2017 r. – 54 446,7 tys. zł; natomiast w 2018 r. i latach późniejszych – kwota 51 498,2 tys. zł rocznie.

Uwarunkowania budżetowe rozwoju zatrudnienia w PG RP w latach 2017–2019

Plany określające limity zatrudnienia były sporządzane w związku z corocznymi pracami planistycznymi nad projektem budżetu jednostki. W materiałach planistycznych na 2019 r. poziom zatrudnienia określony został na poziomie 300 etatów.

W PG RP nie zostały określone referencyjne ilości spraw przypadających na jednego radcę/referendarza. Z wyjaśnień Prezesa PG RP wynika, iż spowodowane to było nieporównywalnością pracochłonności poszczególnych spraw. Ocena obciążenia pracowników była dokonywana dla poszczególnych przypadków.

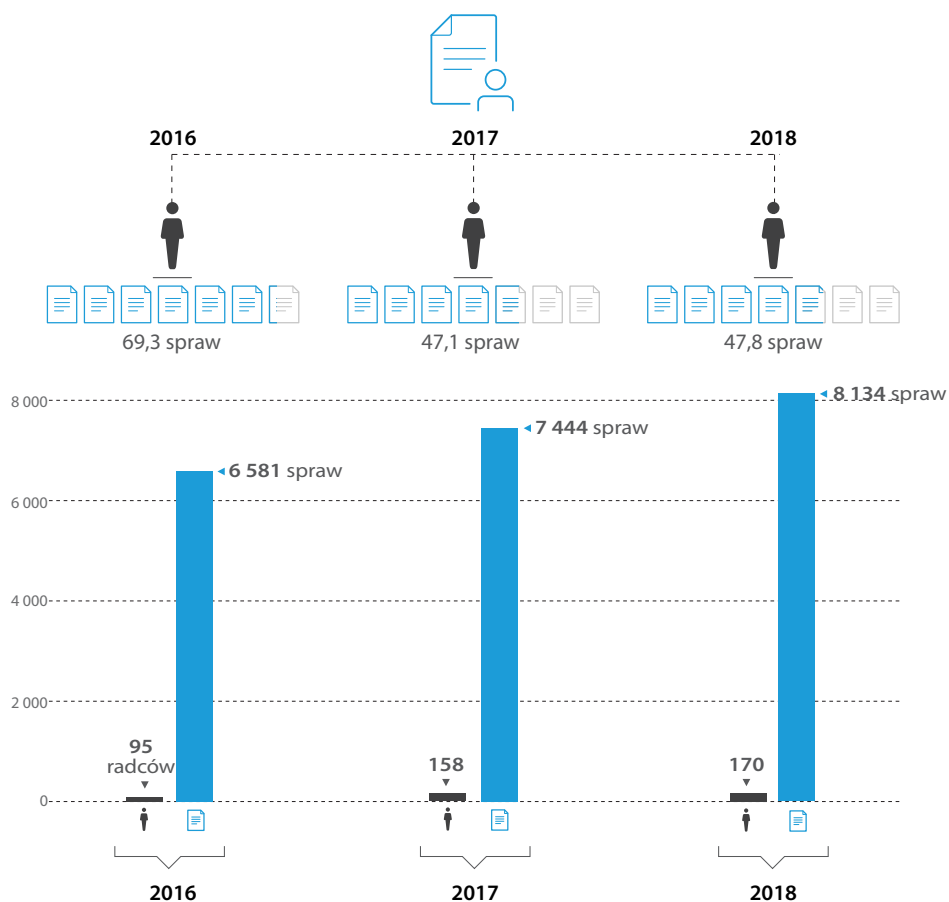
Ilość spraw przypadająca na jednego prowadzącego

W latach 2016–2018 liczba spraw sądowych w PG SP/PG RP przypadających na jednego prowadzącego (radcę lub referendarza) zmniejszyła się po wejściu w życie *uPG RP*, następnie wykazywała tendencję rosnącą. W 2016 r. 95 radców prowadziło 6581 spraw, tj. 69,3 sprawy na osobę; w 2017 r. 7444 sprawy prowadziło 158 radców/referendarzy, tj. 47,1 spraw na osobę, a w 2018 r. 8134 sprawy prowadziło 170 radców/referendarzy, tj. 47,8 spraw na osobę.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Infografika nr 6

Liczba spraw przypadająca na jednego pracownika w latach 2016–2018



Źródło: opracowanie NIK na podstawie danych PG RP.

### Szkolenia w PG RP

W latach 2017–2019 (31 maja) tematyka zrealizowanych lub planowanych szkoleń dla pracowników Urzędu Prokuraturii Generalnej RP wynikała z potrzeb wewnętrznych sygnalizowanych przez komórki organizacyjne PG RP i dotyczyła m.in. nowych zadań (wobec zadań PG SP) realizowanych od 1 stycznia lub 1 lipca 2017 r. przez PG RP.

### Realizacja przejętych od 1 stycznia 2017 r. zadań dotyczących rozporządzania mieniem przez państwowe osoby prawne

W okresie objętym kontrolą w PG RP zarejestrowano, łącznie z wnioskami przechodzącymi z 2016 r., 359<sup>25</sup> wniosków państwowych osób prawnych o wyrażenie zgody na rozporządzenie składnikami aktywów trwałych oraz oddanie składników aktywów trwałych do korzystania innemu podmiotowi na okres dłuższy niż 180 dni w roku kalendarzowym<sup>26</sup>, w tym w: 2016 r. – 12 (wnioski przekazano ze zlikwidowanego MSP); 2017 r. – 157; 2018 r. – 154; w okresie od 1 stycznia do 24 kwietnia 2019 r. – 36.

<sup>25</sup> Na podstawie dziewięciu zestawień opracowanych według stanu na 24 kwietnia 2019 r. w oparciu o kryterium podstawy prawnej wniosku.

<sup>26</sup> W związku z art. 38 ust. 1 pkt 2–4 oraz art. 38 ust. 2 pkt 2–4 uzzmp.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W latach 2017–2019 (kwiecień) Prezes PG RP rozpatrzył 330 spraw, 29 spraw było w toku lub zakończono je z uwagi na bezprzedmiotowość<sup>27</sup>. W przypadku 10 wniosków, tj. w 3% zakończonych spraw, Prezes PG RP nie wyraził zgody na dokonanie powyższych czynności rozporządzających.

W wyniku analizy dokumentacji 20 spraw o największej wartości przedmiotu rozporządzenia stwierdzono, że we wszystkich przypadkach Prezes PG RP przeprowadził weryfikacje kompletności złożonych wniosków oraz dołączonych załączników w zakresie spełniania wymogów art. 39 ust 1 i 2 *uzzmp*. W każdym przypadku budzącym wątpliwości zwracano się do podmiotu wnioskującego o uzupełnienie dokumentacji lub dodatkowe wyjaśnienia. Organ wykorzystywał także możliwości wskazane w art. 39 ust. 2 pkt 5 *uzzmp* żądając, w przypadkach tego wymagających, innych informacji potwierdzających dane zawarte we wniosku. W toku przeprowadzonych postępowań w szczególności poddawano analizie aktualność wyceny nieruchomości (operatu szacunkowego) oraz prawidłowość trybu (w tym przestrzeganie zasady jawności) zbywania nieruchomości. W rozstrzygnięciach każdorazowo odnoszono się do kryterium legalności i gospodarności. Dokonywano porównania ceny przedmiotu wniosku z wartością zawartą w operacie szacunkowym (lub innej załączonej wycenie). Zawarte w rozstrzygnięciach PG RP opinie i uwagi zawierały szczegółową analizę treści dołączonych do wniosków projektów umów w zakresie korekt pozwalających na lepsze zabezpieczenie interesu Skarbu Państwa.

W 20 sprawach poddanych szczegółowej analizie przez NIK, Prezes PG RP nie zlecał sporządzania dodatkowej wyceny nieruchomości albo oceny prawidłowości wyceny przedstawionej przez wnioskodawcę, tj. nie korzystał z uprawnienia określonego w art. 39 ust. 6 *uzzmp*, gdyż nie zaistniała taka potrzeba. Natomiast w latach 2017–2019 (30 czerwca) w związku z wątpliwościami co do poprawności oszacowania wartości rynkowej, zlecono sporządzenie pięciu operatów szacunkowych.

W 16 przypadkach (tj. 80%) z 20 poddanych analizie kontrolnej co do sposobu rozpatrywania wniosków Prezes Prokuratorii Generalnej RP wyrażając zgodę lub odmowę na dokonanie przez państwową osobę prawną czynności rozporządzającej przestrzegał miesięcznego terminu rozpatrzenia sprawy określonego w art. 39 ust. 4 *uzzmp*.

Rozpatrzenie 12 wniosków przez Prezesa z 359 wszystkich rozpatrywanych wniosków, o wydanie rozstrzygnięcia na dokonanie przez państwowe osoby prawne czynności rozporządzających nastąpiło po upływie ustawowego miesięcznego terminu wskazanego w art. 39 ust. 4 *uzzmp*, zgodnie z którym rozpatrzenie wniosku następuje w terminie miesiąca od dnia doręczenia organowi właściwemu wnioskowi spełniającego wymagania określone w art. 39 ust 1 i 2 *uzzmp* (wniosku zawierającego niezbędne elementy wraz z kompletem wymaganych dokumentów).

W powyższych sprawach Prezes PG RP rozpatrzył wnioski (pomimo posiadania kompletnej dokumentacji) z opóźnieniem wynoszącym od jednego do 44 dni, przy czym: w przypadku pięciu spraw (42%) przekro-

Prezes PG RP w sposób staranny i wnikliwy rozpatrywał wnioski państwowych osób prawnych

Wykorzystanie instrumentów weryfikacyjnych w badanej próbie

Naruszenia terminów przy rozpatrywaniu wniosków państwowych osób prawnych

<sup>27</sup> Głównie z uwagi na wycofanie wniosku albo niespełnianie wymogów ustawowych do uznania Prezesa PG RP za organ właściwy do rozpatrzenia wniosku.

czono termin od 1 do 5 dni; trzech spraw (25%) od 5 do 10 dni oraz trzech spraw (25%) od 10 do 15 dni. W jednym przypadku ustawowy termin przekroczone o 44 dni.

Według wyjaśnień Prezesa PG RP przyczynami nieterminowego rozpatrzenia wniosków w dziewięciu przypadkach było oczekiwanie na stanowisko organu nadzorującego państwową osobę prawną składającą wniosek. Uzyskanie takiego stanowiska, zdaniem PG RP, jest wymagane przed podjęciem decyzji przez Prezesa PG RP, w szczególności mając na względzie funkcję i cel wykonywanego przez Prezesa PG RP nadzoru właścicielskiego nad gospodarką mieniem należącym do państwowych osób prawnych<sup>28</sup>. W dwóch przypadkach przyczyną opóźnienia był szczególnie skomplikowany charakter spraw.

NIK wskazuje, że w powyższych sprawach nie zastosowano jednakże art. 39 ust. 5 *uzzmp*, pozwalającego na wydłużenie terminu rozpatrzenia wniosku w sprawach szczególnie skomplikowanych, nie więcej jednak niż o 30 dni. O przyczynie wydłużenia terminu rozpatrzenia wniosku organ właściwy jest zobowiązany zawiadomić wnioskodawcę.

W jednym przypadku<sup>29</sup> organ zastosował art. 39 ust. 5 *uzzmp* i wydłużył termin załatwienia sprawy o 30 dni z uwagi na skomplikowany charakter sprawy. O przyczynie wydłużenia terminu rozpatrzenia wniosku zawiadomiono wnioskodawcę.

Zbyt późne występowanie o uzupełnienie dokumentacji

Wystąpienie o uzupełnienie braków we wnioskach o wydanie rozstrzygnięcia na dokonanie przez państwowe osoby prawne czynności rozporządzających w czterech (tj. 20%) z 20 poddanych szczegółowej analizie spraw – miało miejsce po upływie miesięcznego terminu określonego w art. 39 ust. 4 w związku z art. 39 ust. 3 *uzzmp*. Zgodnie z przywołanymi przepisami, jeżeli złożony wniosek nie spełnia wymagań dotyczących jego kompletności, organ właściwy wzywa wnioskodawcę do usunięcia braków w wyznaczonym terminie, pod rygorem zwrotu wniosku, a bieg miesięcznego terminu ulega zawieszeniu do dnia usunięcia braków.

Według wyjaśnień Prezesa PG RP przyczyną powyższej nieprawidłowości była złożoność objętych wnioskami stanów faktycznych i prawnych, konieczność dokonania pogłębionej analizy legalności i racjonalności gospodarczej poszczególnych czynności prawnych, jak również zapewnienie staranności w dokonywaniu oceny wniosków w zakresie należytego zabezpieczenia praw i interesów majątkowych państwowych osób prawnych wnioskujących o wyrażenie zgody na dokonanie czynności.

Brak systemu wymiany informacji pomiędzy PG RP a KPRM w zakresie czynności rozporządzania mieniem przez państwowe osoby prawne

PG RP nie posiadała sformalizowanych zasad współpracy z organami nadzoru nad państwowymi osobami prawnymi, w tym z KPRM, w zakresie monitorowania/wymiany informacji dotyczących przestrzegania obowiązku uzyskiwania zgody na rozporządzanie przez państwowe osoby prawne składnikami aktywów trwałych lub dokonanie przez państwową

<sup>28</sup> Jak wynika z przywołanych wyjaśnień Prezesa PG RP, zgodnie z art. 4 ust. 2 ustawy o *zasadach zarządzania mieniem* organ badający wniosek zobligowany jest do wykorzystania wszystkich dopuszczalnych prawem i ukształtowanych zwyczajowo możliwości, mających na celu weryfikację normatywnych kryteriów gospodarowania mieniem państwowym, o których mowa w art. 4 ust. 2 ustawy o *zasadach zarządzania mieniem*.

<sup>29</sup> Sprawa KR-071-228/17/SKA.

osobę prawną czynności prawnej, tj. obowiązków wynikających z przepisów art. 38 ust. 1 pkt 2–4 oraz art. 38 ust. 2 pkt 2–4 *uzzmp*. Jednakże Prezes PG RP każdorazowo przed wydaniem rozstrzygnięcia w zakresie rozporządzenia składnikami aktywów trwałych występował o stanowisko organu nadzorującego państwową osobę prawną składającą wniosek.

Jednocześnie KPRM nie pozyskiwała danych dotyczących wyrażanych przez Prezesa PG RP zgód lub odmów wobec państwowych osób prawnych nadzorowanych przez Prezesa Rady Ministrów. Ponadto KPRM nie przekazywała Prezesowi PG RP informacji o dokonywanych przez nadzorowane państwowe osoby prawne rozporządzeniach składnikami aktywów trwałych w rozumieniu ustawy z dnia 29 września 1994 r. *o rachunkowości*<sup>30</sup>, dla dokonania których była potrzebna z przepisami zgoda Prezesa PG RP.

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli potrzeba pozyskiwania i wymiany takich informacji – mimo, że nie jest obowiązkiem prawnym – wynika z art. 41 ustawy *o zasadach zarządzania mieniem państwowym*, gdyż nieuzyskanie stosownej zgody przez państwową osobę prawną przy jednoczesnym dokonaniu rozporządzenia uprawnia Prezesa PG RP do wystąpienia na drogę sądową w celu orzeczenia o nieważności czynności prawnej, co do której nie otrzymano zgody. Jedynym źródłem wiedzy o potencjalnym naruszeniu obowiązku uzyskania zgody Prezesa PG RP na rozporządzenie składnikami aktywów trwałych mogą być informacje od podmiotów nadzorujących państwowe osoby prawne, w tym KPRM.

Prezes Prokuratury Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej w ramach realizacji obowiązku określonego w art. 43 pkt 2–3 *uzzmp* prowadził ewidencję podmiotów, którym przysługuje prawo wykonywania uprawnień wynikających z praw majątkowych lub do działania w imieniu Skarbu Państwa (dalej: SP) oraz zbiorczą ewidencję mienia SP. Dane przekazane z jednostek ewidencji<sup>31</sup> były gromadzone i przetwarzane w informatycznej bazie danych.

Zgodnie z § 12 ust. 2 *rozporządzenia o ewidencjonowaniu mienia* podstawowymi źródłami danych służącymi do prowadzenia ewidencji zbiorczej majątku Skarbu Państwa są m.in. kopie bilansów jednostek ewidencji podstawowej będących państwowymi osobami prawnymi, sprawozdania jednostek ewidencji przedmiotowej, obliczenia i szacunki dokonane na potrzeby ewidencji zbiorczej przez Prezesa PG RP. Prezes PG RP zgodnie z § 14 ust. 1 powyższego rozporządzenia dokonywał sprawdzenia bilansów na dwóch poziomach – formalnym, czy istnieje możliwość identyfikacji jednostki, której dokument dotyczy oraz – rachunkowym, głównie poprzez porównanie danych z dwóch poprzednich lat. W przypadku wątpliwości, wyjaśnienie różnic następowało w trybie roboczym. W analogiczny sposób dokonywano oceny merytorycznej otrzymanych na podstawie § 14 ust. 2 powyższego rozporządzenia dokumentów. W zakresie ewidencji dotyczącej nieruchomości stanowiących własność SP zarządzanych przez starostów,

Wymiana informacji jako wsparcie realizacji obowiązków ustawowych przez Prezesa PG RP

Prowadzenie przez Prezesa PG RP ewidencji mienia Skarbu Państwa

<sup>30</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 351.

<sup>31</sup> Definicje jednostek ewidencji podstawowej oraz przedmiotowej zawiera § 2 pkt 1–2 rozporządzenia o ewidencjonowaniu mienia.

podstawą ewidencji mienia SP były wyciągi z zestawień zbiorczych ewidencji gruntów i budynków przygotowanych na podstawie art. 25 *ustawy z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne*<sup>32</sup> przez Głównego Geodetę Kraju. Dane te były również sprawdzane poprzez porównanie z danymi z poprzednich lat.

Niekorzystanie przez Prezesa PG RP z ewidencji prowadzonej przez starostów

PG RP nie prowadziła okresowego ustalenia i weryfikacji danych otrzymanych od Głównego Geodety Kraju, np. poprzez porównanie z ewidencją zasobu nieruchomości Skarbu Państwa prowadzoną przez starostów na podstawie art. 23 ust.1 *ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami*<sup>33</sup> oraz sprawozdaniami z gospodarowania nieruchomościami zasobu Skarbu Państwa sporządzanymi na podstawie art. 23 ust.1a *ugn*. Przyczyną tego było niekorzystanie przez Prezesa PG RP z danych ewidencji nieruchomości Skarbu Państwa prowadzonej przez starostów, do korzystania z której był zobligowany. Jednocześnie Prezes PG RP nie mógł korzystać przy prowadzeniu zbiorczej ewidencji mienia Skarbu Państwa z ewidencji nieruchomości Skarbu Państwa prowadzonej przez ministra właściwego do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa na podstawie art. 60b ust. 1 *ugn*. Przyczyną nieprowadzenia tej ewidencji było niewydanie rozporządzenia wykonawczego przez ministra właściwego do spraw budownictwa, o którym mowa w art. 60b ust. 3 *ugn*.

Starostowie jednostkami ewidencji przedmiotowej w rozumieniu rozporządzenia o ewidencjonowaniu mienia

Tymczasem podstawę prowadzenia ewidencji zbiorczej mienia SP przez Prezesa PG RP w tym zakresie, stanowiły wyciągi z krajowego zestawienia zbiorczego danych objętych ewidencją gruntów i budynków przygotowane przez Głównego Geodetę Kraju. Zestawienie z ewidencji gruntów i budynków przygotowane na podstawie ww. art. 25 *ustawy pgk* odnosi się do ogółu gruntów i budynków, a nie tylko stanowiących mienie Skarbu Państwa. Do zadań Głównego Geodety Kraju nie należy prowadzenie ewidencji przedmiotowo wyróżnionych składników mienia oraz sporządzanie sprawozdania o stanie mienia Skarbu Państwa na dzień 31 grudnia każdego roku w formie odrębnej informacji. Na podstawie danych ujętych w tym zestawieniu, PG RP uzyskiwała w wyniku przefiltrowania i zagregowania danych, dane o powierzchni gruntów według województw w podziale podmiotowym, jak również według sposobu użytkowania.

Zgodnie z *rozporządzeniem o ewidencjonowaniu mienia* głównymi źródłami danych ewidencji zbiorczej mienia SP, oprócz bilansów jednostek ewidencji podstawowej, są sprawozdania i informacje jednostek ewidencji przedmiotowej<sup>34</sup>. Na podstawie art. 23 ust. 1–1a *ugn* starostowie wykonujący zadania z zakresu administracji rządowej gospodarują zasobem nierucho-

<sup>32</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 725, ze zm. Dalej: *ustawa pgk*.

<sup>33</sup> Dz. U. z 2018 r. poz. 2204, ze zm. Dalej: *ugn*.

<sup>34</sup> § 2 pkt 2 *rozporządzenia o ewidencjonowaniu mienia* definiuje jednostkę ewidencji przedmiotowej – jako podmiot zobowiązany na podstawie odrębnych przepisów do prowadzenia ewidencji przedmiotowo wyróżnionych składników mienia. Następnie § 5 ust. 1 *rozporządzenia* stanowi jednocześnie, że jednostka ewidencji przedmiotowej sporządza sprawozdanie o stanie mienia Skarbu Państwa na dzień 31 grudnia każdego roku w formie informacji, której przedmiot, zakres i stopień szczegółowości jest zgodny z przedmiotem, zakresem i stopniem szczegółowości prowadzonej ewidencji.

ności Skarbu Państwa, w tym m.in. w szczególności: ewidencjonują nieruchomości, zapewniają ich wycenę oraz sporządzają roczne sprawozdanie z gospodarowania nieruchomościami zasobu i przekazują je wojewodzie. Starostowie prowadzą również ewidencje nieruchomości SP oddanych w użytkowanie wieczyste, zapewniając wycenę zawartych w tej ewidencji nieruchomości. W świetle przywołanych przepisów to starosta spełnia definicję jednostki ewidencji przedmiotowej zawartej w § 2 pkt 2 *rozporządzenia o ewidencjonowaniu mienia*. Jednocześnie stosownie do § 5 ust. 1 powołanego rozporządzenia ze statusem jednostki ewidencji przedmiotowej wiąże się zadanie sporządzania sprawozdania o stanie mienia Skarbu Państwa na dzień 31 grudnia każdego roku.

Według wyjaśnień Prezesa PG RP dane w sprawozdaniach o stanie mienia SP przedstawiane są w sposób zagregowany, dlatego też wykorzystywane są już opracowane informacje przez instytucję do tego wskazaną, tj. Głównego Geodetę Kraju i w tym zakresie wyspecjalizowaną oraz posiadającą odpowiednie narzędzia systemowe i proceduralne.

Zdaniem NIK prowadzenie przez Prezesa PG RP ewidencji zbiorczej mienia SP, w zakresie nieruchomości SP gospodarowanych przez starostów, na podstawie danych otrzymanych od Głównego Geodety Kraju rodzi ryzyko nieprawidłowego ustalenia stanu mienia SP oraz jego weryfikacji, tj. zadania Prezesa PG RP określonego w § 13 pkt 1 oraz 3 *rozporządzenia o ewidencjonowaniu mienia*, zgodnie z którym do zadań Prezesa PG RP należy gromadzenie danych o stanie mienia SP oraz ustalanie i weryfikacja okresowa stanu mienia SP.

NIK wskazuje na fakt, iż *rozporządzenie w sprawie ewidencjonowania mienia Skarbu Państwa* jest przepisem szczególnym dającym Prezesowi PG RP uprawnienia weryfikacyjne określone m.in. w § 13, 14<sup>35</sup> i 15 *rozporządzenia*, a przyjęty przez PG RP tryb pozyskiwania danych od Głównego Geodety Kraju dotyczących nieruchomości gospodarowanych przez starostów faktycznie uniemożliwia korzystanie z tych uprawnień.

Zdaniem NIK należy mieć także na uwadze, że zgodnie z art. 6 ust. 1 *Prawa geodezyjnego* Główny Geodeta Kraju jest centralnym organem administracji rządowej właściwym w sprawach geodezji i kartografii, natomiast to ustawowym zadaniem Prokuratury jest stanie na straży praw i interesów Rzeczypospolitej Polskiej, w tym praw i interesów Skarbu Państwa oraz mienia państwowego nienależącego do Skarbu Państwa – art. 1 ust. 1 *uPG RP*.

Jednocześnie na str. 36 *Sprawozdania o stanie mienia Skarbu Państwa według stanu na 31 grudnia 2017 r.* przygotowanego przez Prezesa PG RP wskazano na niepełny zakres danych w krajowym zestawieniu zbiorczym sporządzanym przez Głównego Geodetę Kraju o budynkach i lokalach – wskazując, że ewidencja nie obejmuje jeszcze całego obszaru kraju oraz, że dane ilościowe o budynkach i budowlach przedstawiono jedynie ilustracyjnie.

Szczególne uprawnienia weryfikacyjne Prezesa PG RP określone w *rozporządzeniu w sprawie ewidencjonowania mienia*

<sup>35</sup> M.in. jak stanowi § 14 ust. 2 *rozporządzenia* w celu oceny merytorycznej prawidłowości otrzymanych dokumentów, stanowiących źródło danych ewidencji zbiorczej mienia Skarbu Państwa, na wniosek Prezesa PG RP, jednostka ewidencji podstawowej lub jednostka ewidencji przedmiotowej przedstawia dokumenty, na podstawie których jednostka sporządziła bilans, sprawozdanie lub informację o stanie mienia Skarbu Państwa).

### 5.1.2. Przygotowanie PG RP do realizacji zadań zleczanych przez Prezesa Rady Ministrów oraz współpraca z Kancelarią Prezesa Rady Ministrów

Krótki okres przygotowania do nowych zadań PG RP do współpracy z Prezesem Rady Ministrów

Przygotowanie struktury organizacyjnej i kadrowej PG RP do realizacji m.in. nowych zadań związanych ze współpracą z Prezesem Rady Ministrów zdeterminowane było krótkim okresem pomiędzy uchwaleniem *uPG RP*, a wejściem *uPG RP* w życie<sup>36</sup>.

Tryb współpracy pomiędzy PG RP a KPRM

Zakres i tryb współdziałania Prokuratury Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej i Prezesa Prokuratury Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej przy wykonywaniu zadań z Prezesem Rady Ministrów i Kancelarią Prezesa Rady Ministrów (KPRM) oraz zastępowanymi osobami prawnymi określa *rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 11 maja 2017 r. w sprawie zakresu i trybu współdziałania Prokuratury Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej i Prezesa Prokuratury Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej z innymi podmiotami przy wykonywaniu zadań*<sup>37</sup>. Zasady realizacji zadań z zakresu współpracy z Prezesem Rady Ministrów oraz KPRM określały również: *Regulamin wewnętrznego urzędowania Prokuratury Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej* oraz *Kodeks Dobrych Praktyk*, o których mowa w art. 49 pkt 1 i 2 *uPG RP*.

Według wyjaśnień Prezesa Prokuratury Generalnej RP dotychczasowa współpraca z Prezesem RM oraz zastępowanymi osobami prawnymi oparta o stosowanie *uPG RP*, przepisów wykonawczych i aktów wewnętrznych PG RP wskazuje, iż wprowadzanie dodatkowych, bardziej szczegółowych regulacji nie jest konieczne.

Skala i zakres realizacji nowych zadań przez PG RP we współpracy z KPRM

Współpraca pomiędzy PG RP a KPRM wykonującym uprawnienia Prezesa Rady Ministrów określone w *uPG RP* wynikała ze zgłaszanych potrzeb Prezesa Rady Ministrów. W okresie 2017–2019 (do 31 maja) Prezes Rady Ministrów w jednym przypadku skorzystał z uprawnienia określonego w art. 16 *uPG RP* i zlecił PG RP wykonanie analizy skutków prawnych wyroku w sprawie z pozwu grupowego ws. katastrofy hali Międzynarodowych Targów Katowickich.

W latach 2017–2019 (do 31 maja) Prezes Rady Ministrów nie zlecał na podstawie art. 12 ust. 7 *uPG RP* przejęcia zastępstwa osoby prawnej w sprawie cywilnej.

Konsultacje prawne i sporządzanie opinii prawnych

W latach 2017–2019 (31 maja) współpraca pomiędzy PG RP a KPRM miała charakter bieżący. Według danych PG RP<sup>38</sup> odnotowano ok. 80 spraw dotyczących współpracy pomiędzy PG RP a KPRM, oprócz współpracy w kwestiach legislacyjnych, w tym sporządzono 15 opinii prawnych.

<sup>36</sup> Uwarunkowania dotyczące czasu przygotowania PG RP do nowych zadań określonych w *uPG RP* zostały szerzej przedstawione w podrozdziale 5.1.1 *Diagnozowanie potrzeb w związku z nowymi zadaniami PG RP i monitorowanie ich realizacji*.

<sup>37</sup> Dz. U. poz. 939, ze zm.

<sup>38</sup> Z danych udostępnionych kontroli NIK przez KPRM wynika, że w okresie 2017–2019 (do 12 czerwca) PG RP sporządziła w ramach współpracy z Prezesem Rady Ministrów 23 opinie prawne. Różnica wynika z przyjęcia różnych kryteriów klasyfikacyjnych form współpracy pomiędzy PG RP a KPRM.

Opinie te dotyczyły m.in.: projektu umowy pożyczki pomiędzy Prezesem Rady Ministrów-Skarbem Państwa a Telewizją Polską SA, utworzenia Polskiej Grupy Lotniczej, opinii prawnej w przedmiocie podstawy prawnej nabywania przez Skarb Państwa akcji/udziałów spółek kapitałowych, wysokości wynagrodzenia przysługującego w 2019 r. członkom organów spółek z udziałem Skarbu Państwa, które zostało ustalone uchwałami walnych zgromadzeń, wykładni przepisów *ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym*.

Ponadto PG RP współpracowała z KPRM w latach 2017–2019 (31 maja), m.in. w zakresie takich zagadnień jak: stanowisko wobec stosowania *ustawy z dnia 9 czerwca 2016 r. o zasadach kształtowania wynagrodzeń osób kierujących niektórymi spółkami*<sup>39</sup>, określenia sposobu przekazania wykonywania praw z akcji należących do Skarbu Państwa, postępowań sądowych dotyczących zwrotu majątku kościelnego, zagadnień dotyczących Rafinerii Nafty w Gorlicach.

Nie było w latach 2017–2019 (do 31 maja) przypadku odmowy sporządzenia przez PG RP opinii prawnej na zlecenie Prezesa Rady Ministrów. W związku z nowymi zadaniami określonymi w art. 10 *uPG RP* PG RP przejęła od KPRM reprezentację w jednej sprawie przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym w Warszawie.

W badanym okresie nie przekazano w KPRM zewnętrznym podmiotom komercyjnym prowadzenia spraw procesowych w imieniu Prezesa RM bądź Szefa KPRM reprezentujących Skarb Państwa.

### **5.2. Zastępowanie przez Prokuratorię Generalną Rzeczypospolitej Polskiej osób prawnych oraz realizacja innych zadań określonych w ustawie o Prokuratorii Generalnej RP**

PG RP wykonywała – zgodnie z postanowieniami *uPG RP* oraz potrzebami osób prawnych – ich obsługę prawną w zakresie zastępstwa procesowego oraz sporządzania opinii prawnych. W szczególności w latach 2017–2019 (31 maja) wzrosła liczba sporządzanych przez PG RP opinii prawnych. Rzetelnie zorganizowano przejście od zastępowanych państwowych osób prawnych z dniem 1 lipca 2017 r. spraw prowadzonych obligatoryjnie przez PG RP.

W latach 2017–2019 (31 marca) więcej spraw sądowych wpływało do PG RP do prowadzenia niż zostało zakończonych. Różnica ta wynosiła odpowiednio: w 2017 r. 846 spraw, w 2018 r. 748 spraw, a w 2019 r. (według stanu na 31 marca) 317 spraw. Zdaniem NIK może to prowadzić do nadmiernej kumulacji spraw prowadzonych przez PG RP.

Pełne wykorzystanie potencjału PG RP przez zastępowane osoby prawne utrudniały m.in. bariery wynikające z *rozporządzenia w sprawie osób prawnych zastępowanych* dotyczące m.in. kosztu godziny pracy radcy PG RP – jak wskazała część podmiotów wyższego niekiedy prawie dwukrotnie od dotych-

PG RP zapewniła obsługę prawną zastępowanych osób prawnych adekwatną do zaistniałych potrzeb

Wzrost spraw prowadzonych jednocześnie przez PG RP

Bariery w wykorzystaniu potencjału PG RP oraz Sądu Polubownego przy PG RP

<sup>39</sup> Dz. U. z 2019 r., poz. 1885.

czas ponoszonego, zasad rozliczania rocznej opłaty abonamentowej, sposób rozliczania kosztów postępowania sądowego. Bariery w założonym rozwoju Sądu Polubownego przy PG RP była w okresie objętym kontrolą jego zbyt wąska kognicja.

### 5.2.1. Zastępowanie przez PG RP osób prawnych, sporządzanie opinii prawnych na zlecenie podmiotów reprezentujących Skarb Państwa i osoby zastępowane oraz opiniowanie umów o doradztwo prawne

Nawiązanie współpracy PG RP z osobami zastępowanymi

Zadania związane z obsługą osób prawnych PG RP wykonuje od dnia 1 lipca 2017 r. Osoby zastępowane, na rzecz których PG RP miała wykonywać pomoc prawną zostały wskazane w załączniku do *rozporządzenia w sprawie osób zastępowanych*.

Sposób nawiązania współpracy i oferta PG RP

Po wydaniu przez Prezesa RM wskazanego *rozporządzenia* PG RP w dniu 11 maja 2017 r. uzyskała uprawnienie do skierowania do wszystkich zastępowanych osób prawnych (ok. 600) pism zapraszających do współpracy. W wystosowanym piśmie PG RP zwróciła się o informacje o liczbie i kategorii spraw, które miałyby być objęte obowiązkowym zakresem pomocy prawnej świadczonej przez Prokuratorię Generalną. W przedmiotowych pismach kierowanych do zastępowanych osób prawnych informowano m.in. o:

- kompetencjach Prokuratorii Generalnej RP w sprawach dotychczas prowadzonych przez osoby zastępowane,
- opłatach należnych Prokuratorii od osób zastępowanych z uwzględnieniem statusu danej osoby zastępowanej,
- zawierały też prośbę o informacje konieczne do właściwego przygotowania wykonywania zastępstwa przez PG RP, tj. m.in. czy dany podmiot jest stroną postępowania, którego wartość przedmiotu sporu przekraczała kwotę 5000 tys. zł wraz z zestawieniem, informacji czy dana osoba prawna jest stroną postępowania przeciwko bądź z powództwa Skarbu Państwa wraz z informacjami o tych sprawach.

Jednocześnie PG RP skierowała pisma do właściwych prezesów sądów apelacyjnych z informacją o obowiązkowym przejęciu z dniem 1 lipca 2017 r. spraw państwowych osób prawnych, w których wartość przedmiotu sporu przekracza 5000 tys. zł. W piśmie tym wskazano również, że w takich sytuacjach, zgodnie z art. 44 *uPG RP*, sąd dokonuje doręczeń i pism do Urzędu Prokuratorii Generalnej.

Liczba spraw przejętych przez PG RP na podstawie przepisów *uPG RP*

Na podstawie opisanej wyżej korespondencji PG RP ustaliła łącznie 219 postępowań objętych obligatoryjnym zastępstwem PG RP oraz 199 spraw, w których inna osoba zastępowana, państwowa osoba prawna, Skarb Państwa lub organ administracji rządowej jest stroną, interwentem ubocznym albo interwentem głównym, co na podstawie art. 13 pkt 4 *uPG RP* uniemożliwiało przejęcie w danej sprawie zastępstwa przez PG RP.

Wzrost liczby sporządzanych opinii prawnych w latach 2017–2019

W latach 2016–2019 (31 marca) wyraźnie wzrosła liczba sporządzanych przez PG RP opinii prawnych. W 2016 r. PG RP zajmowała się 43 wnioskami o sporządzenie opinii prawnych, a w następnych latach odpowiednio: 2017 r. – 356 wniosków o opinie, w 2018 r. – 444, w 2019 r.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

(do 31 marca) – 103. Dane dotyczą wszystkich kategorii wniosków o opinie prawne dla wszystkich rodzajów podmiotów, zarówno reprezentujących Skarb Państwa, jak i osoby zastępowane.

Liczba zakończonych spraw o wydanie opinii w latach 2016–2019 (do 31 marca) wynosiła odpowiednio: w 2016 r. – 58<sup>40</sup>, w 2017 r. – 97, w 2018 r. – 567, a w 2019 (do 31 marca) – 67.

Udział wniosków osób zastępowanych w całej liczbie wniosków o sporządzenie opinii prawnych wynosił odpowiednio: w 2017 r. 18,5%, tj. 66, w 2018 r. 20,5% tj. 91, 2019 r. (do 31 marca) 19,4%, tj. 20.

W latach 2017–2019 (do 31 maja) PG RP wydała 32 opinie prawne w przedmiocie projektów umów o doradztwo prawne, na podstawie art. 20 ust. 1 *uPG RP*.

Analiza trzech wybranych opinii odnośnie projektów umów o doradztwo prawne wskazuje, iż opinie te były sporządzane starannie i wyczerpująco. Uwzględniały różne aspekty i uwarunkowania współpracy między stronami, np. sposób rozliczania czasu pracy, wysokość stawki godzinowej, określenia maksymalnych stawek kosztów np. podróży, godzin pracy etc. oraz zasad ustalania składu zespołów świadczących obsługę prawną oraz np. sposobu rozliczania kosztów tłumaczeń.

W latach 2015–2019 (do 31 maja) liczba spraw prowadzonych przed sądami wszystkich szczebli przez PG SP/PG RP wynosiła odpowiednio: 7085 (2015 r.)<sup>41</sup>, 6581 (2016 r.), 7444 (2017 r.), 7792 (2018 r.), 8272 (2019 r.). Udział spraw prowadzonych w zastępstwie państwowych osób prawnych (innych niż Skarb Państwa) oraz osób prawnych z udziałem Skarbu Państwa lub państwowych osób prawnych w ogólnej liczbie spraw prowadzonych przez PG RP wynosił odpowiednio: w 2017 r. 3,7%, tj. 273, w 2018 r. 3,7%, tj. 303, w 2019 r. 3,9%, tj. 322 sprawy.

W latach 2017–2019 (do 31 maja) odsetek spraw prowadzonych na podstawie art. 12 *uPG RP* w zastępstwie państwowych osób prawnych oraz osób prawnych z udziałem państwowych osób prawnych nie przekraczał 4%.

W poszczególnych latach okresu 2017–2019 (31 marca) łączna wartość przedmiotu zarejestrowanych (przyjętych do prowadzenia) spraw sądowych osób zastępowanych wynosiła: w 2017 r. – 7 435 926,2 tys. zł, w 2018 r. – 8 651 753,5 tys. zł, w 2019 r. (do 31 marca) – 7 201 659,6 tys. zł<sup>42</sup>.

Łączna wysokość opłat uiszczanych do budżetu państwa przez osoby zastępowane w związku ze świadczoną przez PG RP pomocą prawną wynosiła odpowiednio: w 2017 r. – 9675,2 tys. zł, w 2018 r. – 9047,8 tys. zł.

Liczba spraw, które wpłynęły do PG SP/PG RP w latach 2015–2019 (31 marca) kształtowała się następująco: w 2015 r. – 3641 sprawy, w 2016 r. – 3335 spraw, w 2017 r. – 3840 spraw<sup>43</sup>, w 2018 r. – 3402, a w 2019 r.

Około 20% opinii sporządzanych było dla osób prawnych innych niż Skarb Państwa

Opiniowanie projektów umów o doradztwo prawne

Udział spraw prowadzonych przez PG RP w zastępstwie osób prawnych innych niż SP w całości spraw prowadzonych przez

Wartość prowadzonych spraw w latach 2017–2019 w zastępstwie osób prawnych innych niż Skarb Państwa

Liczba spraw sądowych wpływających i kończonych przez PG RP w latach 2017–2019

<sup>40</sup> Część sporządzonych opinii dotyczyła wniosków przechodzących z poprzedniego roku.

<sup>41</sup> W zakresie lat 2015–2018 podano stan spraw na 31 grudnia, w zakresie 2019 r. – stan na dzień 31 marca.

<sup>42</sup> Wartości spraw prowadzonych ponad rok powtarzają się.

<sup>43</sup> Łącznie ze sprawami prowadzonymi w zastępstwie osób prawnych.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

(do 31 marca) – 877. Jednocześnie w latach 2017–2019 (do 31 marca) liczba zakończonych spraw, prowadzonych przez PG RP kształtowała się następująco: w 2017 r. – 2994 sprawy, w 2018 r. – 2654 sprawy, a w 2019 r. (do 31 marca) – 560 spraw. Liczba spraw w całości rozstrzygniętych zgodnie ze stanowiskiem procesowym PG RP (w całości wygranych) wynosiła w okresie 2017–2019 (do 31 maja) odpowiednio: 1239 spraw (2017 r.), 1152 (2018 r.) oraz 446 (2019 r. do 31 maja).

### Kumulacja spraw i jej przyczyny

Jedną z przyczyn zwiększania się liczby spraw wpływających ponad liczbę spraw kończonych było zmniejszanie się liczby spraw o mniejszym ciężarze gatunkowym prowadzonymi przez PG RP/PG SP, a przejmowanie przez PG RP spraw trudniejszych, bardziej złożonych. Przekazywanie spraw podmiotom reprezentującym SP było możliwe od października 2015 r. w związku z wejściem w życie ustawy z dnia 5 sierpnia 2015 r. o zmianie ustawy o Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa oraz niektórych innych ustaw<sup>44</sup>.

### Przekazane w latach 2017–2019 przez PG RP sprawy do prowadzenia innym podmiotom oraz odmowy przekazania

W latach 2017–2019 (do 31 maja) PG RP przekazała na podstawie art. 8 ust. 1 *uPG RP*<sup>45</sup> łącznie 712 spraw podmiotom reprezentującym Skarb Państwa. W poszczególnych latach okresu 2017–2019 (31 maja) było to odpowiednio: w 2017 r. 394 takie sprawy, w 2018 r. – 140 spraw, w 2019 r. (do 31 maja) – 178 spraw.

Jednocześnie w okresie 2017–2019 (do 31 maja) PG RP odmówiła, w trybie określonym w art. 14 *uPG RP*<sup>46</sup>, przekazania zastępstwa osobom prawnym w 11 sprawach, w tym w roku 2017 r. – w sześciu sprawach, w roku 2018 r. – w pięciu sprawach.

### Odmowy przejęcia spraw przez PG RP i ich przyczyny

W latach 2017–2019 (31 marca) Prokuratura Generalna RP odmówiła przejęcia spraw sześciu podmiotom, o których przejęcie na podstawie art. 12 ust. 6 *uPG RP* wnioskowały osoby prawne. Przyczynami odmowy przejęcia spraw przez PG RP były m.in.: brak podstaw do wniesienia skargi kasacyjnej, przekazanie nieprzygotowanej do opracowania stanowiska procesowego dokumentacji, długi okres prowadzenia sprawy, w przypadku której celowym było jej prowadzenie przez dotychczasowych pełnomocników – najlepiej znających uwarunkowania, relatywnie mała wartość przedmiotu sporu lub prawomocne zakończenie sprawy, brak legitymacji procesowej wnioskującego.

### Przejęcie spraw administracyjnych i karnych przez PG RP w latach 2017–2019

Poza sprawami cywilnymi PG RP przejęła również, na podstawie nowych uprawnień określonych od 1 stycznia 2017 r. w *uPG RP*, siedem spraw przed sądami administracyjnymi, w tym trzy w 2017 r., a cztery w 2019 r. Cztery z siedmiu zastępstw dotyczyły skarg kasacyjnych do Naczelnego Sądu Administracyjnego.

<sup>44</sup> Dz. U. poz. 1635.

<sup>45</sup> Artykuł ten stanowi, że Prokuratura Generalna może, z urzędu lub na wniosek, przekazać wykonywanie zastępstwa podmiotowi reprezentującemu Skarb Państwa, jeżeli ze względu na charakter sprawy zastępstwo Skarbu Państwa przez Prokuratorę Generalną nie jest konieczne.

<sup>46</sup> Art. 14 – jeżeli ze względu na charakter sprawy zastępstwo przez Prokuratorę Generalną nie jest konieczne, Prokuratura Generalna może, na wniosek osoby zastępowanej, przekazać tej osobie wykonywanie zastępstwa, o którym mowa w art. 12 ust. 4, a w przypadku, o którym mowa w art. 35, również zastępstwa, o którym mowa w art. 12 ust. 7. Przepisy art. 8 ust. 2–5 stosuje się odpowiednio.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W latach 2017–2019 (31 maja) PG RP przejęła łącznie zastępstwo w trzech sprawach karnych na podstawie art. 4 ust. 3 *uPG RP*, tj. zastępstwo podmiotów reprezentujących Skarb Państwa lub państwowe jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej ze względu na ochronę ważnych praw lub interesów Skarbu Państwa. W latach 2017–2019 (do 31 maja) do PG RP skierowano łącznie dziesięć wniosków o przejęcie przez PG RP zastępstwa w sprawach karnych.

Poza sporządzaniem opinii prawnych oraz wykonywaniem zastępstwa procesowego PG RP wykonywała również inne zadania określone w *uPG RP*, tj. m.in.:

- w latach 2017–2019 (31 maja) PG RP prowadziła łącznie 190 mediacji i negocjacji w ramach toczących się sporów sądowych;
- w latach 2017–2019 (31 maja) PG RP przedstawiła sześć poglądów istotnych dla spraw rozpatrywanych, na podstawie art. 15 *uPG RP*: sądom powszechnym, sądom administracyjnym oraz Sądowi Najwyższemu. PG RP nie przedstawiała istotnych poglądów Trybunałowi Konstytucyjnemu.

Na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f *ustawy o NIK*, w związku z przeprowadzoną kontrolą zwrócono się do wybranych państwowych osób prawnych, z prośbą o udzielenie informacji dotyczących skali i zakresu zamawiania opinii oraz wydatków na zewnętrzne usługi prawne oraz o przyczyny, w tym o charakterze systemowym, które uniemożliwiały szersze korzystanie przez powyższe podmioty z usług oferowanych przez PG RP<sup>47</sup>.

Przyczynami, które uniemożliwiały szersze korzystanie z usług prawnych PG RP, w okresie kontrolowanym, zdaniem tych podmiotów, były:

- kwestie związane z finansowaniem usług, w tym ich relatywnie wysokimi kosztami, sposobem rozliczania opłaty abonamentowej – zgłosiło sześć podmiotów (w tym trzy spółki, tj. 25%), po jednym z pkt 1 i pkt 2 i po dwa z pkt 3 oraz pkt 4, tj. 20% podmiotów;
- zbyt ograniczony ustawowo zakres usług PG RP – zgłosiło dziewięć podmiotów (w tym cztery spółki, tj. 33%), trzy podmioty z pkt 1, dwa z pkt 3, cztery z pkt. 4, tj. 30% podmiotów;
- bariery systemowe oraz związane z koniecznością specjalizacji w bardzo wąskiej dziedzinie prawa – zgłosiło 13 podmiotów (w tym siedem spółek, tj. 58%), trzy z pkt 1, dwa z pkt 2, sześć z pkt 3 oraz dwa z pkt 4, tj. 43% podmiotów;
- kwestie organizacyjne związane z posiadaniem własnych służb prawnych lub podpisane umowy z kancelariami mającymi wiedzę „historyczną” w prowadzonych sprawach – zgłosiło 16 podmiotów (w tym pięć spółek, tj. 42 %), po cztery z pkt 1 i pkt 2, trzy z pkt 3 oraz pięć z pkt 4, tj. 53% podmiotów.

Realizacja innych zadań określonych w *uPG RP* dotyczących prowadzonych spraw

Identyfikowanie barier w nawiązywaniu współpracy z PG RP przez osoby prawne – opis badanej próby

Uwarunkowania utrudniające szersze korzystanie przez zastępowane osoby prawne z usług PG RP

<sup>47</sup> Pisma skierowano do 30 państwowych osób prawnych wskazanych w rozporządzeniu w sprawie osób prawnych zastępowanych, w tym 14 podmiotów dla których PG RP nie realizowała zastępstwa procesowego, 11 dla których wykonywano zastępstwo procesowe oraz pięć dla których PG RP przygotowywała opinie prawne. Spośród tych podmiotów, 12 stanowiły podmioty gospodarcze (spółki). Ponadto, do celów analizy podmioty podzielono, w oparciu o klasyfikację, wskazaną w § 5 ust. 1 ww. rozporządzenia, na cztery kategorie: pkt 1 – siedem podmiotów (parki narodowe, instytucje gospodarki budżetowej), pkt 2 – sześć podmiotów (uczelnie publiczne, instytuty), pkt 3 – dziewięć podmiotów (przedsiębiorstwa państwowe, jednoosobowe spółki Skarbu Państwa, agencje wykonawcze) oraz pkt 4 – osiem podmiotów (jednoosobowe spółki Skarbu Państwa, agencje wykonawcze, jednoosobowe spółki Skarbu Państwa).

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Natomiast uwzględniając fakt współpracy (lub jej brak) podmiotów z PG RP – podział ten przedstawiał się następująco<sup>48</sup>:

- z 14 podmiotów dla których PG RP nie realizowała zastępstwa procesowego – trzy wskazały na przyczyny finansowe, cztery na dotyczące zakresu realizowanych usług, pięć na bariery systemowe oraz sześć na kwestie organizacyjne;
- z 11 dla których wykonywano zastępstwo procesowe – dwa wskazały na przyczyny finansowe, cztery na dotyczące zakresu realizowanych usług, dwa na bariery systemowe oraz sześć na kwestie organizacyjne;
- z pięciu dla których PG RP przygotowywała opinie prawne – jeden wskazał na przyczyny finansowe, jeden na dotyczące zakresu realizowanych usług, jeden na bariery systemowe oraz dwa na kwestie organizacyjne.

Najistotniejsze bariery finansowe wskazane przez zastępowane podmioty

Jako najistotniejsze bariery o charakterze finansowym w korzystaniu z usług PG RP podmioty udzielające informacji wskazały na:

- niekonkurencyjność stawki godzinowej ekwiwalentu za godzinę świadczonych usług prawnych radcy PG RP, określonej w § 6 pkt 6 *rozporządzenia w sprawie osób zastępowanych* na poziomie 300 zł za godzinę netto – cztery podmioty (w tym jedna spółka) wskazały, że przy umowach ryczałtowych z zewnętrznymi kancelariami prawnymi stawki te są niższe;
- brak zaliczenia opłat zastępstwa PG RP do kosztów postępowania sądowego – dwa podmioty (w tym jedna spółka) wskazały, że taka interpretacja wynika ze stanowiska PG RP. W konsekwencji Prokuratoria odmawia w prowadzonych przez siebie postępowaniach składania wniosków o zasądzenie kosztów sądowych z uwzględnieniem poniesionej opłaty. Praktyka taka skutkuje koniecznością ponoszenia ciężaru opłat z tytułu zastępstwa, bez względu na wynik postępowania sądowego, tj. bez możliwości ich odzyskania od strony przegrywającej spór. Koszt ten nie występuje w przypadku zakupu usług zewnętrznych.

Podmioty wskazały, że koszt opłat za zastępstwo procesowe ma w tym wypadku charakter ryczałtowy, niezależny od zakresu dokonanych czynności oraz zaangażowania w sprawie oraz, że bez względu na wynik rozstrzygnięcia w sprawie, zawsze koszt będzie obciążał dany podmiot.

- sposób rozliczania niewykorzystanej opłaty abonamentowej oraz jej „przechodzenia” na kolejny rok, podniósł jeden podmiot (16%).

Z § 8 ust. 4 *rozporządzenia w sprawie osób prawnych zastępowanych*, wynika, że jeżeli w danym roku kalendarzowym PG RP nie wykonywała na rzecz osoby zastępowanej czynności zastępstwa i nie wydała ani jednej opinii prawnej, roczna opłata abonamentowa ulega zaliczeniu na poczet rocznej opłaty abonamentowej na kolejny rok kalendarzowy. A zatem wykonanie choćby jednej opinii na rzecz podmiotu zastępowanego powoduje wykorzystanie całej kwoty abonamentu w danym roku i jej nieadekwatnie duży koszt.

<sup>48</sup> Podmioty udzielające odpowiedzi mogły wskazać więcej niż jedną przyczynę.

Jako ograniczenia w korzystaniu z usług PG RP dotyczące ustawowego zakresu działania tej jednostki, podmioty wskazały również na nieobjęcie zakresem działania PG RP, w szczególności prawa zamówień publicznych oraz prawa podatkowego. Takie uwagi zgłosiło łącznie dziewięć podmiotów.

Bariery systemowe oraz związane z koniecznością specjalizacji w bardzo wąskiej dziedzinie prawa, zgłosiło 13 podmiotów, z których osiem wskazało na niekorzystanie z usług PG RP z uwagi na potrzebę korzystania z usług kancelarii lub osób posiadających wiedzę specjalistyczną w bardzo wąskich dziedzinach prawa, np. medycznego, autorskiego, zarządzania funduszami inwestycyjnymi, energetycznego. Natomiast pozostałych pięć podmiotów wskazało na systemowe przeszkody polegające na: potencjalnym konflikcie interesu reprezentowanych podmiotów (po obu stronach postępowania występują osoby reprezentujące SP), zbyt długim 14 dniowym terminie na przyjęcie lub odrzucenie zastępstwa oraz wydanie opinii prawnej. Kwestie potrzeby szybkości działania podniosły dwie spółki oraz instytucja przyznająca środki na prace badawcze.

### 5.2.2. Funkcjonowanie Sądu Polubownego przy Prokuraturii Generalnej RP

Ramy prawne funkcjonowania Sądu Polubownego przy Prokuraturii Generalnej RP zostały określone w *Zarządzeniu nr 010-19/17 Prezesa Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 1 lipca 2017 r. w sprawie utworzenia Sądu Polubownego przy Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej* oraz w *zarządzeniu nr 010-20/17 Prezesa Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 3 lipca 2017 r. w sprawie określenia Regulaminu Sądu i Postępowania przed Sądem Polubownym przy Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej*. Jednocześnie w PG RP określono Strategię rozwoju Sądu Polubownego przy Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej na lata 2018–2020.

W okresie od 1 lipca 2017 do 31 maja 2019 r. w ramach działalności Sądu Polubownego przy PG RP przeprowadzono trzy spotkania informacyjne oraz prowadzono cztery postępowania, w tym dwie mediacje umowne (z woli stron) oraz dwie mediacje ze skierowania sądu. Nie prowadzono postępowań przed Sądem Polubownym przy PG RP w zakresie concyacji i arbitrażu. W ramach mediacji umownej były prowadzone dwie sprawy: o zasiedzenie nieruchomości zabudowanej – zawieszona oraz zakończone postępowanie dotyczące wykładni postanowień umowy w zakresie kar umownych. Natomiast w zakresie mediacji ze skierowania sądowego jedna ze spraw była poza właściwością Sądu Polubownego przy PG RP. Druga dotycząca odszkodowania oczekiwiała (według stanu na dzień 30 czerwca 2019 r.) na zgodę jednej ze stron, by być procedowana.

W okresie 2017–2019 (do 31 maja) w PG RP prowadzono analizy dotyczące potrzeb w zakresie sądownictwa polubownego i możliwości ich realizacji przez Sąd Polubowny przy PG RP. W wyniku prowadzonych analiz sporządzono m.in. *Analizę sporów prowadzonych przez państwowe osoby prawne*.

Charakterystyka innych barier w dostępie do usług prawnych

Ramy prawne funkcjonowania Sądu Polubownego przy PG RP

Działania Sądu Polubownego przy PG RP

Działania analityczne i badawcze PG RP dotyczące zadań i miejsca Sądu Polubownego w systemie sporów prawnych

W przeprowadzonej *Analizie sporów* zwrócono uwagę na m.in. następujące kwestie: znaczną liczbę sporów prowadzonych zwłaszcza przez niektóre państwowe osoby prawne z innymi państwowymi osobami prawnymi oraz osobami prawnymi z udziałem Skarbu Państwa lub państwowych osób prawnych (np. prowadzone przez jedną z państwowych osób prawnych 131 sporów, inną – 49 sporów); większość (ok. 60%) ankietowanych w badaniu instytucji była pozytywnie nastawiona do polubownych form rozwiązywania sporów, natomiast ok. 45% badanych instytucji korzystało z tej formy rozwiązywania sporów; brak dobrej identyfikacji przez ankietowane osoby prawne wszystkich instytucji oferowanych przez Sąd Polubowny przy Prokuraturii Generalnej RP np. koncyliacji. Badaniem ankietowym, przeprowadzonym w ramach przygotowania *Analizy...*, objęto 100 instytucji z grupy państwowych osób prawnych.

### Strategia rozwoju Sądu Polubownego przy PG RP

W *Strategii rozwoju Sądu Polubownego przy Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej na lata 2018–2020* zarekomendowano m.in.: organizowanie szkoleń i wykładów problemowych w oparciu o wewnętrzny potencjał PG RP oraz Sądu Polubownego, inicjowanie współpracy z podmiotami objętymi kognicją Sądu, robocze spotkania z sędziami koordynatorami ds. mediacji, mające na celu wymianę informacji, usprawnienie współpracy z sądami oraz pozyskanie nowych spraw do mediacji, organizowanie corocznych konferencji problemowych w szczególności dla interesariuszy Sądu oraz podejmowanie wspólnych przedsięwzięć popularyzujących ADR (alternatywne metody rozwiązywania sporów) z innymi podmiotami np. Sądem Arbitrażowym przy Krajowej Izby Gospodarczej, Sądem Polubownym przy KNF, Uniwersytetem Warszawskim Okręgową Izbą Radców Prawnych w Warszawie.

### Działania popularyzujące działalność i potencjał Sądu Polubownego

W okresie od 1 lipca 2017 r. do 31 maja 2019 r. PG RP podejmowała m.in. następujące działania na rzecz popularyzacji polubownego rozwiązywania sporów: w dniu 5 lutego 2018 r. odbył się I Polubowny Salon Dyskusyjny pt. „Efektywne rozwiązywanie sporów z udziałem Skarbu Państwa oraz państwowych osób prawnych” na podstawie wystąpień został opracowany materiał pokonferencyjny dostępny w Internecie, w drugiej połowie 2018 r. przeprowadzone zostały warsztaty dla państwowych osób prawnych pt. „Wstęp do mediacji”, w dniu 5 marca 2019 r. odbył się kolejny II Polubowny Salon pt. „Ocena dopuszczalności oraz metodologia opiniowania celowości ugody w świetle art. 54a ustawy o finansach publicznych”<sup>49</sup>. W maju i czerwcu 2019 r. zostały zaplanowane warsztaty kierowane do kierujących państwowymi osobami prawnymi oraz kierowników komórek odpowiedzialnych za obsługę prawną tych podmiotów. Warsztaty miały służyć omówieniu na konkretnych przykładach korzyści płynących z ugodowego rozwiązywania sporów oraz analizie, kiedy ugoda będzie korzystniejsza niż wyrok sądowy.

PG RP podejmowała działania popularyzujące ofertę Sądu Polubownego również poprzez m.in.: uruchomienie z dniem 3 lipca 2017 r. strony internetowej Sądu Polubownego, wywiadu w dzienniku „Rzeczpospolita” z dnia 13 lipca 2017 r. prezentującego ofertę Sądu Polubownego oraz prezentowanie od lipca 2017 r. oferty Sądu przy okazji spotkań z państwowymi osobami prawnymi.

<sup>49</sup> Art. 54a ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 869), dalej: *ufp*.

Z wyjaśnień Prezesa PG RP dotyczących przyczyn relatywnie niskiego zainteresowania przez właściwe podmioty ofertą Sądu Polubownego wynika m.in., że poziom wykorzystania mediacji w Polsce jest cały czas bardzo niski. Problem niewielkiego odsetka spraw kierowanych do mediacji nie jest specyficzny jedynie dla Polski, ale dotyczy obszaru całej UE. Analizy przeprowadzone w 28 krajach UE pokazały, że mimo korzyści płynących z mediacji, w sprawach cywilnych i gospodarczych mediacja jest stosowana w UE mniej niż w 1% spraw. Natomiast po niespełna kilkunastu miesiącach działalności żadna instytucja stworzona do polubownego rozstrzygania sporów nie mogłaby przedstawić satysfakcjonujących danych statystycznych, nawet gdyby zakres jej właściwości był bardzo szeroki. Proces wpiśywania klauzul arbitrażowych/mediacyjnych do kontraktów umownych, szczególnie uwzględniających nowo powstały sąd polubowny, jest bowiem stosunkowo złożony i długotrwały. Jako przyczynę znikomej ilości spraw rozpatrywanych przez Sąd Polubowny wskazywano również w wyjaśnieniach dla kontroli NIK wąską kognicję Sądu Polubownego, bowiem tylko 2% prowadzonych sporów pozostawało w jego właściwości.

Przyczyny niskiego zainteresowania ofertą Sądu Polubownego przy PG RP

W związku ze zmianą ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. o *Krajowym Zasobie Nieruchomości*<sup>50</sup>, a także zmianą niektórych innych ustaw założono poszerzenie kognicji Sądu Polubownego poprzez wskazanie, iż mediacja i inne polubowne formy rozwiązywania mogą być prowadzone również w przypadku sporów, w których jedną ze stron jest Skarb Państwa, jednostka samorządu terytorialnego, państwowa osoba prawna lub spółka kapitałowa z udziałem tych podmiotów. Ponadto Sąd Polubowny będzie mógł również prowadzić mediacje w postępowaniu administracyjnym, w których jedną ze stron jest organ administracji publicznej lub wymienione powyżej podmioty. Jednocześnie przewidziano powołanie Komisji Rozjemczej przy Sądzie Polubownym, która ma rozstrzygać sprawę przekazania nieruchomości do Krajowego Zasobu Nieruchomości lub wyłączenia nieruchomości z tego Zasobu<sup>51</sup>. Przedstawiciele PG RP brali udział w pracach legislacyjnych dotyczących tej zmiany.

### 5.3. Nadzór nad Prezesem PG RP oraz wykorzystanie potencjału Prokuratorii przez Prezesa Rady Ministrów

W latach 2017–2019 (30 czerwca) Kancelaria Prezesa Rady Ministrów prawidłowo podejmowała współpracę oraz realizowała uprawnienia nadzorcze wobec Prezesa PGRP i Prokuratorii Generalnej RP. PG RP zlecano wykonywanie opinii prawnych stosownie do potrzeb KPRM. W ograniczonym stopniu były wykorzystywane uprawnienia Prezesa Rady Ministrów określone w art. 16 *uPG RP*<sup>52</sup>.

KPRM w imieniu Prezesa Rady Ministrów prawidłowo nadzorowała PG RP

<sup>50</sup> Dz. U. z 2018 r. poz. 2363, ze zm.

<sup>51</sup> Ustawa z dnia 13 czerwca 2019 r. o zmianie ustawy o *Krajowym Zasobie Nieruchomościami oraz niektórych innych ustaw* (Dz.U. poz. 1309) w art. 15 wprowadzono zmiany w art. 26 *uPG RP* poprzez dodanie ust. 2a i 2b oraz dodanie nowego art. 26b które weszły w życie w dniu 15 sierpnia 2019 r.

<sup>52</sup> Stosownie do art. 16 *uPG RP* Prezes Rady Ministrów może zlecić Prokuratorii Generalnej przygotowanie raportu, analizy lub stanowiska obejmującego zagadnienia z zakresu działania Prokuratorii Generalnej, dotyczące w szczególności projektów ustaw, umów, a także orzeczeń sądowych zapadających w sprawach dotyczących Rzeczypospolitej Polskiej. Prezes Rady Ministrów określa termin przygotowania przez Prokuratorię Generalną wykonania raportu, analizy lub stanowiska uwzględniający pilność, wagę i złożoność sprawy.

Czynności nadzorcze KPRM nad Prokuratorią Generalną w badanym okresie polegały przede wszystkim na rzetelnym rozpatrywaniu skarg i interwencji zewnętrznych, interpelacji poselskich dotyczących funkcjonowania PG RP, rzetelnym monitorowaniu realizacji wniosków pokontrolnych z kontroli przeprowadzonej przez KPRM w Prokuraturii Generalnej w zakresie wybranych aspektów funkcjonowania w latach 2017–2018.

Organizacja systemu nadzoru w KPRM nie w pełni zgodna ze standardami kontroli zarządczej

Zadania wyznaczone w ramach nadzoru i współpracy z Prokuratorią Generalną zostały przypisane kilku komórkom organizacyjnym w regulaminach organizacyjnych Kancelarii oraz zostały uszczegółowione w wewnętrznych regulaminach poszczególnych komórek.

Działania nadzorcze w KPRM nad PG RP miał charakter rozproszony. Nie został wprowadzony jednolity udokumentowany system zarządzania ryzykiem w KPRM stosownie do standardów kontroli zarządczej, w tym dotyczący komórek organizacyjnych KPRM wykonujących zadania z zakresu nadzoru nad PG RP. Nie sporządzano dla tych komórek organizacyjnych KPRM udokumentowanych analiz ryzyk oraz analiz działań minimalizujących ryzyka.

KPRM nie prowadziła ewaluacji skutków obowiązywania *uPG RP* oraz wydanych do niej aktów wykonawczych

KPRM nie przeprowadzała oceny skutków regulacji (*ex post*) *uPG RP* oraz jej aktów wykonawczych, w szczególności na ile istniejące rozwiązania prawne faktycznie spełniają swoją rolę i umożliwiają osobom zastępowanym dostęp do tańszej i bardziej profesjonalnej ochrony prawnej.

Wprowadzenie ewaluację *uPG RP* przewidziano dopiero po pięciu latach od wejścia jej w życie, lecz w OSR do projektu rozporządzenia wykonawczego – wydanego na podstawie art.12 ust. 3 i art. 27 *uPG RP*<sup>53</sup> – wskazano, że ewaluacja efektów projektu tego rozporządzenia jest możliwa poprzez porównanie zmian kosztów zewnętrznej obsługi prawnej ponoszonej przez podmioty wskazane w rozporządzeniu w czasie od wejścia jego w życie.

Czynniki wskazujące na potrzebę przeprowadzenia ewaluacji

W opinii NIK zasadne było, aby w okresie dwóch lat, które upłynęły od wejścia w życie tego rozporządzenia wykonawczego (nastąpiło to z dniem 1 lipca 2017 r.) podjąć próbę zbadania, na ile zakładane efekty regulacji są osiągnięte. Z uzasadnienia do projektu rozporządzenia (projekt z 20 lutego 2017 r.)<sup>54</sup> wynika, że założeniem regulacji było zapewnienie właściwej ochrony praw lub interesów Rzeczypospolitej Polskiej, polegającej na objęciu jak najszerszą ochroną mienia państwowego oraz otoczeniu należytą pomocą prawną osób zastępowanych – państwowych osób prawnych oraz osób prawnych z udziałem Skarbu Państwa, a także osób prawnych z udziałem państwowych osób prawnych.

Na zasadność prowadzenia takiej ewaluacji wskazywało również dokonywanie częstych nowelizacji powyższego aktu prawnego, wynikające ze zdiagnozowanych m.in. przez PG RP bieżących potrzeb oraz kwestie podnoszone w interpelacjach poselskich.

<sup>53</sup> Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 11 maja 2017 r. w sprawie osób prawnych zastępowanych przez Prokuratorię Generalną Rzeczypospolitej Polskiej oraz opłat ponoszonych za usługi prawne świadczone przez Prokuratorię Generalną Rzeczypospolitej Polskiej, a także opłat za przeprowadzenie postępowania przed Sądem Polubownym przy Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej. Rozporządzenie zostało opublikowane w Dz. U. poz. 938. Było czterokrotnie nowelizowane z różnymi datami wejścia przepisów w życie. Aktualne dane promulgacyjne: Dz. U. z 2019 r. poz. 702, ze zm.

<sup>54</sup> <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//4/12293756/12403633/12403634/dokument279502.pdf>

### 5.3.1. Organizacja systemu nadzoru nad PG RP

Zakres nadzoru Prezesa RM nad Prezesem PG RP<sup>55</sup> wynikał przede wszystkim z *uPG RP*. Jednocześnie stosownie do art. 33a ust. 1 pkt 17 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej<sup>56</sup> Prezes Rady Ministrów sprawuje nadzór nad działalnością administracji rządowej nieobjętą zakresem działań administracji rządowej, wykonywaną przez PG RP.

Nadzór personalny jest związany ze wskazaną wprost w *uPG RP* kompetencją Prezesa Rady Ministrów do powoływania Prezesa Prokuraturii spośród osób wyłonionych w drodze otwartego i konkurencyjnego naboru przeprowadzonego przez zespół powołany przez Szefa KPRM (art. 41 ust. 1 i 8 *uPGRP*). Prezes RM także odwołuje Prezesa PGRP oraz podejmuje w stosunku do niego inne czynności z zakresu prawa pracy. Wiceprezesów PG RP (maksymalnie trzech) powołuje Prezes RM na wniosek prezesa PG RP, spośród osób wyłonionych w drodze otwartego i konkurencyjnego naboru, przeprowadzonego przez zespół powołany przez Prezesa PG RP. Prezes RM odwołuje wiceprezesów na wniosek Prezesa Prokuraturii Generalnej RP.

W badanym okresie Prezes Rady Ministrów powołał łącznie czterech członków Kolegium. Od września 2018 r. do zakończenia kontroli w Kolegium zasiadało dwóch członków z ramienia Prezesa RM.

Prezesowi Rady Ministrów przysługują uprawnienia, enumeratywnie wskazane w *uPG RP* dotyczące wykorzystania potencjału Prokuraturii Generalnej. Prezes Rady Ministrów ma prawo zlecić PG RP przygotowanie raportu, analizy lub stanowiska obejmującego zagadnienia z zakresu działania Prokuraturii Generalnej, dotyczące w szczególności projektów ustaw, umów, a także orzeczeń sądowych zapadających w sprawach dotyczących Rzeczypospolitej Polskiej i określić termin przygotowania takiej opinii<sup>57</sup>. Ponadto Prezes RM może polecić wykonywanie zastępstwa Rzeczypospolitej Polskiej w postępowaniach przed sądami, trybunałami i innymi organami orzekającymi w stosunkach międzynarodowych<sup>58</sup> oraz wyznaczyć PG RP do zastępowania Rady Ministrów lub ministra w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym<sup>59</sup>.

Z wyjaśnień Szefa KPRM wynika, że zgodnie z ogólnie przyjętymi zasadami możliwość władczego ingerowania w działalność jednostki nadzorowanej musi wynikać z przepisów prawa, co w przypadku niezależnej Prokuraturii Generalnej ma szczególne znaczenie. Szef KPRM podkreślił, że szczególną pozycję Prokuraturii potwierdza m.in. status radców PG RP. Nadzór nad PG RP ma charakter rozproszony – w jego wykonywaniu bierze udział kilka komórek organizacyjnych KPRM: Departament Prawny, Biuro Prezesa Rady Ministrów, Centrum Oceny Administracji, Departament Skarbu Państwa, Departament Spraw Parlamentarnych,

Upewnienia nadzorcze Prezesa Rady Ministrów wobec PG RP

Nadzór personalny nad Prezesem PG RP

Wybór członków Kolegium

Upewnienia PRM do wykorzystania potencjału PG RP

Szczególne uwarunkowania nadzoru nad Prezesem PG RP i PG RP

<sup>55</sup> Ustanowiony przepisem art. 1 ust.4 *uPG RP*.

<sup>56</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 945, ze zm.

<sup>57</sup> Art. 4 ust. 1 pkt 8 i art. 16 *uPG RP*.

<sup>58</sup> Art. 11 ust. 2 *uPG RP*.

<sup>59</sup> Art. 4 ust. 2 *uPG RP*.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Departament Spraw Obywatelskich, Departament Koordynacji Procesu Legislacyjnego. Regulamin organizacyjny KPRM zakłada równorzędne współdziałanie komórek w tym zakresie.

### Nadawanie Statutu PG RP

Narzędziem nadzorczym Prezesa RM wynikającym z *uPG RP* jest nadawanie statutu, który określa jej organizację wewnętrzną oraz organizację i szczególne zasady funkcjonowania Urzędu Prokuraturii Generalnej.

Statut PG RP został wprowadzony na podstawie *zarządzenia nr 3 Prezesa Rady Ministrów z dnia 17 stycznia 2017 r. w sprawie nadania statutu Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej*<sup>60</sup>. Na wniosek Prezesa PG RP, Prezes RM udzielił upoważnienie Prezesowi PG RP do opracowania, prowadzenia procesu uzgodnień, konsultacji publicznych i opiniowania oraz wniesienia do rozpatrzenia projektu zarządzenia Prezesa Rady Ministrów zmieniającego zarządzenie w sprawie nadania statutu PG RP.

Statut PG RP został zmieniony *zarządzeniem nr 45 Prezesa Rady Ministrów z dnia 19 kwietnia 2019 r. zmieniające zarządzenie w sprawie nadania statutu Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej*<sup>61</sup>. Wprowadził on m.in. stanowisko dyrektora generalnego, który ma zapewnić, w imieniu Prezesa Prokuraturii Generalnej, funkcjonowanie i warunki działania Urzędu Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej.

### Organizacja nadzoru w KPRM nad PG RP

W ramach nadzoru sprawowanego w imieniu Prezesa Rady Ministrów przez KPRM poszczególne zadania i czynności nadzorcze zostały przyporządkowane komórkom organizacyjnym KPRM według ich właściwości:

### Przygotowanie aktów wykonawczych do *uPG RP* w KPRM

– monitorowanie przebiegu procesu legislacyjnego w KPRM w zakresie rozporządzeń Prezesa Rady Ministrów, stanowiących akty wykonawcze do *uPG RP* należało do zadań Departamentu Koordynacji Procesu Legislacyjnego. Kompetencja do wydawania tych rozporządzeń stanowi zarówno narzędzie nadzorcze jak i możliwość wykorzystania potencjału PG RP;

### Skargi i wnioski

– funkcjonowanie PG RP było także przedmiotem analizy i rozpatrywania skarg, wniosków, petycji, postulatów oraz innych spraw kierowanych do Prezesa Rady Ministrów oraz Kancelarii – zadania te były realizowane przez Departament Spraw Parlamentarnych.

### Centrum Oceny Administracji i Departament Prawny

Szczególne kompetencje nadzorcze w imieniu Prezesa Rady Ministrów były realizowane w KPRM przede wszystkim przez Centrum Oceny Administracji (COA) i Departament Prawny (DP).

W latach 2017–2019 COA zostało powierzone m.in. zadania związane z zapewnieniem nadzoru nad działalnością podmiotów nadzorowanych przez Prezesa RM, w tym nad PG RP (we współpracy z innymi komórkami organizacyjnymi KPRM), analizowanie realizacji zadań administracji rządowej w tym ryzyk wystąpienia nieprawidłowości, kontroli działalności podmiotów nadzorowanych (w zakresie niepowierzonym innym komórkom KPRM). Ponadto do zadań COA należało monitorowanie realizacji zaleceń i rekomendacji z przeprowadzonych kontroli i audytów zewnętrznych, rozpatrywanie spraw wynikających z interwencji dotyczących jednostek nadzorowanych przez Prezesa Rady Ministrów, istotnych z punktu widzenia wykonywanych przez nie zadań.

<sup>60</sup> M.P. poz.38, ze zm.

<sup>61</sup> M.P. poz. 397.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Po wejściu w życie *uPG RP*, Departament Prawny z dniem 13 stycznia 2017 r. został w regulaminie organizacyjnym KPRM zobowiązany m.in. do zapewnienia obsługi Prezesa KPRM w zakresie jego kompetencji, w szczególności: w art. 4 ust. 1 pkt 8 i ust. 2 (przygotowanie na wnioski Prezesa Rady Ministrów przez PG RP m.in. raportów, analiz obejmujących zagadnienia prawne oraz wyznaczania PG RP do zastępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym Rady Ministrów lub ministra), art. 11 ust. 2 (przejmowanie zastępstwa Rzeczypospolitej Polskiej przed sądami, trybunałami i innymi organami orzekającymi w stosunkach międzynarodowych), art. 12 ust. 7 (przejmowanie zastępstwa osoby prawnej na polecenie Prezesa Rady Ministrów) i art. 16 *uPG RP* (zlecenie przez Prezesa Rady Ministrów PG RP m.in. raportów, analiz, stanowisk obejmujących zagadnienia z zakresu działania PG RP).

Departamentowi Prawnemu powierzono m.in. realizację zadań w zakresie przygotowania projektów założeń do projektów ustaw oraz opracowywania i prowadzenia procesu uzgodnień projektów aktów prawnych i innych dokumentów rządowych inicjowanych przez Prezesa RM i Szefa Kancelarii.

W Departamencie Prawnym na mocy regulaminów wewnętrznych wyodrębniono Zespół Radców Prawnych, kierowany przez Koordynatora. Do zadań Zespołu należało m.in. występowanie w charakterze pełnomocnika procesowego Prezesa RM jako organu administracji lub *statio fisci* Skarbu Państwa, zapewnienie zastępstwa procesowego Prezesa Rady Ministrów przed sądami administracyjnymi oraz koordynowanie współpracy Kancelarii z PG RP. Średnioroczne zatrudnienie w przeliczeniu na pełny etat w Zespole Radców Prawnych w latach od 2016 r. do końca maja 2019 r. wynosiło pięć etatów.

Infografika nr 7

Organizacja nadzoru w KPRM sprawowanego w imieniu Prezesa Rady Ministrów nad Prezesem PG RP i PG RP



Źródło: opracowanie NIK na podstawie danych z kontroli.

### 5.3.2. Sprawowanie nadzoru nad PG RP

W badanym okresie KPRM przeprowadziła w PG RP jedną kontrolę (doraźną) na podstawie ustawy z 15 lipca 2011 r. *o kontroli w administracji rządowej*<sup>62</sup>. Obejmowała ona wybrane aspekty funkcjonowania Prokuratury Generalnej w latach 2017–2018, tj. prawidłowość przeprowadzania naborów na stanowisko wiceprezesa PGRP oraz prawidłowość zawierania umów cywilnoprawnych do wysokości 30 tys. euro.

Kontrole w PG RP

<sup>62</sup> Dz. U. Nr 185, poz. 1092, ze zm.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

KPRM oceniając negatywnie<sup>63</sup> sposób przygotowania i przeprowadzenia naborów na stanowisko wiceprezesa PG RP sformułowała zalecenia pokontrolne dla Prezesa PGRP dotyczące opracowania i wdrożenia zasad i regulacji procesu naboru zapewniających wyłonienie najlepszego kandydata oraz wzmocnienia nadzoru nad przebiegiem naboru na powyższe stanowisko. Ponadto zaleciła przegląd procedur wewnętrznych dotyczących zawierania umów cywilnoprawnych pod kątem uwag wynikających z kontroli KPRM, jak i zgodności z *Rekomendacjami dotyczącymi zawierania umów cywilnoprawnych w jednostkach administracji rządowej*<sup>64</sup>.

### Realizacja zaleceń pokontrolnych

Prezes PG RP w lipcu 2018 r. poinformował o sposobie wykonania zaleceń i wykorzystaniu wniosków pokontrolnych, w tym powiadomił KPRM o opracowaniu nowych procedur naboru na stanowisko wiceprezesa PG RP oraz zadeklarował wprowadzenie zmian w wewnętrznych przepisach w zakresie zawierania umów cywilnoprawnych. Prezes PG RP poinformował także, że pracownikom zapewniono dostęp do narzędzia zarządzania dostępną wiedzą w organizacji (materiały z wykładów, szkoleń), mimo nieformułowania w tym zakresie zalecenia pokontrolnego. W marcu 2019 r. odbyło się między Dyrektorem COA, a Prezesem PG RP spotkanie, na którym przedstawiciel KPRM przedstawiła ocenę realizacji wniosków i zaleceń pokontrolnych przez poprzedniego Prezesa Prokuraturii Generalnej.

### Kontrola zarządcza w zakresie nadzoru nad PG RP

Stosownie do art. 69 ust.1 pkt 3 *ufp* zapewnienie kontroli zarządczej w KPRM należało do Szefa KPRM.

Zgodnie z wydanymi przez Ministra Finansów Standardami kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych do zadań kierownika jednostki, w tym do zadań Szefa Kancelarii, należy przede wszystkim wyznaczenie celów i zadań jednostki, a także zarządzanie ryzykiem – identyfikacja ryzyka oraz dokonywanie analizy ryzyk przez wskazane komórki organizacyjne lub osoby odpowiedzialne bezpośrednio za ich wykonanie (pkt B Standardów). Jednocześnie proces zarządzania ryzykiem powinien być dokumentowany.

W KPRM w okresie objętym kontrolą nie sporządzano udokumentowanej analizy ryzyk dla komórek realizujących zadania nadzorcze wobec PG RP oraz analiz działań minimalizujących ryzyka, co zdaniem NIK wskazuje na niepełne stosowanie powyższego standardu kontroli zarządczej.

### Model organizacji kontroli zarządczej w KPRM

Z wyjaśnień Szefa KPRM wynika, że zasady dotyczące zarządzania ryzykiem nie zostały zebrane w jednym dokumencie, gdyż w Kancelarii obowiązuje model rozproszony, w którym decydującą rolę i odpowiedzialność ponoszą właściciele ryzyk. W wyjaśnieniach stwierdzono, że taki system jest podyktowany wolą zapewnienia efektywności i zadośćuczynienia specyfice jednostki. Sprzyja on odbiurokratyzowaniu działań, gdyż polega on przede wszystkim na jasnym podziale zadań pomiędzy poszczególne komórki organizacyjne (na podstawie regulaminu organizacyjnego KPRM i regulaminów wewnętrznych komórek) oraz bieżącej, niezakłóconej współpracy właścicieli ryzyk, odpowiadających przed Kierownictwem KPRM.

<sup>63</sup> Wystąpienie pokontrolne Szefa KPRM z 28 maja 2018 r., znak COA.WK583.9.2018.AWO.

<sup>64</sup> Dokument dostępny na stronie BIP KPRM w zakładce „Kontrola i nadzór/Dokumenty”.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Zgodnie z obowiązującymi regulaminami organizacyjnymi KPRM zapewnienie funkcjonowania adekwatnej efektywnej i skutecznej kontroli zarządczej należy do zadań dyrektorów komórek organizacyjnych. Stan kontroli zarządczej monitorowany jest przez Dyrektora Generalnego KPRM.

Funkcjonowanie kontroli zarządczej w Kancelarii zostało poddane w 2016 r. badaniu przez audytorów wewnętrznych KPRM<sup>65</sup>. Stwierdzono, że głównym źródłem informacji na temat funkcjonowania kontroli zarządczej jest roczne sprawozdania z działalności komórek organizacyjnych Kancelarii. Informacji o stanie kontroli zarządczej dostarczają także wyniki kontroli wewnętrznych i zewnętrznych oraz audytów wewnętrznych przeprowadzonych w Kancelarii.

Audyt kontroli zarządczej w KPRM

Oceniając stan kontroli zarządczej w KPRM audytorzy wskazali, że niektóre jej elementy są częściowo zgodne z wymaganiami określonymi w Standardach kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych. W odniesieniu do standardu polegającego na „określaniu celów, zadań, monitorowaniu i ocenie ich realizacji” zarekomendowano wykorzystanie wdrażania zarządzania procesowego do uporządkowania systemu wyznaczania i rozliczania osiągnięcia celów. W odniesieniu do standardów dotyczących identyfikacji ryzyk, ich analizy i reakcji na te ryzyka wskazano na potrzebę wprowadzenia jednolitego systemu zarządzania ryzykiem w całej Kancelarii, a zatem także w odniesieniu do komórek organizacyjnych realizujących zadania z zakresu nadzoru i współpracy z PG RP.

NIK zwraca uwagę, że powyższe rekomendacje zwłaszcza dotyczące zarządzania ryzykiem, nie zostały w pełni zastosowane w KPRM w zakresie organizacji nadzoru nad PG RP.

W Departamencie Spraw Parlamentarnych KPRM w latach 2017–2019 procedowano m.in. pięć spraw, wynikających ze zgłoszonych do KPRM interpelacji i interwencji poselskich, mających związek z nadzorem KPRM nad działalnością Prokuraturii Generalnej. Odpowiedzi na wystąpienia poselskie były udzielane w trybie art. 16 ustawy z 9 maja 1996 r. *o wykonywaniu mandatu posła i senatora*<sup>66</sup>. W celu ich udzielenia Kancelaria zwracała się do PG RP o przedstawienie analizy danej sprawy.

Rozpatrywanie interwencji, interpelacji oraz skarg dotyczących działalności PG RP

W dwóch interpelacjach – z lutego i marca 2017 r. – zgłoszono wątpliwości, co do przyjętego modelu obsługi prawnej spółek Skarbu Państwa przez PGRP. W szczególności wyrażono zastrzeżenia co do: wysokości stawek, jakie mają uiszczać podmioty (m.in. czy spółki będą mogły zrezygnować z tej obsługi, jeśli zostanie im zaoferowana niższa stawka za te same usługi), nierynkowości stawek (wskazano, że niektóre podmioty uważają je za zawyżone). Ponadto podniesiono kwestię możliwości wystąpienia konfliktu interesów, jaki może się pojawić, gdy w procesie przeciwko Skarbowi Państwa radca PG RP będzie musiał reprezentować podmiot wyszczególniony w rozporządzeniu.

Kwestie podnoszone w interpelacjach poselskich

<sup>65</sup> Sprawozdanie z przeprowadzonego zadania audytowego nr PA/1Z/2016 nt. kontroli zarządczej w KPRM.

<sup>66</sup> Dz. U. z 2018 r. poz. 1799.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

**KPRM w sposób rzetelny przyjmowała i rozpatrywała skargi dotyczące PG RP**

Pozostałe interpelacje dotyczyły postępowań arbitrażowych wobec Polski (spory inwestycyjne), objęcia analizą procesu doprowadzenia do upadłości i sprzedaży jednej ze spółek Skarbu Państwa.

KPRM realizowała zadania w zakresie przyjmowania, rozpatrywania i załatwiania skarg, wniosków, petycji, interwencji oraz innych spraw kierowanych do Prezesa RM oraz do KPRM w sprawach dotyczących funkcjonowania PGRP. Analizą kontrolną objęto wszystkie tego typu sprawy (14), które wpłynęły w badanym okresie i dotyczyły działalności Prokuraturii Generalnej. Odpowiedzi KPRM kierowane do skarżących były rzetelne. W siedmiu przypadkach KPRM przekazała sprawy do rozpatrzenia do PGRP – Kancelaria otrzymała wówczas informację zwrotną o sposobie rozpatrzenia sprawy.

**Inne działania nadzorcze podejmowane przez KPRM**

Analizy nadzorcze COA dotyczące różnych aspektów funkcjonowania jednostek podległych i nadzorowanych Prezesa Rady Ministrów wykazały, że w jednostkach tych nie ma ustandaryzowanej praktyki określania zasad udzielania patronatu honorowego określonym inicjatywom lub wyrażania zgód na udział w Komitecie Honorowym. Dążąc do zapewnienia transparentności procesu podejmowania decyzji w tym obszarze w KPRM opracowano rekomendacje, których celem jest uporządkowanie zasad stosowanych w urzędach, jak również poprawa komunikacji jednostki z otoczeniem zewnętrznym.

Rekomendacje dotyczące udzielania patronatu honorowego i wyrażania zgody na udział w Komitecie Honorowym zostały przekazane Prezesowi PG RP w kwietniu 2019 r.

**Brak ewaluacji *ex post* aktów wykonawczych do *uPG RP***

KPRM nie przeprowadziła ewaluacji efektów jednego z aktów wykonawczych do *uPG RP* – *rozporządzenie w sprawie osób zastępowanych*, pomimo że taką możliwość przewidziano w OSR do projektu tego aktu prawnego<sup>67</sup>.

Możliwość przeprowadzenia ewaluacji przewidziano w OSR do projektu<sup>68</sup> *rozporządzenia w sprawie osób zastępowanych* (akt wykonawczy wydany na podstawie art. 12 ust. 3 oraz art. 27 *uPG RP*, obowiązuje od dnia 1 lipca 2017 r.). W OSR przyjęto, że przeprowadzenie ewaluacji powyższego rozporządzenia możliwe jest „poprzez porównanie zmian kosztów zewnętrznej obsługi prawnej ponoszonej przez podmioty wskazane w rozporządzeniu w czasie od wejścia w życie rozporządzenia”. Tymczasem z wyjaśnień Szefa KPRM wynika, że po wejściu w życie *uPG RP* nie dokonywano ponownej oceny skutków regulacji (*ex post*), w tym w szczególności na ile istniejące instytucje prawne faktycznie spełniają swoją rolę i umożliwiają osobom zastępowanym dostęp do tańszej i bardziej profesjonalnej ochrony prawnej.

<sup>67</sup> Na podstawie art. 29 pkt.1a ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów (Dz. U. z 2019 r. poz. 1171) do zadań, które z upoważnienia Prezesa Rady Ministrów realizuje Kancelaria, należy w szczególności m.in. – dokonywanie ocen skutków (kosztów i korzyści) społeczno-gospodarczych projektowanych regulacji oraz sporządzanie ocen tych skutków, w tym projektów powodujących istotne długookresowe następstwa w rozwoju społecznym i gospodarczym.

<sup>68</sup> Pierwotna nazwa projektu: rozporządzenie w sprawie osób prawnych zastępowanych przez Prokuraturę Generalną Rzeczypospolitej Polskiej, a także sposobu i trybu uiszczenia oraz wysokości opłat ponoszonych za usługi prawne świadczone przez Prokuraturę Generalną Rzeczypospolitej Polską (P-120-22-17). Data OSR – 29 grudnia 2016 r.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Prowadzenie ewaluacji regulacji dotyczących działalności Prokuraturii Generalnej pozwoliłoby oceniać wpływ przyjętych rozwiązań na sytuację prawną i finansową osób zastępowanych oraz dokonywać zmian w przepisach prawnych, zgodnie ze zdiagnozowanymi potrzebami.

Potrzeba dokonywania ewaluacji efektów regulacji wynika także z uwag sformułowanych przez Ministerstwo Finansów na etapie prac na projektem<sup>69</sup> wyżej przywołanego rozporządzenia odnośnie wprowadzenia – określonej w § 3 projektu rozporządzenia – rocznej opłaty abonamentowej uiszczanej przez osoby zastępowane na rzecz PG RP, zgodnie z § 5 projektu rozporządzenia, z góry do końca pierwszego kwartału każdego kolejnego roku kalendarzowego.

Stosownie do art. 12 ust. 4 i 5 *uPG RP* zastępstwo państwowych osób prawnych jest obowiązkowe w przypadkach ściśle określonych w ustawie, tj. gdy wartość przedmiotu sprawy przekracza kwotę 5 mln zł. Art. 12 ust. 11 ww. ustawy stanowi, iż odpłatne jest wykonywanie zastępstwa osoby zastępowanej. Wątpliwości MF budziło natomiast ustanowienie „opłaty za gotowość” świadczenia zastępstwa w odniesieniu do podmiotów, w stosunku do których może wystąpić obowiązek świadczenia zastępstwa. Podobne wątpliwości Ministerstwa Finansów budziła prawna możliwość objęcia opłatą abonamentową wydawania przez Prokuratorię Generalną RP opinii prawnych. Zauważono przy tym, iż podstawa do ustalenia opłat za sporządzenie opinii została zawarta w art. 19 ust. 4 *ustawy*, a nie w art. 12 *ustawy* dotyczącym zastępstwa w postępowaniach przed sądami. Uwagi Ministerstwa Finansów w powyższym zakresie nie zostały uwzględnione. Natomiast Prezes Prokuraturii Generalnej nie zgłosił uwag do projektu przedmiotowego rozporządzenia<sup>70</sup>.

W latach 2017–2019 (31 maja) PG RP nie prowadziła udokumentowanych całościowych analiz ewentualnych barier jakie występują po stronie zastępowanych osób prawnych we współpracy z PG RP, podejmowała natomiast działania w związku z sygnałami od osób zastępowanych, co inicjowało współpracę z KPRM w zakresie zmian rozporządzenia w sprawie osób zastępowanych.

Uwarunkowania wskazujące na potrzebę przeprowadzenia ewaluacji

Nieprowadzenie przez PG RP udokumentowanych analiz barier wynikających z wprowadzonych rozwiązań prawnych

<sup>69</sup> Protokół rozbieżności do projektu rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie osób zastępowanych przez Prokuratorię Generalną Rzeczypospolitej Polskiej, a także sposobu i trybu uiszczania oraz wysokości opłat ponoszonych za usługi prawne świadczone przez Prokuratorię Generalną Rzeczypospolitej Polskiej.  
<https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//4/12293756/12403633/12403634/dokument279504.pdf>

<sup>70</sup> Pismo do Sekretarza Stałego Komitetu Rady Ministrów z 28 lutego 2017 r.

## 6. ZAŁĄCZNIKI

### 6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe

<b>Cel główny kontroli</b>	Czy Prokuratoria Generalna Rzeczypospolitej Polskiej zorganizowała efektywny system obsługi prawnej osób prawnych i wykonywania zadań ustawowych w poszerzonym zakresie?
<b>Cele szczegółowe</b>	Założono, że badania kontrolne umożliwią udzielenie odpowiedzi na następujące pytania szczegółowe: <ol style="list-style-type: none"><li>1. Czy Prokuratoria Generalna Rzeczypospolitej Polskiej zapewniła odpowiednie warunki organizacyjne i kadrowe do wykonywania zadań wynikających z ustawy?</li><li>2. Czy świadczona obsługa prawna zapewniała realizację uzasadnionych potrzeb osób prawnych, w tym w szczególności spółek z udziałem Skarbu Państwa i przyczyniała się do spadku kosztów obsługi prawnej?</li><li>3. Czy nadzór sprawowany nad Prokuratorią Generalną Rzeczypospolitej Polskiej przez Prezesa Rady Ministrów zapewniał odpowiednie ukierunkowywanie jej działań i stworzenie warunków do ich wykonywania?</li></ol>
<b>Zakres podmiotowy</b>	Kontrolą objęto Kancelarię Prezesa Rady Ministrów, ze względu na nadzór nad Prokuratorią Generalną Rzeczypospolitej Polskiej oraz Prokuratorię Generalną Rzeczypospolitej Polskiej.
<b>Kryteria kontroli</b>	Kontrolę przeprowadzono w KPRM oraz PG RP na podstawie art. 2 ust 1 ustawy o NIK uwzględnieniem kryteriów: legalności, gospodarności, celowości i rzetelności;
<b>Okres objęty kontrolą</b>	Lata 2017–2019 do zakończenia kontroli wraz z uwzględnianiem dowodów kontrolnych powstałych przed 2017 r. mających wpływ na badaną działalność. Czynności kontrolne przeprowadzono od dnia 10 kwietnia 2019 r. do dnia 12 sierpnia 2019 r.
<b>Działania na podstawie art. 29 ustawy o NIK</b>	W trakcie czynności kontrolnych w PG RP uzyskano na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK informacje od 30 zastępowanych osób prawnych o wydatkach ponoszonych na zewnętrzne usługi prawne świadczone zarówno przez PG RP jak i podmioty zewnętrzne.
<b>Pozostałe informacje</b>	Kontrola pn. <i>Realizacja zadań przez Prokuratorię Generalną Rzeczypospolitej Polskiej</i> została podjęta przez Najwyższą Izbę Kontroli z własnej inicjatywy. Do kontroli wytypowano wszystkie jednostki wykonujące zadania w kontrolowanym obszarze: <ul style="list-style-type: none"><li>– Prokuratorię Generalną Rzeczypospolitej Polskiej, z uwagi na wykonywanie nowych zadań określonych w <i>uPG RP</i>;</li><li>– Kancelarię Prezesa Rady Ministrów, z uwagi na sprawowany w imieniu Prezesa Rady Ministrów nadzór nad Prezesem PG RP i PG RP oraz wykorzystywanie w imieniu Prezesa Rady Ministrów uprawnień określonych w <i>uPG RP</i>.</li></ul> Wyniki kontroli przedstawiono w dwóch wystąpieniach. Do dwóch wystąpień pokontrolnych kierownicy podmiotów kontrolowanych złożyli łącznie pięć zastrzeżeń, z czego dwa zastrzeżenia zostały uwzględnione w części.

## ZAŁĄCZNIKI

W wystąpieniu do PG RP sformułowano dwa wnioski pokontrolne. Z informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonywania wniosków pokontrolnych wynika, że w Urzędzie PG RP zwiększono nadzór sprawowany przez właściwego dyrektora nad terminowym rozpoznawaniem wniosków o wyrażenie zgody na rozporządzenie mieniem państwowym. W PG RP prowadzony jest wykaz spraw z tej kategorii, który pozwala na monitorowanie terminów.

Stan realizacji  
wniosków pokontrolnych

W celu realizacji wniosku pokontrolnego dotyczącego sposobu prowadzenia ewidencji nieruchomości Skarbu Państwa, Prezes PG RP wystąpił do Ministerstwa Inwestycji i Rozwoju o udzielenie informacji, na jakim etapie znajdują się prace nad rozporządzeniem wykonawczym do art. 60b ust. 3 *ugn*, co do którego delegację przyznano ministrowi właściwemu do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa. Realizując wniosek pokontrolny NIK Prezes PG RP ma zamiar pozyskiwać informacje na temat nieruchomości Skarbu Państwa od Ministra Inwestycji i Rozwoju, a nie jak dotychczas opierać prowadzenie zbiorczej ewidencji nieruchomości Skarbu Państwa wyłącznie na danych przekazanych przez Głównego Geodetę Kraju.

Warunkiem prowadzenie przez ministra właściwego do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa ewidencji nieruchomości Skarbu Państwa jest wydanie przez tego ministra rozporządzenia, o którym mowa w art. 60b ust. 3 *ugn* określającego zasady prowadzenia tej ewidencji.

Kontrolę przeprowadził Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji.

Lp.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej
1.	Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji	Prokuratura Generalna Rzeczypospolitej Polskiej	Mariusz Haładyj od dnia 6 lutego 2019 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili: Marek Miller, p.o. Prezesa Prokuratury Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej, od 12 października 2018 r.; Leszek Bosek, Prezes Prokuratury Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej oraz Prezes Prokuratury Generalnej Skarbu Państwa, od 29 stycznia 2016 r. do 10 października 2018 r.
2.		Kancelaria Prezesa Rady Ministrów	Michał Dworczyk od dnia 6 czerwca 2019 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili: Michał Dworczyk – Sekretarz Stanu w KPRM pełniący obowiązki Szefa KPRM od 19 grudnia 2017 r. do 4 czerwca 2019 r. oraz Beata Kempa Minister – Członek Rady Ministrów, której Prezesi Rady Ministrów powierzyli wykonywanie zadań określonych w przepisach odrębnych dla Szefa KPRM.

Wykaz jednostek kontrolowanych

## Wykaz ocen kontrolowanych jednostek

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności	Stany mające wpływ na wydaną ocenę	
			Prawidłowe	Nieprawidłowe
1.	Prokuratura Generalna Rzeczypospolitej Polskiej	W formie opisowej	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Zorganizowanie systemu obsługi prawnej osób prawnych adekwatnego do posiadanych możliwości kadrowych i czasowych,</li> <li>– prowadzenie monitoringu przyjętych rozwiązań i ich doskonalenie,</li> <li>– rzetelne i prawidłowe rozpatrywanie wniosków państwowych osób o wyrażenie zgody na czynności rozporządzające państwowych osób prawnych.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Opóźnienia w rozpatrywaniu wniosków państwowych osób prawnych,</li> <li>– nie w pełni prawidłowe prowadzenie ewidencji mienia Skarbu Państwa w zakresie nieruchomości gospodarowanych przez starostów.</li> </ul>
2.	Kancelaria Prezesa Rady Ministrów	W formie opisowej	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Prawidłowe podejmowanie współpracy oraz wykorzystywanie uprawnień nadzorczych wobec Prezesa PG RP i PG RP,</li> <li>– wykorzystywanie potencjału PG RP stosownie do potrzeb.</li> </ul>	

## 6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno- -ekonomicznych

### Charakterystyka modelu PG RP określona w *uPG RP*

Ustawa z dnia 15 grudnia 2016 r. o *Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej*<sup>71</sup> w art. 1 stanowi, że Prokuratura Generalna RP strzeże praw i interesów Rzeczypospolitej Polskiej, w tym praw i interesów Skarbu Państwa oraz mienia państwowego nienależącego do Skarbu Państwa. Rozstrzyga tym samym, że właściwość Prokuraturii Generalnej nie wyczerpuje się na procesowej ochronie mienia państwowego należącego albo nienależącego do Skarbu Państwa, lecz obejmuje również czynności nieprocesowe albo procesowe dotyczące praw i interesów niemajątkowych.

Analiza  
stanu prawnego

Art. 1 ust. 2 *uPGRP* tworzy podstawę do powierzenia na mocy odrębnych przepisów Prezesowi Prokuraturii Generalnej<sup>72</sup> zadań z zakresu administracji publicznej. Ustawa rozstrzyga również, że Prezes PG RP jest ustawowo umocowanym do wydawania decyzji administracyjnych, od których nie przysługuje odwołanie do innego organu w rozumieniu ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. *Kodeks postępowania administracyjnego*<sup>73</sup>. Przyjęte rozwiązanie nie zmienia natomiast statusu Prokuraturii Generalnej jako instytucjonalnego pełnomocnika, ponieważ to nie Prokuratura Generalna *in gremio* zostaje upoważniona do rozstrzygania sporów administracyjnych w sposób władczy, a jedynie Prezes PG. RP Przyjęte rozwiązania nie zmieniają również statusu Prezesa PG RP działającego w roli organu wewnętrznego Prokuraturii Generalnej. Ustawa utrzymuje w tym zakresie konstrukcję wypracowaną na potrzeby ustawy z dnia 8 lipca 2005 r. o *Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa*<sup>74</sup>. Zakłada, że Prezes PG RP jest reprezentantem Prokuraturii Generalnej na zewnątrz, przełożonym radców i innych pracowników Prokuraturii umocowanym ustawowo do dokonywania czynności z zakresu prawa pracy, a zarazem do wykonywania czynności zastępstwa procesowego przed Sądem Najwyższym, sądami powszechnymi i polubownymi, niezależnie od tego, czy miejsce postępowania przed tym sądem znajduje się na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, czy też poza jej granicami lub nie jest oznaczone .

Art. 1 ust. 3 *uPGRP* wskazuje, że Prezes PG RP może wchodzić w skład komitetów powoływanych przez Prezesa Rady Ministrów<sup>75</sup>. Realizacja ustawowych zadań Prokuraturii Generalnej oraz Prezesa PG wymaga uczestnictwa w organach doradczych Rady Ministrów i Prezesa RM, umożliwiającego pełny przepływ informacji o sytuacji prawnej Rzeczypospolitej Polskiej, w tym Skarbu Państwa oraz osób prawnych dysponujących mieniem państwowym.

<sup>71</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 1265, ze zm. (Dalej: *uPG RP*) – weszła w życie w dniu 1 stycznia 2017 r., a część przepisów w dniu 1 lipca 2017 r.

<sup>72</sup> Dalej także : Prezes PG RP.

<sup>73</sup> Dz. U. z 2018 r. poz. 2096, ze zm.

<sup>74</sup> Dz. U. z 2016r. poz. 1313, ze zm. – uchylona z dniem 1 stycznia 2017 r. Dalej: ustawa o Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa albo *uPG SP*.

<sup>75</sup> Dalej także: Prezes RM lub Premier.

Ustawa powierza nadzór nad Prezesem PG RP – Prezesowi Rady Ministrów (art. 1 ust. 4 *uPGRP*). W doktrynie prawa definiuje się nadzór jako „uprawnienie organu nadrzędnego do wywierania wpływu na działalność organu podporządkowanego”. Przejawem nadzoru jest prawo kontrolowania i oceniać prawidłowości działań jednostek nadzorowanych pod względem zgodności z prawem i wyznaczonymi celami oraz wytycznymi ich realizacji. Przyznanie Premierowi kompetencji do powoływania i odwoływania Prezesa oraz wiceprezesów Prokuraturii Generalnej, a także przyjmowania ślubowania od Prezesa i wiceprezesów jest konsekwencją istoty sprawowania nadzoru nad działalnością Prezesa PG RP.

Kompetencje nadzorcze Premiera nad Prokuratorią Generalną i Prezesem PG RP korespondują z ustrojowym umocowaniem Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej do sprawowania funkcji kontrolnej. Nałożony w art. 3 *uPG RP* na Prezesa PG RP obowiązek składania corocznie Sejmowi, w terminie do dnia 31 marca, sprawozdania ze swojej działalności oraz działalności Prokuraturii Generalnej w poprzednim roku kalendarzowym, zapewnia realizację tej ustrojowej funkcji Sejmowi Rzeczypospolitej Polskiej, a także poszanowanie indywidualnego prawa posłów i obywateli do uzyskiwania informacji o działalności instytucji publicznych. Usprawnia proces kontroli merytorycznej oraz budżetowej działania PG RP.

### **Zakres działania PG RP**

Zakres działania Prokuraturii Generalnej został określony w rozdziale 2 *uPG RP* (art. 4–27). Podobnie jak w *ustawie o Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa* art. 4 *uPG RP* stanowi ogólny przepis kompetencyjny. W przepisie określono podstawowe zadania Prokuraturii Generalnej, których normatywne uściślenie znajduje się w dalszych przepisach.

W art. 4 *uPGRP* określono zadania, które występowały także w *ustawie z dnia 8 lipca 2005 r. o Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa*. Do zadań tych należy m.in.:

- 1) wyłączone zastępstwo Skarbu Państwa przed Sądem Najwyższym;
- 2) zastępstwo Skarbu Państwa przed sądami powszechnymi i polubownymi;
- 3) zastępstwo Rzeczypospolitej Polskiej przed sądami, trybunałami i innymi organami orzekającymi w stosunkach międzynarodowych;
- 4) wydawanie opinii prawnych;
- 5) wydawanie opinii o projektach aktów normatywnych dotyczących istotnych praw i interesów Rzeczypospolitej Polskiej, w tym Skarbu Państwa, oraz organów wymiaru sprawiedliwości, a także regulujących postępowania przed sądami, trybunałami i innymi organami orzekającymi.

Niektóre z tych zadań (np. wskazane w art. 4 ust. 1 pkt 1 i 10 *uPGRP*) podlegają koniecznym modyfikacjom będących wynikiem innych zmian ustawy wprowadzonych w *uPGRP*. W art. 4 ust. 1 pkt 2 *uPG RP* ograniczeniu ulega zakres zastępstwa Prokuraturii Generalnej poprzez rezygnację z zastępstwa przed sądami wojskowymi. Tego rodzaju zastępstwo ma bowiem marginalne znaczenie w praktyce działania instytucji. Zmianie podlega również określona w art. 4 ust. 2 *uPGRP* możliwość wyznaczenia Proku-

ratorii Generalnej do zastępowania Rady Ministrów lub ministra w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym. Kompetencję tę powierzono Prezesowi Rady Ministrów (w *ustawie o Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa* powierzenie wymagało decyzji Rady Ministrów), co powinno uprościć procedurę powierzenia zastępstwa. Ponadto rozszerzono zakres spraw, w których Prokuratura Generalna może pełnić zastępstwo przed Trybunałem Konstytucyjnym poprzez rezygnację z uprzednio występującego ograniczenia jedynie do aktów normatywnych dotyczących Skarbu Państwa. Ustawowe ograniczenie zakresu spraw nie miało uzasadnienia – wystarczające jest, aby Prezes Rady Ministrów podejmując decyzję o powierzeniu zastępstwa Prokuraturii Generalnej rozważył, czy ze względu na rodzaj sprawy jej udział w postępowaniu przed Trybunałem jest uzasadniony.

### Pojęcie zastępstwa w *uPG RP*

Ustawa posługuje się jednolitym pojęciem „zastępstwo” – odnoszącym się do podejmowania czynności we wszelkich postępowaniach, których dotyczyć będą kompetencje Prokuraturii Generalnej. Używane w *uPG RP* – i dla niej swoiste – pojęcie „zastępstwo” obejmuje:

- 1) wyłączone zastępstwo Skarbu Państwa przed Sądem Najwyższym (art. 4 ust. 1 pkt 1 *uPG RP*);
- 2) zastępstwo Skarbu Państwa przed sądami powszechnymi i polubownymi (art. 4 ust. 1 pkt 2 w zw. z art. 7 ust. 2 i 5 *uPG RP*);
- 3) zastępstwo Skarbu Państwa w postępowaniu karnym (art. 4 ust. 3 *uPG RP*);
- 4) zastępstwo organów administracji rządowej przed sądami powszechnymi i Sądem Najwyższym (art. 4 ust. 1 pkt 3 w zw. z art. 9 *uPG RP*);
- 5) zastępstwo Skarbu Państwa, państwowych jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej albo organów administracji rządowej w postępowaniu przed sądami administracyjnymi (art. 4 ust. 1 pkt 4 w zw. z art. 10 *uPG RP*);
- 6) zastępstwo Rzeczypospolitej Polskiej przed sądami, trybunałami i innymi organami orzekającymi w stosunkach międzynarodowych (art. 4 ust. 1 pkt 5 w zw. z art. 11 *uPG RP*);
- 7) zastępstwo osób prawnych przed sądami powszechnymi, polubownymi i przed Sądem Najwyższym (art. 4 ust. 1 pkt 6 w zw. z art. 12 *uPG RP*).

Analogicznie, używane w ustawie określenie „koszty zastępstwa” obejmuje koszty we wszelkich prowadzonych przez Prokuraturę Generalną postępowaniach, w których przewidziane jest ich zasądzenie na rzecz strony – nie tylko zatem koszty zastępstwa procesowego w postępowaniu cywilnym. Dlatego przepisy art. 32 ust. 2, 3 oraz 6 *uPG RP* posługują się ogólnym pojęciem „kosztów zastępstwa”, obejmującym wszelkie postępowania, w których czynności zastępstwa wykonywane będą przez Prezesa PG RP, Wiceprezesów, radców lub referendarzy (art. 33 *uPG RP*).

Art. 44 *uPG RP* przewiduje, że w sprawach, w których „zastępstwo” wykonuje Prokuratura Generalna, sąd, trybunał lub inny organ orzekający dokonuje doręczeń pism i orzeczeń do Urzędu PG RP. Dotyczy to wszystkich postępowań prowadzonych przez PG RP.

### Nowe zadania określone w *uPG RP*

W art. 4 *uPGRP* ponadto wprowadzono również nowe zadania Prokuratury Generalnej, do których należy:

- 1) zastępstwo organów administracji rządowej przed sądami powszechnymi i Sądem Najwyższym;
- 2) zastępstwo Skarbu Państwa, państwowych jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej albo organów administracji rządowej w postępowaniu przed sądami administracyjnymi;
- 3) zastępstwo osób prawnych przed sądami powszechnymi, polubownymi i przed Sądem Najwyższym;
- 4) przedstawianie sądom powszechnym, sądom administracyjnym, Sądowi Najwyższemu, Trybunałowi Konstytucyjnemu istotnych dla spraw poglądów;
- 5) przygotowywanie na wniosek Prezesa Rady Ministrów raportów, analiz i stanowisk obejmujących zagadnienia prawne, dotyczące w szczególności projektów aktów normatywnych, czynności prawnych dokonywanych przez podmioty państwowe, a także orzeczeń sądowych zapadających w sprawach dotyczących Rzeczypospolitej;
- 6) przygotowywanie rekomendacji i wzorów co do postanowień czynności prawnych;
- 7) udział w negocjacjach i mediacjach;
- 8) prowadzenie działalności wydawniczej i szkoleniowej w zakresie ochrony praw i interesów Rzeczypospolitej Polskiej.

Nowe zadania otrzymał również Prezes PG RP. Są to:

- 1) rozstrzyganie sporów dotyczących praw i interesów Skarbu Państwa pomiędzy jednostkami państwowymi nieposiadającymi osobowości prawnej;
- 2) rozstrzyganie sporów kompetencyjnych w zakresie reprezentacji procesowej Skarbu Państwa;
- 3) organizacja Sądu Polubownego przy Prokuratury Generalnej oraz zapewnienie jego obsługi przez Urząd Prokuratury Generalnej.

Obok zadań, które stanowiły podstawowy trzon działalności PG SP, tj. zastępstwa procesowego Skarbu Państwa przed sądami powszechnymi, polubownymi i Sądem Najwyższym, w ustawie wprowadzono nowe kompetencje z zakresu szeroko rozumianego zastępstwa sądowego. Dotyczą one nie tylko postępowania cywilnego, ale również postępowania sądowoadministracyjnego (art. 4 ust. 1 pkt 4 *uPG RP*). Zastępstwo, obok Skarbu Państwa obejmie także państwowe osoby prawne i organy administracji rządowej (art. 4 ust. 1 pkt 3 i 6 *uPG RP*).

Wzmocnieniu uległa rola PG RP i Prezesa PG RP w postępowaniach mających na celu polubowne rozstrzygnięcie sporu, bez konieczności prowadzenia postępowania sądowego (art. 4 ust. 1 pkt 12 i art. 4 ust. 4 pkt 1 i 3 *uPG RP*). Rozwiązanie to jest zgodne z ogólną tendencją zmian ustawodawczych mających na celu możliwie szerokie wykorzystanie niesądowych sposobów rozstrzygania sporów. Takiemu samu celowi ma służyć utworzenie w PG RP stałego Sądu Polubownego (art. 4 ust. 4 pkt 3 i art. 26 *uPG RP*).

Ponadto wprowadzono nowe obowiązki Prokuraturii Generalnej w zakresie doradztwa prawnego na rzecz Prezesa RM (art. 4 ust. 1 pkt 8 *uPG RP*).

Za uzasadnione uznano również wykorzystanie wiedzy PG RP przy tworzeniu wzorów czynności prawnych (art. 4 ust. 1 pkt 11 *uPG RP*) i rozpowszechnianiu wiedzy o ochronie praw i interesów Rzeczypospolitej Polskiej (art. 4 ust. 1 pkt 13 *uPG RP*). Zgodnie z art. 4 ust. 3 zd. pierwsze *uPG RP* Prokuratoria Generalna zasadniczo nie będzie wykonywać zastępstwa w postępowaniu karnym. Dotyczy to zastępstwa zarówno Skarbu Państwa, organów, jak i osób zastępowanych.

Art. 4 ust. 3 zd. drugie *uPG RP* wprowadza wyjątek od tej zasady, ale w odniesieniu do Skarbu Państwa i państwowej jednostki organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej – państwowej instytucji nieposiadającej osobowości prawnej, o której mowa w art. 49 § 2 pkt 1 *Kodeksu postępowania karnego*<sup>76</sup>. Przewiduje bowiem, że Prokuratoria Generalna może, na uzasadniony wniosek podmiotu reprezentującego Skarb Państwa, przejąć zastępstwo Skarbu Państwa w postępowaniu karnym. W takiej sytuacji odpowiednie zastosowanie znajdują przepisy art. 7 ust. 5 i 6 *uPG RP*. Oznacza to w szczególności, że stanowisko Prokuraturii Generalnej – zarówno w przedmiocie przejęcia, jak i odmowy przejęcia zastępstwa – będzie wiążące. Zgodnie z treścią art. 4 ust. 3 zd. drugie *uPG RP* w postępowaniu karnym Prokuratoria Generalna będzie mogła przejąć zastępstwo jeżeli wymaga tego ochrona ważnych praw lub interesów Skarbu Państwa.

Art.5 *uPG RP* jest odpowiednikiem art. 2 *uPG SP*. Przepis ten został przeniesiony do rozdziału 2 *uPG RP* „Zakres działania Prokuraturii Generalnej”, ponieważ jest on ściśle powiązany z zadaniami instytucji, które zostały opisane w tym rozdziale. Rozszerzono również gwarancje niezależności PG RP na inne zadania, poza czynnościami podejmowanymi w ramach zastępstwa procesowego Skarbu Państwa i wydawania opinii prawnych. Konieczność zmiany wynika z rozszerzenia zakresu zadań Prokuraturii Generalnej i przyjęcia, że niezależność instytucji jest wymagana w ramach jej wszystkich zadań.

Art. 6 *uPG RP* jest z kolei odpowiednikiem art. 5 *uPG SP*. Przepis ten określa podmioty, z którymi PG RP współdziała przy wykonywaniu zadań. W przepisie dokonano modyfikacji mających na celu podkreślenie, że współdziałanie w przypadku organów jednostek samorządu terytorialnego dotyczy jedynie sfery, w której wykonują one zadania z zakresu administracji rządowej (art. 6 ust. 1 pkt 3 *uPG RP*). W ust. 2 przewidziano uprawnienie PG RP do żądania od podmiotów, o których mowa w ust. 1 pkt 1–4, informacji i dokumentów, w tym stanowiących tajemnicę prawnie chronioną, niezbędnych do wykonywania jej zadań. **Zasady przejmowania zastępstwa określone w *uPG RP***

Przepis art. 7 *uPG RP* zachowuje podstawową konstrukcję obowiązkowego zastępstwa Skarbu Państwa przed sądami powszechnymi i polubownymi. Zastępstwo Skarbu Państwa wykonywane przez PG RP jest obowiązkowe do zakończenia sprawy (art. 7 ust.2 *uPG RP*):

<sup>76</sup> Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. *Kodeks postępowania karnego* (Dz. U. z 2018 r. poz.1987, ze zm.).

- 1) w sprawach rozpoznawanych w pierwszej instancji przez sąd okręgowy;
- 2) w sprawach:
  - a) o uzgodnienie treści księgi wieczystej z rzeczywistym stanem prawnym,
  - b) o stwierdzenie zasiedzenia  
– jeżeli wartość przedmiotu sprawy przewyższa kwotę 1 000 000 zł;
- 3) w sprawach 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;
- 4) w sprawach o uchylenie wyroku sądu polubownego oraz uznanie albo stwierdzenie wykonalności wyroku sądu polubownego lub ugody przed nim zawartej.

W tych przypadkach, w których obowiązkowe zastępstwo Skarbu Państwa przez PG RP jest zależne od wartości przedmiotu sprawy nie ustaje ono mimo obniżenia się w toku sprawy wartości przedmiotu sprawy do kwoty 1 000 000 zł lub poniżej (art. 7 ust.3 *uPG RP*).

W art. 7 ust. 1 *uPG RP* potwierdzono odrębność zastępstwa przed sądem przez Prokuratorię Generalną od reprezentacji materialnej Skarbu Państwa. Wprowadzenie obowiązkowego zastępstwa Skarbu Państwa przez Prokuratorię Generalną nie zmienia zasad reprezentacji materialnoprawnej Skarbu Państwa wynikających z przepisów odrębnych. Art. 7 ust. 4 *uPG RP* stanowi, że Prokuratoria Generalna nie wykonuje zastępstwa w postępowaniu o nadanie klauzuli wykonalności.

W art. 7 ust. 5 i 6 *uPG RP* przewidziano prawo Prokuratorii Generalnej do przejęcia zastępstwa Skarbu Państwa w każdej sprawie. Zasadniczo przejęcie zastępstwa Skarbu Państwa dotyczy spraw, w których Prokuratoria Generalna nie wykonuje zastępstwa obowiązkowego. Przejęcie zastępstwa może nastąpić na wniosek podmiotu reprezentującego, jak i z urzędu. Stanowisko Prokuratorii Generalnej w przedmiocie przejęcia jest wiążące.

Przepis art. 8 *uPG RP* reguluje przekazanie przez PG RP zastępstwa podmiotowi reprezentującemu Skarb Państwa w sprawach, w których zgodnie z ustawą zastępstwo jest obowiązkowe. *Ratio legis* tego przepisu polega na uznaniu, że nie wszystkie sprawy, o których mowa w art. 7 ust. 2 *uPG RP* wymagać będą udziału wyspecjalizowanego podmiotu, którym jest PG RP.

Na podstawie art. 9 *uPG RP* Prokuratoria Generalna będzie mogła przejąć zastępstwo organów administracji rządowej przed sądami powszechnymi i Sądem Najwyższym, jeżeli będzie wymagać tego ochrona ważnych praw lub interesów Rzeczypospolitej Polskiej. Dotyczy to przypadków, w których przepisy odrębne od art. 64 k.p.c.<sup>77</sup> przyznają szczególną zdolność sądową organom, takim jak:

- 1) organy regulacyjne (Prezesa UOKiK, URE, UKE oraz UTK) w rozpoznawanych przez sąd ochrony konkurencji i konsumentów sprawach z zakresu: ochrony konkurencji (art. 479<sup>29</sup> § 1 k.p.c.), regulacji

<sup>77</sup> Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. *Kodeks postępowania cywilnego* (Dz. U. z 2019 r. poz. 1460, ze zm.) Dalej: k.p.c.

- energetyki (art. 479<sup>50</sup> § 1 k.p.c.), regulacji telekomunikacji i poczty (art. 479<sup>61</sup> § 1 k.p.c.) oraz regulacji transportu kolejowego (art. 479<sup>72</sup> § 1 k.p.c.);
- 2) organ podatkowy w postępowaniach, o których mowa w art. 199a ust. 3 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – *Ordynacja podatkowa*<sup>78</sup> w zw. z art. 189<sup>1</sup> k.p.c.;
  - 3) minister właściwy do spraw wewnętrznych lub wojewoda w postępowaniach na podstawie art. 6 ust. 2 ustawy z dnia 24 marca 1920 r. *o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców*<sup>79</sup>;
  - 4) Prezes Urzędu Zamówień Publicznych w postępowaniach określonych w art. 144a ust. 1 oraz art. 146 ust. 6 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – *Prawo zamówień publicznych*<sup>80</sup>.

Zakłada się, że jeżeli drugą stroną procesu (pozwanym) w takich postępowaniach będzie Skarb Państwa (lub osoba zastępowana), PG RP nie będzie przejmować zastępstwa organu administracji rządowej (np. Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych). Ze względu na fakt, że w wymienionych wyżej przypadkach organy administracji publicznej realizują interes publiczny (nie zaś cywilnoprawny interes Skarbu Państwa) przesłanką uzasadniającą przejście zastępstwa będzie w tych przypadkach ochrona ważnych praw lub interesów Rzeczypospolitej Polskiej.

Regulacja art. 9 *uPG RP* pozwala na przejście zastępstwa jedynie wyposażonych w szczególną zdolność sądową organów administracji rządowej. Przepis ten nie obejmuje zatem wyposażonych w szczególną zdolność sądową jednostek organizacyjnych (na przykład państwowych jednostek organizacyjnych jako pracodawców w sprawach z art. 460 § 1 k.p.c.) ani też organów innych niż organy administracji rządowej w rozumieniu art. 5 § 2 pkt 3 k.p.a. (na przykład organów przedsiębiorstw państwowych wskazanych w art. 691<sup>3</sup> k.p.c.).

Do przejmowania zastępstwa organów administracji rządowej przed sądami powszechnymi i Sądem Najwyższym odpowiednie zastosowanie znajdują przepisy art. 7 ust. 5 i 6 *uPG RP*. Oznacza to w szczególności, że stanowisko PG RP – zarówno w przedmiocie przejścia, jak i odmowy przejścia zastępstwa – będzie wiążące. Przejście zastępstwa może nastąpić w każdym stadium postępowania, w tym na etapie postępowania przed Sądem Najwyższym (na podstawie odpowiednio stosowanego art. 7 ust. 5 zd. drugie *uPG RP*).

### **Zastępstwo przed sądami administracyjnymi**

Na podstawie art. 10 *uPG RP* (w zw. z art. 4 ust. 1 pkt 4) w postępowaniach przed sądami administracyjnymi PG RP będzie mogła przejść zastępstwo na uzasadniony wniosek organu administracji rządowej, państwowej jednostki organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej lub podmiotu reprezentującego Skarb Państwa, jeżeli wymagać tego będzie ochrona ważnych praw lub interesów Rzeczypospolitej Polskiej.

<sup>78</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 900, ze zm.

<sup>79</sup> Dz. U. z 2017 r. poz. 2278.

<sup>80</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 1843.

Przejęcie może zatem dotyczyć trzech kategorii podmiotów:

- organu, którego działanie, bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania jest przedmiotem skargi (i który, zgodnie z art. 32 *p.p.s.a.*<sup>81</sup>, jest stroną w postępowaniu w sprawie sądownoadministracyjnej). Zgodnie z treścią art. 4 ust. 1 pkt 4 oraz art. 10 przejęcie takie może dotyczyć jedynie zastępstwa organów administracji rządowej (por. art. 5 § 2 pkt 3 *k.p.a.*);
- państwowej jednostki organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej, która zgodnie z art. 25 § 2 w zw. z art. 25 § 1 *p.p.s.a.* ma zdolność występowania przed sądem administracyjnym jako strona (zdolność sądowa);
- Skarbu Państwa, o którym mowa w art. 28 § 2 *p.p.s.a.* („za Skarb Państwa podejmuje czynności w postępowaniu organ jednostki organizacyjnej, z której działalnością wiąże się postępowanie, lub organ jednostki nadzorczej”) – stanowiącym odpowiednik art. 67 § 2 *k.p.c.*

Użycie w art. 4 ust. 1 pkt 4 *uPG RP* funktora alternatywy rozłącznej „albo” oznacza, że PG RP w konkretnym postępowaniu w sprawie sądownoadministracyjnej nie będzie mogła jednocześnie zastępować organu administracji rządowej oraz Skarbu Państwa bądź państwowej jednostki organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej.

Jeżeli uczestnikiem konkretnego postępowania w sprawie sądownoadministracyjnej będzie organ administracji rządowej oraz – jednocześnie – Skarb Państwa bądź państwowa jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej, ze względu na ryzyko konfliktu interesów PG RP nie powinna przejmować zastępstwa żadnego z tych podmiotów. Do przejmowania zastępstwa w postępowaniu sądownoadministracyjnym odpowiednie zastosowanie znajdują przepisy art. 7 ust. 5 i 6 *uPG RP*. Oznacza to w szczególności, że stanowisko PG RP – zarówno w przedmiocie przejęcia, jak i odmowy przejęcia zastępstwa – będzie wiążące.

### **Postępowanie przed sądami, trybunałami i innymi organami orzekającymi w stosunkach międzynarodowych**

Przepis art. 11 *uPG RP* utrzymuje obowiązującą zasadę, zgodnie z którą w postępowaniach przed sądami, trybunałami i innymi organami orzekającymi w stosunkach międzynarodowych PG RP bierze udział na wezwanie organu władzy publicznej. Zakres udziału PG RP będzie mógł polegać na wyrażeniu stanowiska, wydaniu opinii prawnej, dokonaniu określonej czynności w postępowaniu bądź udzieleniu pomocy prawnej w inny sposób. W postępowaniach przed sądami, trybunałami i innymi organami orzekającymi w stosunkach międzynarodowych PG RP może również, na wniosek organu władzy publicznej, przejąć zastępstwo Rzeczypospolitej Polskiej, jeżeli wymaga tego ochrona ważnych praw lub interesów Rzeczypospolitej Polskiej. W takim przypadku znajdują zastosowanie odpowiednio przepisy art. 7 ust. 5 i 6 *uPG RP*. Ponadto Prezes Rady Ministrów może polecić PG RP wykonywanie zastępstwa Rzeczypospolitej Polskiej w określonych sprawach (art. 11 ust. 2 *uPG RP*).

<sup>81</sup> Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi* (Dz. U. z 2018 r. poz.1302, ze zm.). Dalej: *p.p.s.a.*

Szczególną regułę wykonywania zastępstwa Rzeczypospolitej Polskiej *uPG RP* wprowadza dla czynności przed organami sądowymi Unii Europejskiej i Trybunałem Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA). W postępowaniach tych Prokuratoria Generalna współpracuje z ministrem właściwym do spraw członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej (art. 11 ust. 3 *uPG RP*).

### **Zasady wykonywania czynności zastępstwa**

Czynności zastępstwa wykonują Prezes, wiceprezesa i radcowie Prokuratorii Generalnej oraz referendarze (art. 33 *uPG RP*). W szczególnych przypadkach, w których dla prawidłowego wykonywania czynności zastępstwa konieczna jest znajomość prawa obcego albo procedur lub instytucji międzynarodowych, PG RP może powierzyć to zastępstwo lub wykonywanie określonych czynności w drodze umowy cywilnoprawnej radcy prawnemu, adwokatowi lub innej osobie uprawnionej do występowania w charakterze pełnomocnika procesowego (art. 33 ust.1 i art. 34 ust.1 *uPG RP*). Powyższe konieczne jest w przypadkach, w których w toku postępowania pełnomocnik Rzeczypospolitej Polskiej zobligowany jest do uwzględnienia w sprawie przepisów prawa materialnego lub procedury państwa trzeciego, w tym tzw. przymusu adwokackiego, bądź dokonania oceny treści oświadczeń woli stron sporu w oparciu o prawo obce. Ustanowienie pełnomocnika jest wyjątkiem od zasady prowadzenia spraw krajowych i międzynarodowych samodzielnie przez PG RP.

W toku prowadzonych postępowań międzynarodowych, w przypadkach uzasadnionych koniecznością posiadania wiadomości z danej dziedziny, PG RP może zlecać wykonanie opinii, analiz, raportów osobom posiadającym wiedzę z danej dziedziny, a także korzystać z usług tłumaczy (art. 35 ust. 3 *uPG RP*).

PG RP w toku wykonywania czynności m.in. w postępowaniach przed sądami, trybunałami i innymi organami orzekającymi w stosunkach międzynarodowych, współdziała nie tylko z organami władzy państwowej i państwowymi jednostkami organizacyjnymi nieposiadającymi odrębnej od Skarbu Państwa zdolności prawnej, ale może żądać informacji i dokumentów m.in. od organów samorządu terytorialnego czy państwowych osób prawnych (art. 6 *uPG RP*). Jest to szczególnie istotne w sytuacjach, gdy Rzeczpospolita Polska na zasadzie ryzyka odpowiada na podstawie prawa międzynarodowego za działania bądź zaniechania podmiotów, które na gruncie obowiązującego prawa nie pozostają w stosunku zależności od Skarbu Państwa.

### **Zastępowanie państwowych osób prawnych innych niż Skarb Państwa**

Przepis art. 12 *uPG RP* nawiązuje do konstrukcji zastępstwa państwowej osoby prawnej uregulowanej w art. 8c ustawy o *Prokuratorii Generalnej Skarbu Państwa*. Znacznie rozszerzeniu podlega jednak krąg podmiotów, które mogą być na podstawie tego przepisu zastępowane przez Prokuratorię Generalną. Od strony konstrukcyjnej zastępstwo osób prawnych – innych niż Skarb Państwa – opiera się na zastępstwie o charakterze zbliżonym do obowiązkowego zastępstwa Skarbu Państwa, o którym mowa w art. 7 ust. 2 *uPG RP*. Dlatego też uzasadnione jest ogólne odesłanie do stosowania przepisów o zastępstwie Skarbu Państwa.

Należy przyjąć, że art. 33 *uPG RP* dotyczy także wykonywania czynności zastępstwa osób zastępowanych (czyli odrębnych od Skarbu Państwa osób prawnych). Umocowanie Prezesa, wiceprezesów, radców Prokuraturii Generalnej oraz referendarzy do podejmowania czynności zastępstwa za państwowe osoby prawne jest zatem swoistym umocowaniem ustawowym. Podejmowanie czynności zastępstwa za osoby prawne z udziałem Skarbu Państwa i osoby prawne z udziałem państwowych osób prawnych wymaga natomiast ich zgody. Przy pierwszej czynności procesowej Prokuratoria Generalna dołącza do akt sprawy zgodę takiej osoby prawnej.

W art. 12 *uPG RP* przewidziano, że zastępstwo może dotyczyć następujących podmiotów:

- 1) innych niż Skarb Państwa państwowych osób prawnych,
- 2) osób prawnych z udziałem Skarbu Państwa, lub
- 3) osób prawnych z udziałem państwowych osób prawnych.

Przyjęto więc ogólną zasadę, że zastępstwo dotyczy podmiotów, które zarządzają mieniem państwowym. Przewidziano jednak dwie grupy tych podmiotów. Pierwszą grupę tworzą podmioty imiennie wskazane w rozporządzeniu Rady Ministrów, do wydania którego delegację zawiera art. 12 ust. 3 *uPG RP*. Prokuratoria Generalna może również wykonywać zastępstwo osób zastępowanych na podstawie polecenia Premiera. Do przejęcia zastępstwa tych osób konieczna jest ich zgoda. Przejęcie zastępstwa osoby zastępowanej może nastąpić w każdym stadium postępowania. Prokuratoria Generalna zawiadamia sąd o przejęciu zastępstwa osoby zastępowanej dołączając zgodę tej osoby na przejęcie zastępstwa. Do zawiadomienia Prokuratoria Generalna załącza jego odpisy dla stron lub uczestników postępowania.

### **Zasady odpłatności za wykonywanie zastępstwa osób prawnych**

Wykonywanie zastępstwa osoby zastępowanej jest odpłatne na zasadach wskazanych w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów, wydanym na podstawie art. 27 pkt 2 *uPGRP* – *rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 11 maja 2017 r. w sprawie osób prawnych zastępowanych przez Prokuratorię Generalną Rzeczypospolitej Polskiej oraz opłat ponoszonych za usługi prawne świadczone przez Prokuratorię Generalną Rzeczypospolitej Polskiej, a także opłat za przeprowadzenie postępowania przed Sądem Polubowym przy Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej*<sup>82</sup>. § 7 ust. 1 *rozporządzenia* określa, że opłaty ustalone zgodnie z § 6 są pokrywane z uiszczonej przez osobę zastępowaną rocznej opłaty abonamentowej do wysokości tej opłaty. Wykorzystanie rocznej opłaty abonamentowej oblicza się w ten sposób, że od kwoty uiszczonej rocznej opłaty abonamentowej odejmuje się kolejno opłaty za wykonywanie zastępstwa i sporządzenie opinii prawnych w danym roku kalendarzowym. W zakresie przewyższającym wysokość uiszczonej rocznej opłaty abonamentowej osoba zastępowana uiszcza brakującą opłatę zgodnie z § 6 (przepisy § 7 ust. 2 i 3 *rozporządzenia*).

<sup>82</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 702, ze zm. – weszło w życie 1 lipca 2017 r. Dalej: *rozporządzenie w sprawie zastępowanych osób prawnych oraz opłat*.

### **Wyłączenia w zakresie zastępowania osób prawnych**

Przepisy art. 13 *uPG RP* zawierają wyłączenia w zakresie zastępstwa, o którym mowa w art. 12 *uPG RP*. Zgodnie z tymi regulacjami Prokuratoria Generalna nie wykonuje zastępstwa:

- 1) w postępowaniach uregulowanych przepisami części pierwszej księgi pierwszej tytułu VII działów IVa–IVe *k.p.c.*;
- 2) w postępowaniach uregulowanych przepisami działu VI rozdziału 3 ustawy z dnia 29 stycznia 2005 r. – *Prawo zamówień publicznych*;
- 3) w postępowaniu o nadanie klauzuli wykonalności;
- 4) w sprawach, w których inna osoba zastępowana, państwowa osoba prawna, Skarb Państwa lub organ administracji rządowej jest stroną, interwenientem ubocznym albo interwenientem głównym.

W art. 13 *uPG RP* wyłączono obowiązkowe zastępstwo Prokuraturii Generalnej w szeroko rozumianych sprawach regulacyjnych oraz sprawach dotyczących ochrony prawnej w postępowaniu o zamówienia publiczne. Uznano, że ze względu na możliwy konflikt interesów oraz specyfikę tych postępowań udział w nich PG RP jest niewskazany. Ponadto w tym samym celu wyłączono możliwość zastępstwa przez Prokuratorię Generalną w sprawach, w których inna osoba zastępowana, Skarb Państwa lub organ administracji rządowej jest stroną, interwenientem ubocznym albo interwenientem głównym.

Na podstawie art. 14 *uPG RP* Prokuratoria Generalna może, na wniosek, przekazać wykonywanie zastępstwa osobie zastępowanej, jeżeli ze względu na charakter sprawy zastępstwo przez PG RP nie jest konieczne. Przepisy art. 8 ust. 2–5 *uPGRP* stosuje się odpowiednio.

### **Przedstawianie poglądów istotnych dla spraw rozpatrywanych przez sądy oraz przygotowanie raportów, analiz lub stanowisk na zlecenie Prezesa Rady Ministrów**

Jak stanowi art. 15 *uPGRP* – PG RP może przedstawiać sądom powszechnym, sądom administracyjnym, Sądowi Najwyższemu oraz Trybunałowi Konstytucyjnemu poglądy istotne dla spraw przez nie rozpatrywanych, w których Prokuratoria Generalna nie bierze udziału w postępowaniu. W postępowaniu cywilnym przedstawienie takich poglądów odbywać będzie się zgodnie z art. 63<sup>5</sup> *k.p.c.* Przepis ten ma na celu umożliwienie Prokuraturii Generalnej wypowiedzenia się w sprawach mających znaczenie dla ochrony praw i interesów Rzeczypospolitej, nawet jeżeli Prokuratoria Generalna nie wykonuje zastępstwa w sprawie.

Art. 16 *uPGRP* stanowi, że Premier może zlecić PG RP przygotowanie raportu, analizy lub stanowiska obejmującego zagadnienia z zakresu działania PG RP, dotyczące w szczególności projektów ustaw, umów, a także orzeczeń sądowych zapadających w sprawach dotyczących Rzeczypospolitej Polskiej. Premier określa PG RP termin wykonania raportu, analizy lub stanowiska uwzględniający pilność, wagę i złożoność sprawy.

Art. 16 *uPG RP* wprowadza nowe zadania Prokuraturii Generalnej, ramach których ma pełnić rolę wspomagającą Prezesa RM. Zadania, które mogą być powierzone Prokuraturii Generalnej na podstawie omawianego przepisu

wykraczają poza zakres normalnej opinii prawnej, o której mowa w art. 17 *uPGRP*. W celu realizacji doradztwa na rzecz Premiera w art. 82 *uPG RP* przewiduje się możliwość zatrudniania biegłych w Urzędzie PG RP .

### **Funkcja opiniodawcza PG RP**

W art. 17 *uPG RP* statutowana jest funkcja opiniodawcza PG RP.

W art. 18 ust.1 *uPGRP* przewidziano obowiązek podmiotów reprezentujących Skarb Państwa uzyskania opinii prawnej Prokuratorii Generalnej o czynnościach prawnych, jeżeli wartość przedmiotu czynności prawnej przekracza kwotę 100 000 000 zł. Wniosek o wydanie opinii prawnej przedkładany jest Prokuratorii Generalnej nie później niż na 15 dni przed planowanym dokonaniem czynności prawnej, a w uzgodnieniu z Prezesem PG RP nie później niż na 4 dni przed planowanym dokonaniem czynności prawnej. Obowiązek uzyskania opinii prawnej odnosi się wyłącznie do czynności prawnych dokonywanych przez Skarb Państwa.

Ze względu na specyfikę przygotowania dokumentów na potrzeby postępowania o zamówienie publiczne odrębnie uregulowano tę kwestię w art. 18 ust. 2 *uPG RP*. Podmioty reprezentujące Skarb Państwa obowiązane są uzyskać opinię prawną PG RP w przedmiocie wzoru umowy, istotnych postanowień umowy, ogólnych warunków umowy lub projektu umowy w zamówieniach publicznych udzielanych na podstawie *ustawy – Prawo zamówień publicznych*, jeżeli wartość przedmiotu zamówienia przekracza kwotę 100 000 000 zł. Wniosek o wydanie opinii prawnej przedkładany jest PG RP nie później niż na 15 dni przed planowanym udostępnieniem specyfikacji istotnych warunków zamówienia, a w uzgodnieniu z Prezesem PG RP nie później niż na cztery dni przed planowanym udostępnieniem specyfikacji istotnych warunków zamówienia. Konieczność przedłożenia wniosku o opinię we wskazanym terminie przed udostępnieniem dokumentów przetargowych wynika z niemożności późniejszej zmiany tych dokumentów.

Opinie, o których mowa powyżej PG RP ma obowiązek wydać w terminie 14 dni od dnia otrzymania wniosku, nie później jednak niż w dniu poprzedzającym dzień dokonania planowanej czynności prawnej lub udostępnienia specyfikacji istotnych warunków zamówienia. Jednocześnie przepis art. 18 ust. 3 zdanie drugie *uPGRP* stanowi, że niewydanie w tym terminie opinii przez Prokuratorię Generalną jest równoznaczne z brakiem zastrzeżeń Prokuratorii Generalnej do opiniowanej czynności prawnej, wzoru umowy, istotnych postanowień umowy lub ogólnych warunków umowy.

W art. 19 *uPG RP* uregulowano nową kompetencję PG RP dotyczącą wydawania przez ten podmiot opinii prawnych na zlecenie osób zastępowanych. W szczególności Prokuratoria Generalna opiniuje projekty umów, ugód oraz jednostronnych czynności prawnych. Prezes PG RP nie może odmówić wydania opinii prawnej, jeżeli wartość przedmiotu sprawy przekracza 10 000 000 zł. Wydanie opinii lub odmowa wydania opinii prawnej następuje w terminie 14 dni od dnia doręczenia zlecenia. Odmowa jest wiążąca. W uzgodnieniu z osobą zastępowaną termin wydania opinii może ulec wydłużeniu. Opinie wydawane na zlecenia osoby zastępowanej są odpłatne na zasadach wskazanych w *rozporządzeniu w sprawie zastępowanych osób prawnych oraz opłat*.

### **Opiniowanie projektów umów o doradztwo prawne przez PG RP**

W art. 20 *uPG RP* wprowadzono obowiązek podmiotu reprezentującego Skarb Państwa oraz osoby zastępowanej będącej państwową osobą prawną uzyskania opinii prawnej Prokuraturii Generalnej w przedmiocie projektu:

- 1) umowy o doradztwo prawne, jeżeli wysokość wynagrodzenia przewidzianego łącznie za świadczone usługi przekracza 500 000 zł netto, w stosunku rocznym;
- 2) zmiany umowy o doradztwo prawne podwyższającej wynagrodzenie powyżej tej kwoty;
- 3) umowy o doradztwo prawne, w której maksymalna wysokość wynagrodzenia nie jest określona. Osoby zastępowane niebędące państwowymi osobami prawnymi uzyskały natomiast możliwość zwrócenia się o opinię prawną w powyższym zakresie. Opinia taka jest odpłatna na zasadach określonych dla innych opinii prawnych zleczonych przez osoby zastępowane na podstawie art. 19 ustawy.

### **Tworzenie i publikowanie wzorów postanowień, umów lub innych czynności prawnych oraz udział w negocjacjach i rozstrzyganie sporów kompetencyjnych**

W art. 21 *uPG RP* wprowadzono fakultatywną kompetencję PG RP w zakresie przygotowywania rekomendacji co do wzorów postanowień umownych lub postanowień innych czynności prawnych. Ponadto Prokuratura Generalna może tworzyć i publikować wzory postanowień umów lub innych czynności prawnych, uwzględniając kompetencje innych organów w tym zakresie oraz praktykę podmiotów reprezentujących Skarb Państwa i osób zastępowanych. Zakłada się, że przy ich tworzeniu Prokuratura Generalna będzie współdziałać z innymi organami, podmiotami reprezentującymi Skarb Państwa i osobami zastępowanymi.

W art. 22 *uPG RP* wprowadzono obowiązek udziału PG RP w negocjacjach lub mediacji prowadzonej w celu zawarcia ugody w sprawie, w której zastępstwo wykonuje Prokuratura Generalna. W celu zapewnienia udziału Prokuraturii Generalnej w negocjacjach i mediacjach podmiot zastępowany przez PG RP ma obowiązek ją zawiadomić o rozpoczęciu tych czynności. Udział PG RP w czynnościach prowadzących do zawarcia ugody nie zmienia zasady, iż decyzję o zawarciu ugody podejmuje materialny reprezentant strony postępowania.

W art. 23 *uPG RP* przewidziano, że w przypadku sporu dotyczącego praw i interesów Skarbu Państwa pomiędzy państwowymi jednostkami organizacyjnymi nieposiadającymi osobowości prawnej, każda z jednostek może wystąpić do Prezesa PG RP z wnioskiem o rozstrzygnięcie sporu. Prokuratura Generalna może również z urzędu rozstrzygać spory dotyczące praw i interesów Skarbu Państwa pomiędzy państwowymi jednostkami organizacyjnymi nieposiadającymi osobowości prawnej. Rozstrzygnięcie Prezesa PG RP jest wiążące dla jednostek. Przepis ten wprowadza swoiste rozstrzygnięcie sporów w ramach podmiotów reprezentujących Skarb Państwa. Podkreślenia wymaga, że podmioty te nie mają odrębnej podmiotowości prawnej co wyklucza powstawanie pomiędzy nimi stosunków cywilno-

prawnych. Nie oznacza to jednak, że nie wchodzi one we wzajemne relacje, z którymi wiążą się zagadnienia sporne. Rozstrzygnięcie tych sporów nie może nastąpić na drodze sądowej ze względu na brak zdolności sądowej podmiotów reprezentujących Skarb Państwa. Zasadne jest więc rozstrzygnięcie spornych zagadnień w tym zakresie przez Prezesa PG RP.

Art. 24 *uPG RP* stanowi, że Prezes PG RP z urzędu lub na wniosek sądu będzie mógł rozstrzygać, który organ jest właściwy do podejmowania czynności procesowych za Skarb Państwa. Ustawa nie reguluje trybu występowania przez sądy z takimi wnioskami, przyjęte bowiem zostało założenie, że wniosek sądu o rozstrzygnięcie negatywnego sporu kompetencyjnego może zostać złożony w dowolnej formie.

### **Sąd Polubowny**

W celu realizacji postulatu możliwie szerokiego rozstrzygania sporów na drodze poza sądowej przy PG RP tworzy się Sąd Polubowny. Sąd ten ma charakter sądu stałego. Sąd Polubowny ma charakter sądu polubownego w rozumieniu przepisów k.p.c. Sąd Polubowny przy Prokuraturii Generalnej działa na podstawie regulaminu. Obsługę Sądu Polubownego zapewnia Urząd Prokuraturii Generalnej.

Jak stanowi art. 26 ust.1 *uPG RP* do zadań Sądu Polubownego głównie należy rozstrzyganie sporów pomiędzy innymi niż Skarb Państwa państwowymi osobami prawnymi, osobami prawnymi z udziałem Skarbu Państwa lub państwowych osób prawnych. Sąd będzie mógł prowadzić mediację lub w inny sposób dążyć do polubownego rozwiązania sporu.

W art. 37 *uPG RP* zawarto upoważnienie do określenia przez Prezesa Rady Ministrów, w drodze rozporządzenia, zakresu i trybu współdziałania Prokuraturii Generalnej przy wykonywaniu czynności z organami władzy publicznej, państwowymi osobami prawnymi, osobami zastępowanymi, państwowymi jednostkami organizacyjnymi nieposiadającymi osobowości prawnej oraz organami jednostek samorządu terytorialnego i innymi podmiotami, którym powierzono wykonywanie zadań publicznych na podstawie ustaw lub porozumień. W rozporządzeniu wydanym na podstawie tego upoważnienia określono zakres czynności wykonywanych w ramach współdziałania przez Prokuraturę Generalną i te podmioty, terminy wykonywania tych czynności oraz wymieniane informacje i dokumenty. *Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 11 maja 2017 r. w sprawie zakresu i trybu współdziałania Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej i Prezesa Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej z innymi podmiotami przy wykonywaniu zadań*<sup>83</sup>.

### **Organizacja PG RP**

Organizacja Prokuraturii Generalnej i Urzędu PG RP została uregulowana w rozdziale 5 *uPG RP* art. 40–49.

Pracami Prokuraturii Generalnej kieruje Prezes PG RP, przy pomocy wiceprezesów PG RP. Do zadań Prezesa należy reprezentowanie Prokuraturii Generalnej na zewnątrz oraz kierowanie Urzędem PG RP. Prezes jest także

<sup>83</sup> Dz. U. poz. 939 – weszło w życie 28 maja 2017 r.

przełożonym wszystkim radców, referendarzy i innych pracowników Urzędu Prokuraturii Generalnej (art. 40 ust.1 i 2 *uPG RP*). Wiceprezesi kierują poszczególnymi działami pracy Prokuraturii Generalnej w zakresie określonym przez Prezesa (art. 40 ust. 3 *uPG RP*).

Do Prezesa i Wiceprezesów mają zastosowanie odpowiednio przepisy dotyczące czynności i pełnomocnictw Prokuraturii Generalnej oraz radców Prokuraturii Generalnej (art. 40 ust.4 *uPG RP*). Prezes i wiceprezesi PG RP będą mogli uczestniczyć w czynnościach wykonywanych przez radców, takich na przykład jak uczestnictwo w rozprawach, mediacjach czy negocjacjach.

Na podstawie art. 43 *uPG RP* w Prokuraturii Generalnej działa Kolegium Prokuraturii Generalnej. W art. 43 ust. 2 *uPG RP* określono skład Kolegium PG RP.

Art. 43 ust. 3 *uPG RP* zawiera zakres zadań Kolegium PG RP . Prezes PG może powierzyć Kolegium PG RP przygotowywanie, zatwierdzanie lub opiniowanie w szczególności:

- 1) opinii, analizy lub raportu przygotowanego dla Prezesa Rady Ministrów;
- 2) istotnego dla sprawy poglądu, o którym mowa w art. 4 ust. 1 pkt 7;
- 3) stanowiska co do istotnego zagadnienia prawnego budzącego wątpliwości w orzecznictwie;
- 4) stanowiska co do innego zagadnienia prawnego istotnego z punktu widzenia interesu Rzeczypospolitej Polskiej;
- 5) stanowiska co do innego zagadnienia dotyczącego działalności Prokuraturii Generalnej, a w szczególności:
  - a) kodeksu dobrych praktyk, w zakresie wykonywania zadań i czynności w Prokuraturii Generalnej, zwanego dalej „kodeksem dobrych praktyk”,
  - b) regulaminu wewnętrznego urzędowania,
  - c) zasad awansowania, dokonywania ocen okresowych i nagradzania radców, referendarzy i innych pracowników Prokuraturii Generalnej.

Jak stanowi art. 43 ust. 9 *uPG RP* – *regulamin działania Kolegium Prokuraturii Generalnej* określa Prezes Prokuraturii Generalnej w drodze zarządzenia.

Prokuratorię Generalną i Prezesa Prokuraturii Generalnej obsługuje Urząd PG RP, który jest jednostką budżetową i w zakresie nieuregulowanym niniejszą ustawą prowadzi gospodarkę finansową na zasadach określonych w odrębnych przepisach dla państwowych jednostek budżetowych (art. 45 *uPG RP*).

Istotnymi aktami prawnymi dla działania Prokuraturii Generalnej jest *statut* nadawany przez Prezesa RM oraz *regulamin wewnętrznego urzędowania* nadany przez Prezesa PG RP (art. 48 i art. 49 *uPGRP*). Dodatkowo dla realizacji zadań przez radców Prokuraturii wprowadzono Kodeks dobrych praktyk w zakresie wykonywania zadań i czynności w Prokuraturii Generalnej (art. 49 pkt 2 *uPG RP*).

### **Zasady pracy radców i referendarzy**

W art. 50–76 *uPG RP* uregulowano zagadnienia dotyczące radców PG RP (rozdział 6 *uPG RP*). Praca radcy ma charakter samodzielny i niezależny, a radca kieruje się przy wykonywaniu czynności własnym przekonaniem

opartym na doświadczeniu i wiedzy prawniczej (art. 51 ust. 1 *uPG RP*). Samodzielnie podejmuje decyzje związane z dalszym tokiem postępowania w sytuacji ujawnienia się nowych okoliczności w prowadzonych sprawach (art. 52 ust. 3 *uPG RP*). Przy wykonywaniu czynności radca obowiązany jest do przestrzegania zasad dobrych praktyk uregulowanych w drodze zarządzenia Prezesa PG RP w formie Kodeksu dobrych praktyk. Kodeks dobrych praktyk jest zbiorem zasad etyki radcowskiej i ma na celu także ujednoczenie sposobu wykonywania zadań i czynności w Prokuraturii Generalnej. Odstąpienie przez radcę od stosowania zasady dobrych praktyk wymaga pisemnego uzasadnienia takiego stanowiska złożonego Prezesowi PG RP (art. 51 ust. 3 *uPG RP*).

Niezależność radców doznaje ograniczeń – w związku z celem istnienia PG RP – poprzez obowiązek wykonania poleceń przełożonych dotyczących treści czynności zawodowych. Radcy PG RP przysługuje uprawnienie żądania pisemnego sformułowania polecenia i jego uzasadnienia (art. 52 ust. 1 *uPG RP*). W sytuacji kiedy radca nie zgadza się z poleceniem może żądać zmiany tego polecenia albo wyłączenia go od udziału w sprawie (art. 52 ust. 2 *uPG RP*).

Odnośnie referendarzy stosowne przepisy zostały zawarte w rozdziale 7 art. 77–81 *uPG RP*.

### **Zasady zarządzania mieniem państwowym**

Art. 16 ust. 2 ustawy *o zasadach zarządzania mieniem* stanowi, że z powództwem o stwierdzenie nieważności zbycia akcji należących do Skarbu Państwa lub państwowej osoby prawnej, może wystąpić także Prezes Prokuraturii PG RP.

Art. 38 ust. 1 ustawy *o zasadach zarządzania mieniem* stanowi, że dokonanie przez państwową osobę prawną czynności prawnej w zakresie rozporządzenia składnikami aktywów trwałych w rozumieniu ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości, zaliczonymi do wartości niematerialnych i prawnych, rzeczowych aktywów trwałych lub inwestycji długoterminowych, w tym wniesienia ich jako wkładu do spółki lub spółdzielni, wymaga zgody, jeżeli wartość rynkowa tych składników przekracza 200 000 złotych:

- 1) organu nadzorującego – jeżeli wartość rynkowa składników aktywów trwałych wynosi do 5 000 000 złotych,
- 2) Prezesa Prokuraturii Generalnej RP – jeżeli wartość rynkowa składników aktywów trwałych przekracza 5 000 000 złotych,
- 3) Prezesa Prokuraturii Generalnej RP w przypadku gdy państwowa osoba prawna nie posiada organu nadzorującego – jeżeli wartość rynkowa składników aktywów trwałych przekracza 200 000 złotych,
- 4) Prezesa Prokuraturii Generalnej RP – jeżeli organem nadzorującym państwowej osoby prawnej jest Prezes Rady Ministrów

Art. 38 ust. 2 ustawy *o zasadach zarządzania mieniem* stanowi, że dokonanie przez państwową osobę prawną czynności prawnej w zakresie oddania składników, o których mowa w ust. 1, do korzystania innemu

podmiotowi, na okres dłuższy niż 180 dni w roku kalendarzowym, wymaga zgody, jeżeli wartość rynkowa przedmiotu czynności prawnej przekracza 200 000 złotych:

- 1) organu nadzorującego – jeżeli wartość rynkowa przedmiotu czynności prawnej wynosi do 5 000 000 złotych,
- 2) Prezesa Prokuratorii Generalnej RP – jeżeli wartość rynkowa świadczenia za oddanie do korzystania przedmiotu czynności prawnej przekracza 5 000 000 złotych,
- 3) Prezesa Prokuratorii Generalnej RP w przypadku gdy państwowa osoba prawna nie posiada organu nadzorującego – jeżeli wartość rynkowa świadczenia za oddanie do korzystania przedmiotu czynności prawnej przekracza 200 000 złotych,
- 4) Prezesa Prokuratorii Generalnej RP – jeżeli organem nadzorującym państwowej osoby prawnej jest Prezes Rady Ministrów.

### **Sprawozdanie o stanie mienia Skarbu Państwa**

Działając na podstawie art. 43 ustawy *o zasadach zarządzania mieniem* Prezes PG RP:

- 1) przygotowuje i przedkłada Sejmowi coroczne sprawozdania o stanie mienia Skarbu Państwa;
- 2) 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;
- 3) prowadzi zbiorczą ewidencję mienia Skarbu Państwa.

Zgodnie z dyspozycją art. 3 ust. 4 ustawy *o zarządzaniu mieniem państwowym* przepisów ustawy dotyczących państwowych osób prawnych nie stosuje się do spółek, z wyjątkiem przepisów dotyczących przekazania jednoosobowym spółkom Skarbu Państwa wykonywania praw z akcji należących do Skarbu Państwa oraz wykonywania przez te spółki praw z akcji należących do Skarbu Państwa, w tym zbywania akcji lub praw z akcji należących do Skarbu Państwa.

### 6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności

1. Ustawa z dnia 15 grudnia 2016 r. o Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2019 r. poz. 1265, ze zm.) – weszła w życie w dniu 1 stycznia 2017 r., a część przepisów w dniu 1 lipca 2017 r.
2. Ustawa z dnia 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym (Dz. U. z 2019 r. poz. 1302, ze zm.).
3. Ustawa z dnia 16 grudnia 2016 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o zasadach zarządzania mieniem państwowym (Dz. U. poz. 2260, ze zm.).
4. Ustawa z dnia 8 lipca 2005 r. o Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa (Dz. U. z 2016 r. poz. 1313, ze zm.) – uchylona z dniem 1 stycznia 2017 r.
5. Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów (Dz. U. z 2019 r. poz. 1171).
6. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Komitecie do Spraw Europejskich (Dz. U. z 2017 r. poz. 2078).
7. Ustawa z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej (Dz. U. Nr 185, poz. 1092, ze zm.).
8. Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2019 r. poz. 1145).
9. Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2019 r. poz. 1460, ze zm.).
10. Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2018 r. poz. 2096, ze zm.).
11. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 869, ze zm.).
12. Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2019 r. poz. 351.).
13. Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1843).
14. Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2018 r. poz. 2204, ze zm.).
15. Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 11 maja 2017 r. w sprawie zakresu i trybu współdziałania Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej i Prezesa Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej z innymi podmiotami przy wykonywaniu zadań (Dz. U. poz. 939, ze zm.) – weszło w życie 28 maja 2017 r.
16. Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 13 stycznia 2017 r. w sprawie delegowania radców Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej do jednostek organizacyjnych Skarbu Państwa podległych, nadzorowanych lub kierowanych przez podmioty reprezentujące Skarb Państwa (Dz. U. poz. 98) – weszło w życie 17 stycznia 2017 r.
17. Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 11 maja 2017 r. w sprawie osób prawnych zastępowanych przez Prokuratorię Generalną Rzeczypospolitej Polskiej oraz opłat ponoszonych za usługi prawne świadczone przez Prokuratorię Generalną Rzeczypospolitej Polskiej,

a także opłat za przeprowadzenie postępowania przed Sądem Polubownym przy Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2019 r. poz. 702, ze zm.) – weszło w życie 1 lipca 2017 r.

18. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 20 września 2017 r. w sprawie sposobu ewidencjonowania mienia Skarbu Państwa (Dz. U. poz. 1804).
19. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 4 kwietnia 2017 r. w sprawie szczegółowego sposobu gospodarowania niektórymi składnikami majątku Skarbu Państwa (Dz. U. poz. 729).
20. Zarządzenie Nr 2 Prezesa Rady Ministrów z dnia 5 stycznia 2016 r. w sprawie nadania statutu Kancelarii Prezesa Rady Ministrów (M.P. poz. 1148, ze zm.).
21. Zarządzenie Nr 3 Prezesa Rady Ministrów z dnia 17 stycznia 2017 r. w sprawie nadania statutu Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej (M.P. poz. 38, ze zm.).
22. Komunikat Nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych (Dz. Urz. MF z 2009 r. Nr 15, poz. 84).
23. Zarządzenie nr 010-19/17 Prezesa Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 3 lipca 2017 r. o utworzeniu Sądu Polubownego przy Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej.
24. Zarządzenie nr 010-20/17 Prezesa Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 3 lipca 2017 r. – Regulaminu Sądu i Postępowania przed Sądem Polubownym przy Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej wraz z załącznikami.

#### **6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informacje o wynikach kontroli**

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
6. Rzecznik Praw Obywatelskich
7. Sejmowa Komisja do Spraw Kontroli Państwowej
8. Sejmowa Komisja do Spraw Energii i Skarbu Państwa
9. Sejmowa Komisja Administracji i Spraw Wewnętrznych
10. Sejmowa Komisja Gospodarki i Rozwoju
11. Senacka Komisja Innowacyjności i Rozwoju
12. Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów
13. Prezes Prokuratury Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej