



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji

KGP.410.002.02.2019

Prezes  
Mariusz Haładaj  
Prokuratoria Generalna Rzeczypospolitej Polskiej,  
ul. Hoża 76/78,  
00-682 Warszawa

TEKST UJEDNOLICONY

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Tekst dokumentu ujednolicony po rozpatrzeniu zastrzeżeń – zgłoszonych do wystąpienia pokontrolnego – przez Komisję Rozstrzygającą Najwyższej Izby Kontroli (Uchwała Nr KPK-KPO.443.167.2019 Komisji Rozstrzygającej NIK z dnia 15 października 2019 r.)

Nr i tytuł kontroli: P/19/015. *Realizacja zadań przez Prokuratorię Generalną Rzeczypospolitej Polskiej*

## I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Prokuratura Generalna Rzeczypospolitej Polskiej, ul. Hoża 76/78, 00-682 Warszawa (dalej: PG RP).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Mariusz Haładyj, Prezes Prokuratury Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej (dalej: Prezes PG RP), 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.
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Zapewnienie przez Prezesa PG RP odpowiednich warunków organizacyjnych i kadrowych do realizacji zadań określonych w <i>ustawie z dnia 15 grudnia 2016 r. o Prokuraturze Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej</i><sup>1</sup> oraz realizacji zadań w zakresie ewidencji mienia Skarbu Państwa i czynności rozporządzających państwowych osób prawnych.</li><li>2. Zastępowanie przez PG RP osób prawnych oraz realizacja innych zadań przez Prokuraturę Generalną RP określonych w <i>ustawie o Prokuraturze Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej</i>.</li></ol>
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2017- 2019 (do z dnia zakończenia kontroli) wraz z uwzględnieniem dowodów kontrolnych powstałych przed 2017 r. mających wpływ na badaną działalność.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Podstawa prawna: art. 2 ust. 1 <i>ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli</i> <sup>2</sup>
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji.
Kontrolerzy	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Krzysztof Madej, Doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr KGP/34/2019 z 9 kwietnia 2019 r.</li><li>2. Grzegorz Łukasik, Główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KGP/37/2019 z 30 kwietnia 2019 r.</li></ol> <p>(Dowód: akta kontroli str.1- 4)</p>

<sup>1</sup> Dz.U. z 2019 r. poz. 1265, dalej: *uPG RP*.

<sup>2</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 489, dalej: *ustawa o NIK*

## II. Ocena ogólna<sup>3</sup> kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

NIK ocenia pozytywnie zorganizowanie przez Prokuratorię Generalną Rzeczypospolitej Polskiej (PG RP) systemu obsługi prawnej osób prawnych, adekwatnego do posiadanych możliwości kadrowych i czasowych oraz wykonywanie zadań ustawowych - w zakresie poszerzonym od 1 stycznia 2017 r. W latach 2017-2019 (31 maja) 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 w tym zakresie.

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

Uzasadnienie  
oceny ogólnej

PG RP zapewniła odpowiednie warunki organizacyjne i kadrowe do realizacji zadań wynikających z wejścia w życie *uPG RP*. Krótki okres pomiędzy przyjęciem *uPG RP* a wejściem jej w życie uniemożliwił podjęcie udokumentowanych działań planistycznych. Wymagane do właściwego funkcjonowania PG RP wewnętrzne akty normatywne, z wyjątkiem *Kodeksu dobrych praktyk*, zostały przyjęte we właściwym czasie, struktura organizacyjna została dostosowana do nowych (poszerzonych względem Prokuratorii Generalnej Skarbu Państwa (PGSP), zadań. Rozwój kadrowy PG RP następował zgodnie ze zdiagnozowanymi potrzebami i możliwościami budżetowymi.

W efekcie monitoringu rozwiązań strukturalnych przyjętych w okresie 2017-2019 (31 maja) były zmiany *Statutu PG RP* w związku z m.in. tworzeniem nowych komórek organizacyjnych.

PG RP wykonywała zgodnie z postanowieniami *uPG RP* oraz potrzebami osób prawnych – ich obsługę prawną w zakresie zastępstwa procesowego oraz sporządzanie opinii prawnych. 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 badanych aspektów umów. W sposób rzetelny zorganizowano przejęcie, z dniem 1 lipca 2017 r. spraw prowadzonych obligatoryjnie przez PG RP.

Sprawy w zastępstwie osób prawnych prowadzone w latach 2017-2019 przez PG RP stanowiły relatywnie niewielki odsetek wszystkich spraw i wynosiły odpowiednio: w 2017 r. 3,7%, tj. 273, w 2018 r. 3,7%, tj. 303, w 2019 r.<sup>4</sup> 3,9%, tj. 322 sprawy.

Jednocześnie NIK wskazuje na ryzyko kumulacji całości spraw prowadzonych przez PG RP, ponieważ w latach 2017-2019 (do 31 marca) występowała nadwyżka spraw wpływających do PG RP nad kończonymi. 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.

Prezes PG RP w sposób prawidłowy i rzetelny rozpatrywał wnioski na dokonanie czynności rozporządzających przez państwowe osoby prawne. Stwierdzone opóźnienia nie miały wpływu na końcowe efekty rozpatrywanych spraw. Nie stworzono natomiast sformalizowanego systemu współpracy PG RP z organami nadzoru nad państwowymi osobami prawnymi, w tym z Kancelarią Prezesa Rady

<sup>3</sup> Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

<sup>4</sup> Według stanu na 31 marca 2019 r.

Ministrów (KPRM) – w zakresie wymiany informacji dotyczących przestrzegania obowiązku rozporządzania 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 Prokuratury, natomiast ułatwiłoby pozyskiwanie informacji potrzebnych do realizacji zadania określonego w art. 41 ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym<sup>5</sup>.

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>6</sup> Prezes PG RP sprawdzał pod względem formalnym i rachunkowym otrzymane dokumenty stanowiące źródło danych ewidencji zbiorczej mienia SP. Zgodnie z postanowieniami przywołanego rozporządzenia w ewidencji zostały wykazane majątki odrębne oraz prawa majątkowe. Natomiast niezgodnie z rozporządzeniem o ewidencjonowaniu mienia prowadzona była ewidencja mienia Skarbu Państwa (SP) w zakresie nieruchomości gospodarowanych przez starostów na podstawie art. 23 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami<sup>7</sup>. Ewidencja mienia Skarbu Państwa tych nieruchomości prowadzona była na podstawie nieweryfikowanych przez Prezesa PG RP danych od Głównego Geodety Kraju. Nie były natomiast wykorzystywane dane pochodzące bezpośrednio od jednostek ewidencji przedmiotowej – starostów.

Pełne wykorzystanie potencjału PG RP przez zastępowane osoby prawne utrudniały zarówno czynniki obiektywne (np. występowanie po obu stronach sporu podmiotów reprezentujących SP lub państwowych osób prawnych, brak spraw właściwych do prowadzenia przez PG RP), jak i bariery identyfikowane przez interesariuszy Prokuratury w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 11 maja 2017 r. w sprawie osób prawnych zastępowanych przez Prokuraturę Generalną Rzeczypospolitej Polskiej oraz opłat ponoszonych za usługi prawne świadczone przez Prokuraturę Generalną Rzeczypospolitej Polskiej, a także opłat za przeprowadzenie postępowania przed Sądem Polubownym przy Prokuraturze Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej<sup>8</sup>, dotyczące m.in. jednostkowego kosztu godziny pracy radcy PG RP, zasad rozliczania rocznej opłaty abonamentowej, sposobu rozliczania kosztów postępowania sądowego. Bariery w założonym rozwoju Sądu Polubownego przy PG RP była dotychczas jego zbyt wąska kognicja, która obejmowała stosownie do art. 26 ust. 1 uPG RP, tylko spory między innymi niż SP państwowymi osobami prawnymi, osobami prawnymi z udziałem SP lub państwowych osób prawnych.

PG RP nie prowadziła pełnej ewaluacji skutków rozwiązań/institucji prawnych, które weszły w życie w związku z uPG RP, w tym rozporządzeń wykonawczych – gdyż nie miała takiego obowiązku prawnego.

---

<sup>5</sup> Dz.U. z 2019 r. poz. 1302. Dalej także: *uzzmp*

<sup>6</sup> Dz.U. poz. 1804. Dalej: *rozporządzenie o ewidencjonowaniu mienia*

<sup>7</sup> Dz.U. z 2018 r., poz. 2204, ze zm.

<sup>8</sup> Dz.U. z 2019 r. poz. 702. Dalej: *rozporządzenie w sprawie osób prawnych zastępowanych*.

### III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe<sup>9</sup> kontrolowanej działalności

OBSZAR

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

##### 1.1 Diagnozowanie potrzeb w związku z nowymi zadaniami PG RP i monitorowanie ich realizacji

Opis stanu faktycznego

W Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa (PG SP) oraz Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej (PG RP) nie były prowadzone udokumentowane działania 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 (16 dniowy) 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>10</sup> *Vacatio legis* pomiędzy publikacją ustawy a wejściem jej w życie wyniosło jeden dzień<sup>11</sup>.

Nowa organizacja i zadania zostały ujęte w następujących wewnętrznych aktach normatywnych stanowiących po 1 stycznia 2017 r., tj.:

- **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>12</sup>;
- *zarządzenie Nr 45 Prezesa Rady Ministrów z dnia 19 kwietnia 2019 r. zmieniające zarządzenie w sprawie nadania statutu Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej*<sup>13</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 stycznia 2017 r. wraz z siedmioma zarządzeniami zmieniającymi*<sup>14</sup>.

<sup>9</sup> Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

<sup>10</sup> Dz.U. z 2016 r. poz. 2261, ze zm.

<sup>11</sup> uPG RP została opublikowana w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 30 grudnia 2016 r.

<sup>12</sup> M.P. 2017, poz. 38.

<sup>13</sup> M.P. 2019, poz. 397.

<sup>14</sup> Zarządzenie 010-8/17 Prezesa Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 27 lutego 2017 r. zmieniające zarządzenie w sprawie Regulaminu Organizacyjnego Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej, zarządzenie 010-15/17 Prezesa Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 25 maja 2017 r. zmieniające zarządzenie w sprawie Regulaminu Organizacyjnego Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej, zarządzenie 010-31/7 Prezesa Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 26 lipca 2017 r. zmieniające zarządzenie w sprawie Regulaminu Organizacyjnego Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej, zarządzenie 010-35/17 Prezesa Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 11 sierpnia 2017 r. zmieniające zarządzenie w sprawie Regulaminu Organizacyjnego Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej, zarządzenie 010-59/17 Prezesa Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 24

- **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.*
- *Regulamin Wewnętrznego Urzędowania Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej, tekst ujednolicony na dzień 25 maja 2018 r.*

Do czasu przyjęcia wskazanych wyżej wewnętrznych aktów normatywnych PG RP w PG RP obowiązywał *Statut Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa*<sup>15</sup> oraz *Regulamin Organizacyjny Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa* – tekst ujednolicony na dzień 1 lipca 2016 r.<sup>16</sup>, *Regulamin Pracy Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa* – tekst ujednolicony na dzień 15 lipca 2016 r.<sup>17</sup>, *Regulamin Wewnętrznego Urzędowania Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa* – tekst ujednolicony na dzień 26 lipca 2016 r.<sup>18</sup>.

Zgodnie z art. 49 *uPG RP* Prezes PG RP ustalił w listopadzie 2017 r.<sup>19</sup>. w drodze zarządzenia, oprócz *Regulaminu Wewnętrznego Urzędowania PG RP Kodeks Dobrych Praktyk*. Według wyjaśnień Prezesa PG RP, *Kodeks dobrych praktyk* wprowadzony został *Zarządzeniem nr 010-75/17 Prezesa Prokuraturii Generalnej RP z 28 listopada 2017 r. w sprawie Kodeksu dobrych praktyk w PG RP*, w związku z realizacją założeń art. 49 ust. 2 *uPG RP*. Kodeks zawiera podstawowe zasady postępowania radców PG RP i referendarzy przy wykonywaniu czynności służbowych. Wejście w życie *Kodeksu dobrych praktyk* wymagało wcześniejszych konsultacji. We wskazanym okresie, tj. od wejścia w życie *uPG RP* (1 stycznia 2017 r.) do wejścia w życie zarządzenia w sprawie *Kodeksu dobrych praktyk*, projekt kodeksu poddawany był ustaleniom i uzgodnieniom wewnętrznym. We wskazanych uzgodnieniach udział brało m.in. ówczesne kierownictwo Urzędu oraz dyrektorzy

---

października 2017 r. zmieniające zarządzenie w sprawie *Regulaminu Organizacyjnego Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej*, zarządzenie 010-6/18 Prezesa Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej z dnia 7 lutego 2018 r. zmieniające zarządzenie w sprawie *Regulaminu Organizacyjnego Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej*, zarządzenie 010-2/19 Prezesa Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 25 stycznia 2019 r. zmieniające zarządzenie w sprawie *Regulaminu Organizacyjnego Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej*.

<sup>15</sup> Obwieszczenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 9 czerwca 2014 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu zarządzenia nr 115 Prezesa Rady Ministrów z dnia 15 listopada 2005 r. w sprawie nadania statutu Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa (M.P. z 2014 r. poz. 585) zmienione na podstawie: Zarządzenia nr 17 Prezesa Rady Ministrów z dnia 11 lutego 2016 r. zmieniające zarządzenie w sprawie nadania statutu Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa (M.P. z 2016 r. poz. 171), Zarządzenie nr 78 Prezesa Rady Ministrów z dnia 27 czerwca 2016 r. zmieniające zarządzenie w sprawie nadania statutu Prokuraturii Skarbu Państwa (M.P. z 2016 r. poz. 595).

<sup>16</sup> Tekst ujednolicony na dzień 1 lipca 2016 r. stanowiący załącznik do zarządzenia nr 010-1/09 Prezesa Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa z dnia 24 kwietnia 2009 r. w sprawie *Regulaminu organizacyjnego Głównego Urzędu Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa* zmieniony na podstawie 27 zarządzeń zmieniających.

<sup>17</sup> Tekst ujednolicony na dzień 15 lipca 2016 r. załącznik do zarządzenia nr 010-21/08 Prezesa Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa z dnia 17 grudnia 2008 r. w sprawie *regulaminu pracy w PG RP* (wszedł w życie w dniu 1 stycznia 2009 r.) zmieniony na podstawie 10 zarządzeń zmieniających.

<sup>18</sup> Tekst ujednolicony na dzień 26 lipca 2016 r. stanowiący załącznik do zarządzenia nr 010-1/06 Prezesa Prokuraturii Generalnej z dnia 14 kwietnia 2006 r. w sprawie *regulaminu wewnętrznego urzędowania Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa* zmieniony na podstawie 35 zarządzeń zmieniających.

<sup>19</sup> Załącznik do *Zarządzenia Prezesa Prokuraturii Generalnej RP z dnia 28 listopada 2017 r. nr 010-75/17 w sprawie Kodeksu dobrych praktyk* zmienione zarządzeniem nr 010-14/18 z dnia 28 lutego 2018 r. (<https://www.prokuratoria.gov.pl/download/zalacznik-do-zarzadzenia-prezesa-pgrp-nr-010-75-17.pdf>)

departamentów Prokuratury. M.in. na spotkaniach Kolegium debatowano nad założeniami projektu oraz zapisami, które w końcowym etapie mogą znaleźć swoje odzwierciedlenie w *Kodeksie*. Dlatego przygotowanie *Kodeksu dobrych praktyk* wymagało wielu analiz i ustaleń. Przed wejściem w życie *Kodeksu dobrych praktyk*, na podstawie ogólnych norm etycznych, powszechnie obowiązujących przepisów prawa w Urzędzie PG RP funkcjonowały nieujęte formalnie zasady jakimi powinni się kierować radcowie i referendarze przy wykonywaniu powierzonych obowiązków służbowych.

Dokonywane w okresie 2017-2019 (31 maja) zmiany takich aktów normatywnych PG RP jak *Statut PG RP*, *Regulamin Organizacyjny PG RP* oraz *Regulamin Wewnętrznego Urzędowania PG RP* wynikały m.in. z dostosowywania struktury organizacyjnej PG RP do nowych zadań i potrzeb.

(Dowód: akta kontroli str. 8-12, 46-47, 205, 209-306, 1115-1118)

Zasady dokumentowania przekazywania pracownikom zadań do realizacji 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*<sup>20</sup>.

W dniu 31 grudnia 2016 r. w skład Urzędu Prokuratury Generalnej Skarbu Państwa wchodziło 8 departamentów (Departament Zastępstwa Procesowego I, Departament Zastępstwa Procesowego II, Departament Zastępstwa Procesowego III, Departament Zastępstwa Procesowego IV, Departament Arbitrażu, Departament Opinii Prawnych i Legislacji, Departament Prawa Międzynarodowego i Europejskiego, Departament Studiów i Analiz) oraz Biuro Budżetowo-Administracyjne.

Zakres zadań PG RP został poszerzony w stosunku do PG SP, m.in. o zadania dotyczące (określone w *uPG RP*):

- wydawania lub odmowy wydania zgody na dokonanie określonych czynności prawnych, o których mowa w art. 38 *ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym*;
- zastępowania przez PG RP państwowych jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej albo organów administracji rządowej przed sądami administracyjnymi;
- przedstawiania sądom powszechnym, sądom administracyjnym, Sądowi Najwyższemu, Trybunałowi Konstytucyjnemu istotnych dla spraw poglądów;
- przygotowywania 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 Polskiej;
- przygotowywania rekomendacji i wzorów co do czynności prawnych lub ich części;
- zastępstwa osób prawnych przed sądami powszechnymi, polubownymi i przed Sądem Najwyższym;
- udziału w negocjacjach i mediacjach;
- prowadzenia działalności wydawniczej i szkoleniowej w zakresie ochrony praw i interesów Rzeczypospolitej Polskiej;
- wydawania opinii prawnych w poszerzonym zakresie, w tym m.in. obligatoryjnych opinii projektów umów, ugód oraz jednostronnych czynności

<sup>20</sup> Dz.Urz. MF z 2009 r. Nr 15, poz. 84.

prawnych dokonywanych przez Skarb Państwa, jeżeli wartość przedmiotu czynności prawnej przekracza kwotę 100 000 000 zł;

- opiniowania projektów umów o doradztwo prawne zawieranych przez podmioty reprezentujące Skarbu Państwa oraz osoby zastępowane, jeżeli wysokość wynagrodzenia przewidzianego łącznie za świadczone usługi przekracza kwotę 500 000 zł netto, w stosunku rocznym.

W związku z realizacją i przygotowaniem się do realizacji zadań Prokuraturii 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 ramach 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 Prokuraturii Generalnej RP na obsługę osób prawnych,
- Departament Mienia Skarbu Państwa, został utworzony w związku z przejęciem przez Prezesa Prokuraturii 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 funkcjonuje również Biuro Budżetowo-Administracyjne. Dodatkowo wyodrębniony w strukturze Urzędu został samodzielny wydział do spraw egzekucji należności, w tym prowadzenie postępowania wykonawczego w zakresie orzeczeń sąsędziących na rzecz PG RP koszty postępowania, a w związku z nowymi kompetencjami Prezesa Prokuraturii Generalnej powołano również samodzielny wydział do obsługi Sądu Polubownego.

W wyniku prowadzonych przez Prezesa PG RP monitoringu i analizy struktury organizacyjnej PG RP, na podstawie *Zarządzenia nr 45 Prezesa Rady Ministrów z dnia 19 kwietnia 2019 r. zmieniającego zarządzenie w sprawie nadania statutu Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej*, został utworzony Departament Legislacji i Dobrych Praktyk Kontraktowych PG RP. Zadaniem nowopowstałej komórki organizacyjnej jest przejęcie części zadań Departamentu Studiów, Analiz i Legislacji, tj. m.in.: 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. 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.

(Dowód: akta kontroli str. 33-50, 640-680, 1156-1157)

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.

Plany określające limity zatrudnienia były sporządzane w związku z corocznymi pracami planistycznymi nad projektem budżetu jednostki. W latach 2017-2019 (31 maja) były w PG RP podejmowane czynności robocze związane z analizą kadrowo-finansową, takie jak m.in.:

- w 2018 r. analizowano problemy dotyczące fluktuacji kadr oraz sporządzano na potrzeby kierownictwa PG RP informacje o zaangażowaniu i wykonaniu środków na zadania ujęte w planie rzeczowo-finansowym PG RP, w celu m.in. stworzenia podstaw do podejmowania decyzji kadrowych adekwatnych do stanu finansowego urzędu;
- w 2019 r. sporządzano comiesięczne kalkulacje zatrudnienia i wynagrodzenia oraz wykonania budżetu w zakresie wynagrodzeń, dyrektorzy jednostek organizacyjnych PG RP dokonywali analiz potrzeb personalnych swoich komórek i istniejących oszczędności w tym zakresie.

W materiałach planistycznych na 2019 r. poziom zatrudnienia określony został na poziomie 300 etatów.

(Dowód: akt kontroli str. 640-641)

W okresie od 31 grudnia 2016 r. do 31 marca 2019 r. zatrudnienie w PG RP wzrosło o 71 osób, kształtując się w poszczególnych latach następująco: 216 (2016 r.)<sup>21</sup>, 294 (2017 r.), 288 (2018 r.) oraz 287 (2019 r. – stan na 31 marca).

W przypadku części jednostek organizacyjnych, np. w Departamencie Opinii Prawnych, Negocjacji i Mediacji nie dokonano zwiększenia zatrudnienia, lecz zwiększono zakres realizowanych zadań. Jak wynika z wyjaśnień Prezesa PG RP<sup>22</sup>, kierownik danej jednostki organizacyjnej nie zdecydował się na uzupełnienie jej składu osobowego. Jednocześnie realizacja zadań związanych z wydawaniem opinii prawnych, prowadzeniem negocjacji i mediacji była/jest wykonywana przy wsparciu innych departamentów. Wykorzystywane są przez to specjalistyczne kompetencje skupione w poszczególnych departamentach (np. z zakresu nieruchomości czy prawa spółek).

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

W latach 2016-2018 liczba spraw w PG SP/PG RP przypadających na jednego prowadzącego (radcę lub referendarza) zmniejszyła się po wejściu w życie uPG RP. W 2016 r. 95 radców prowadziło 6 581 spraw, tj. 69,3 sprawy na osobę; w 2017 r. 7 444 sprawy prowadziło 158 radców/referendarzy, tj. 47,1 sprawy na osobę,

<sup>21</sup> Dane według stanu na 31 grudnia.

<sup>22</sup> Pismo nr KR-0810-2/19/MKO z dnia 6 czerwca 2019 r.

a w 2018 r. 8 134 sprawy prowadziło 170 radców/referendarzy tj. 47,8 spraw na osobę.

(Dowód: akta kontroli str. 1082, 1084)

Zwiększenie zatrudnienia w Urzędzie Prokuraturii Generalnej związane było przede wszystkim z powołaniem departamentów przeznaczonych do obsługi osób prawnych, a także powołaniem Departamentu Mienia Skarbu Państwa wykonującego zadania przejęte przez Prezesa Prokuraturii Generalnej po zlikwidowanym Ministerstwie Skarbu Państwa.

Realizacja zadań przez departamenty osób prawnych (I-III) wiąże się z kompleksową obsługą prawną objętych działaniem *Ustawy o PG RP* osób prawnych.

W związku z przejęciem zadań po zlikwidowanym Ministerstwie Skarbu Państwa Urząd Prokuraturii Generalnej zatrudnił (przejął) pracowników wykonujących te zadania w ministerstwie. Departamenty utworzone do obsługi osób prawnych pozyskiwały pracowników przede wszystkim w drodze rekrutacji zewnętrznej. Od nowo zatrudnianych pracowników na stanowiskach radców lub referendarzy w PG RP oczekiwano m.in.: znajomości języka angielskiego lub innego języka obcego, doświadczenia w obsłudze prawnej spółek prawa handlowego lub przedsiębiorców, dobrej znajomości prawa administracyjnego i procedury sądowo-administracyjnej, prawa spółek handlowych oraz komercjalizacji i prywatyzacji.

(Dowód: akta kontroli str. 33-37, 1165-1176, 1174)

W latach 2017-2019 (31 maja) tematyka zrealizowanych lub planowanych szkoleń dla pracowników Urzędu Prokuraturii Generalnej RP wynikała z zapotrzebowań 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.

(Dowód: akta kontroli str. 2254-2255, 2252-2309)

W okresie objętym kontrolą w PG RP zarejestrowano 359<sup>23</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>24</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.

Prezes PG RP rozpatrzył 330 spraw, 29 spraw było w toku lub zakończono je z uwagi na bezprzedmiotowość<sup>25</sup>. W przypadku 10 wniosków<sup>26</sup>, tj. w 3% zakończonych spraw, Prezes PG RP nie wyraził zgody na dokonanie powyższych czynności rozporządzających.

Na podstawie analizy danych zawartych w zestawieniu<sup>27</sup> dotyczącym rozstrzygnięć Prezesa PG RP na dokonanie przez państwowe osoby prawne czynności rozporządzających stwierdzono 12 przypadków naruszenia, określonego w art. 39 ust. 4 *uzzmp*, miesięcznego terminu na rozpatrzenie wniosków. Szczegóły zostały opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

<sup>23</sup> Na podstawie dziewięciu zestawień opracowanych według stanu na 24 kwietnia 2019 r. w oparciu o kryterium podstawy prawnej wniosku.

<sup>24</sup> W związku z art. 38 ust. 1 pkt 2-4 oraz art. 38 ust. 2 pkt 2-4 *uzzmp*.

<sup>25</sup> Głównie z uwagi na wycofanie wniosku albo nie spełnianie wymogów ustawowych do uznania Prezesa PG RP za organ właściwy do rozpatrzenia wniosku.

<sup>26</sup> Sprawy ujęte w zestawieniu pt. *Wyrażanie zgody przez Prezesa Prokuraturii Generalnej w latach 2017 - 2019 na czynności rozporządzające państwowych osób prawnych*, pod poz. 8, 33, 68, 93, 95, 137, 155, 158, 186, 235.

<sup>27</sup> Zestawienie pt. *Wyrażanie zgody przez Prezesa Prokuraturii Generalnej w latach 2017 - 2019 na czynności rozporządzające państwowych osób prawnych*.

(Dowód: akta kontroli str. płyta, 685-695, 701-755, 2184)

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 przedstawianej przez wnioskodawcę, tj. nie korzystał z uprawnienia określonego w art. 39 ust. 6 *uzzmp*. 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 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*. W jednym przypadku<sup>28</sup> organ zastosował regulacje 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.

W jednej z 20 analizowanych spraw, wydano zgodę z zastrzeżeniem warunków<sup>29</sup> przez Prezesa Prokuratorii Generalnej RP. Zgoda zawierała zgodnie art. 40 ust. 3 *uzzmp* pisemne uzasadnienie.

Prezes PG RP w latach 2017-2019 nie występował do sądu z powództwem o ustalenie nieważności czynności rozporządzającej państwowej osoby prawnej na podstawie art. 41 *uzzmp*<sup>30</sup>.

PG RP nie monitorowała bezpośrednio realizacji przez państwowe osoby prawne obowiązku uzyskiwania zgody Prezesa PG RP w związku z dokonywanymi rozporządzeniami. Z wyjaśnień Prezesa PG RP wynika<sup>31</sup>, że nie posiada on instrumentów prawnych pozwalających na kontrolę działań państwowych osób prawnych w tym zakresie. W wyjaśnieniach wskazano, że charakter postępowania o wyrażenie zgody na dokonanie przez państwowe osoby prawne czynności prawnych w zakresie rozporządzenia składnikami aktywów trwałych lub oddania

<sup>28</sup> Sprawa KR-071-228/17/SKA.

<sup>29</sup> Zgoda wydana na podstawie art. 40 ust. 2 *uzzmp*. W przedmiotowej sprawie Prezes PG RP wyraził zgodę na sprzedaż nieruchomości pod warunkiem cofnięcia wniesionej skargi kasacyjnej i umorzenia przez Sąd Najwyższy postępowania w przedmiotowej sprawie.

<sup>30</sup> Zgodnie z dyspozycją art. 41 *uzzmp* w razie dokonania czynności prawnej z naruszeniem lub w celu obejścia obowiązku określonego w art. 38 ust. 1 lub 2 *uzzmp* (uzyskanie zgody Prezesa Prokuratorii Generalnej RP na dokonanie czynności rozporządzającej), o nieważności czynności prawnej orzeka sąd, także na żądanie organu właściwego, którym w tych sytuacjach jest również PG RP.

<sup>31</sup> Wyjaśnienia Prezesa PG RP z 3 lipca 2019 r., znak: KR-0810-2/19/MKO.

tych składników do korzystania innemu podmiotowi ma charakter uprzedni, tj. uzyskanie zgody warunkuje dokonanie ważnej czynności prawnej, a monitorowanie wykonywania przedmiotowych obowiązków przez państwowe osoby prawne, w tym powiadomienie Prezesa PG PR o dostrzeżonych nieprawidłowościach, leży w gestii organów nadzorujących (kontrolujących) państwowe osoby prawne. Czynności te zdaniem Prezesa PG RP mieszczą się w zakresie ogólnego nadzoru (kontroli) wykonywanego przez właściwe podmioty. Jednocześnie z wyjaśnień Prezesa PG RP wynika, że czynności rozporządzenia nieruchomości, wymagają zachowania formy szczególnej i stają się na etapie ich realizacji przedmiotem oceny notariusza, jak również następnie także sądu, dokonującego wpisu przeniesionego prawa własności/użytkowania wieczystego nieruchomości do ksiąg wieczystych<sup>32</sup>. NIK przyjmuje do wiadomości wyjaśnienia Prezesa PG RP w zakresie braku uprawnień do kontroli działalności państwowych osób prawnych.

PG RP monitorowała realizację obowiązku uzyskiwania zgody właściwego organu na rozporządzenie składnikami aktywów trwałych w konkretnych przypadkach, w których wyjaśniała wątpliwości prawne dotyczące interpretacji przepisów *ustawy o zasadach zarządzania mieniem państwowym*, np. w zakresie dotyczącym pojęć ustawowych, określenia wartości przedmiotu czynności prawnej, wydania opinii na wniosek organów nadzorujących, czy samej konieczności ubiegania się o zgodę<sup>33</sup>. Prezes PG RP, wskazał na 15 spraw, w których dokonywano czynności monitorujących.

W okresie objętym kontrolą NIK, w pięciu przypadkach dokonano analizy czynności rozporządzających państwowej osoby prawnej pod kątem konieczności wyrażania zgody przez Prezesa PG RP w danej sytuacji faktycznej i prawnej. W wyniku przeprowadzonych analiz sytuacji faktycznej i prawnej przekazano państwowym osobom prawnym lub organom nadzorującym opinie prawne dotyczące: m.in. sposobu wyliczenia wartości przedmiotu rozporządzenia w przypadku działek gruntu objętych jedną księgą wieczystą; umów o udzielenia licencji wyłącznych na korzystanie z majątkowych praw autorskich oraz sposobu określania wartości rynkowej składników aktywów trwałych objętych tymi umowami, braku możliwości wyrażenia przez Prezesa PG RP zgody następczej.

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 rozporządzania przez państwowe osoby prawne składnikami aktywów trwałych lub dokonanie przez państwową osobę prawną czynności prawnej, tj. obowiązków wynikających z wymogów 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 rozporządzania składnikami aktywów trwałych występował o stanowisko organu nadzorującego państwową osobę prawną składającą wniosek.

Prokuratoria nie prowadziła działalności szkoleniowej i wydawniczej w zakresie problematyki rozporządzania przez państwowe osoby prawne mieniem oraz zapobiegania naruszaniu art. 38 *uzzmp*. Zgodnie z wyjaśnieniami Prezesa PG RP<sup>34</sup> określone w przepisach *ustawy o zasadach zarządzania mieniem państwowym* postępowanie o wyrażenie zgody na dokonanie czynności rozporządzających nie jest nową instytucją prawną. Stanowi kontynuację procedury określonej w art. 5a

---

<sup>32</sup> Obligatoryjnej kontroli notarialnej podlegają czynności rozporządzające dotyczące sprzedaży nieruchomości, natomiast nie np. najem lub dzierżawa. Nie podlegają też obligatoryjnej kontroli notarialnej czynności rozporządzające w zakresie innych niż nieruchomości składników aktywów trwałych.

<sup>33</sup> Wyjaśnienia Prezesa PG RP z 3 lipca 2019 r., znak: KR-0810-2/19/MKO.

<sup>34</sup> Wyjaśnienie Prezesa PG z dnia 3 lipca 2019 r. nr KR-0810-2/19/MKO.

ustawy z 8 sierpnia 1996 r. o zasadach wykonywania uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa<sup>35</sup>. Prokuratoria Generalna planuje sformułowanie wniosków *de lege ferenda* w zakresie ujednoczenia zasad rozporządzania składnikami mienia państwowego przez państwowe osoby prawne, które skieruje do KPRM.

(Dowód: akta kontroli str. 598- 604, 643-644, 682, 860, 756-966)

Prezes Prokuratury Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej 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 – zgodnie z obowiązkiem określonym w art. 43 pkt 2-3 *uzzmp*. Dane przekazane z jednostek ewidencji<sup>36</sup> były gromadzone i przetwarzane w plikach w programie Microsoft Excel.

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 kolejnych lat. Z wyjaśnień<sup>37</sup> Prezesa PG RP wynika, że w przypadku zaistnienia wątpliwości formalnych lub rachunkowych, wyjaśnienie różnic następowało w trybie roboczym. W analogiczny sposób dokonywano oceny merytorycznej otrzymanych na podstawie § 14 ust. 2 powyższego *rozporządzenia* dokumentów. Natomiast w zakresie ewidencji dotyczącej nieruchomości stanowiących własność SP zarządzanych przez starostów, 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>38</sup> przez Głównego Geodetę Kraju. Dane te były również sprawdzane poprzez porównanie z danymi z kolejnych lat.

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>39</sup>.

Szczegółowy opis ustaleń w zakresie prowadzenia ewidencji zbiorczej mienia SP, w zakresie nieruchomości gospodarowanych przez starostów zamieszczony został w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(Dowód: akta kontroli str. 1181-1223, 2256)

Na podstawie powyższych danych PG RP przygotowała i przedłożyła Sejmowi coroczne sprawozdania<sup>40</sup> o stanie mienia Skarbu Państwa.

W sprawozdaniach, zgodnie z *rozporządzeniem o ewidencjonowaniu mienia* zastosowano klasyfikację rodzajową uwzględniającą przeznaczenie, wartość,

<sup>35</sup> Dz. U. z 2016 r. poz. 154, ze zm. *Ustawa uchylona z dniem 1 stycznia 2017 r.*

<sup>36</sup> Definicje jednostek ewidencji podstawowej oraz przedmiotowej zawiera § 2 pkt 1-2 *rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 20 września 2017 r. w sprawie sposobu ewidencjonowania mienia Skarbu Państwa*, Dz.U. poz. 1804. – dalej *rozporządzenie o ewidencjonowaniu mienia*.

<sup>37</sup> Pismo z dnia 11 lipca 2019 r., znak KR-0810-2/19/MKO.

<sup>38</sup> Dz.U. z 2019 r. poz. 725, ze zm. Dalej: *ustawa pgk*

<sup>39</sup> Dz.U. z 2018 r. poz.2204, ze zm. Dalej: *ugn*

<sup>40</sup> W okresie objętym kontrolą, strona [www.sejm.gov.pl](http://www.sejm.gov.pl), druk 2065, *Sprawozdanie o stanie mienia Skarbu Państwa według stanu na dzień 31 grudnia 2016 r.*, druk nr 2938, *Sprawozdanie o stanie mienia Skarbu Państwa według stanu na dzień 31 grudnia 2017 r.*

sposób zagospodarowania poszczególnych składników lub ich grup rodzajowych. Podstawą do wyceny majątku Skarbu Państwa w większości przypadków była, zgodnie z wymogami § 4 oraz § 8 powyższego *rozporządzenia*, wartość bilansowa składnika majątkowego.

W latach 2017-2019 Prezes PG RP nie korzystał z uprawnienia określonego w § 15 ust.1 *rozporządzenia o ewidencjonowaniu mienia*, w zakresie zobowiązania jednostek ewidencji podstawowej lub jednostek ewidencji przedmiotowej do przeprowadzenia inwentaryzacji części lub całości mienia Skarbu Państwa objętego prowadzoną ewidencją. Zgodnie z wyjaśnieniami Prezesa PG RP regulacja ta dotyczy *uzasadnionych przypadków braku pełnych lub wiarygodnych danych co do stanu mienia Skarbu Państwa*, a spójność danych uzyskiwano dzięki weryfikacji informacji, standaryzacji wzorów tabel dla pozyskiwanych danych oraz podaniu projektu sprawozdania według stanu na 31 grudnia 2017 r. konsultacjom międzyresortowym<sup>41</sup>.

(Dowód: akta kontroli str. 1159-1162 )

## 1.2 Przygotowanie PG RP do realizacji zadań zleczanych przez Prezesa Rady Ministrów

Opis stanu faktycznego

Przygotowanie struktury organizacyjnej i kadrowej PG RP, zdeterminowane krótkim okresem pomiędzy uchwaleniem *uPG RP* a wejściem jej w życie do realizacji m.in. nowych zadań związanych ze współpracą z Prezesem Rady Ministrów zostało przedstawione w części 1.1 Wystąpienia pokontrolnego *Diagnozowanie potrzeb w związku z nowymi zadaniami PG RP*. Zakres i tryb współdziałania Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej i Prezesa Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej przy wykonywaniu zadań z Prezesem Rady Ministrów i Kancelarią Prezesa Rady Ministrów (KPRM) oraz zastępowanymi osobami prawnymi określało *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>42</sup>. Zasady realizacji zadań z zakresu współpracy z Prezesem Rady Ministrów oraz KPRM określały również, powołane wyżej: *Regulamin wewnętrznego urzędowania Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej* oraz *Kodeks Dobrych Praktyk*, o których mowa w art. 49 pkt 1 i 2 *uPG RP*. Z wyjaśnień Prezesa Prokuraturii Generalnej RP wynika, że dotychczasowa współpraca z Prezesem RM oraz zastępowanymi osobami prawnymi oparta o stosowanie *uPG RP*, powołanych przepisów wykonawczych i wskazanych aktów wewnętrznych PG RP wskazuje, iż wprowadzanie dodatkowych, bardziej szczegółowych regulacji nie jest konieczne<sup>43</sup>.

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*, polegającego na zleceniu PG RP przygotowania raportu, analizy lub stanowiska obejmującego zagadnienia z zakresu działania Prokuraturii Generalnej, dotyczącego w szczególności projektów ustaw, umów, a także orzeczeń sądowych zapadających w sprawach dotyczących Rzeczypospolitej Polskiej. Prezes Rady Ministrów zlecił

<sup>41</sup> Wyjaśnienie Wiceprezesa PG RP Marka Millera z 29 maja 2019 r., znak KR-0810-2/19/MKO.

<sup>42</sup> Dz.U. poz. 939, ze zm.

<sup>43</sup> Pismo nr KR-0810-2/19/MKO z dnia 6 maja 2019 r.

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.

(Dowód: akta kontroli str. 39-40)

W latach 2017-2019 (31 maja) współpraca pomiędzy PG RP a KPRM miała charakter bieżący obejmujący kwestie nieujęte we wskazanych powyżej instytucjach prawnych. We wskazanym okresie odnotowano, według danych PG RP<sup>44</sup>, ok. 80 spraw dotyczących współpracy pomiędzy PG RP a KPRM, oprócz współpracy w kwestiach legislacyjnych, w tym sporządzono 15 opinii prawnych. Opinie te dotyczyły m.in.: projektu umowy pożyczki pomiędzy Skarbem Państwa-Prezesem Rady Ministrów 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>45</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 stwierdzono 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.

Działania podejmowane przez Prezesa PG RP oraz PG RP w zakresie zmiany rozporządzeń wykonawczych do *uPG RP* zostały opisane w części drugiej *Wystąpienia pokontrolnego*.

(Dowód: akta kontroli str. 39)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Rozpatrzenie 12 wniosków<sup>46</sup>, o wydanie rozstrzygnięcia na dokonanie przez państwowe osoby prawne czynności rozporządzających, oznaczonych: KR-071-119/17/PKE; KR-071-124/17/PKE; KR-071-131/17/PKE; KR-071-138/17/SKA; KR-071-140/17/PKE; KR-071-184/17/ABN; KR-071-224/17/PKE; KR-72-32/17/SKA; KR-72-36/17/PKE; KR-72-50/17/PKE; KR-72-73/17/SKA; KR-72-127/18/PKE, 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).

<sup>44</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.

<sup>45</sup> Dz.U. z 2017 r., poz. 2190, ze zm.

<sup>46</sup> Ujętych w zestawieniu *Wyrażanie zgody przez Prezesa Prokuraturii Generalnej w latach 2017 - 2019 na czynności rozporządzające państwowych osób prawnych*, pod pozycjami 42,46,50,51,53, 74,92,119,144,146,158, 281.

W powyższych sprawach Prezes PG rozpatrzył wnioski (pomimo posiadania kompletnej dokumentacji) po upływie miesięcznego terminu w przedziale od jednego do 44 dni, przy czym: w przypadku pięciu spraw (42%) przekroczono 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 ustawy termin przekroczono o 44 dni.

Zgodnie w wyjaśnieniach Prezesa PG RP<sup>47</sup> przyczynami nieterminowego rozpatrzenia wniosków w dziewięciu przypadkach było oczekiwanie na stanowisko organu nadzorującego państwową osobę prawną składającą wnioski. Uzyskanie takiego stanowiska organu nadzorującego 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>48</sup>. Natomiast w dwóch przypadkach przyczyną nieprawidłowości był szczególnie skomplikowany charakter spraw.

W ww. 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 obowiązany zawiadomić wnioskodawcę.

(Dowód: akta kontroli str. 701-705, 711-755, 2184)

2. 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 – 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.

W sprawach oznaczonych: KR-071-172/17/PKE, KR-72-150/18/PKE, KR-72-3/17/PKE, KR-071-204/17/PKE, Prezes PG RP wezwał wnioskodawcę o uzupełnienie braków odpowiednio po 16, 3, 3 oraz 1 dniu po upływie miesiąca od wpłynięcia wniosku. Zgodnie z wyjaśnieniami Prezesa PG RP<sup>49</sup> 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.

(Dowód: akta kontroli str. 641-643, 685-696)

3. Prowadzenie przez Prezesa PG RP ewidencji zbiorczej mienia SP na podstawie niezwyfikowanych danych dotyczących nieruchomości SP zarządzanych przez starostów.

<sup>47</sup> Wyjaśnienie z 20 maja 2019 r., znak KR-0810-2/19/MKO.

<sup>48</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>49</sup> Wyjaśnienia z 4 lipca 2019 r., znak KR—810-2/19MKO.

PG RP pomimo, nieposiadania pełnych danych źródłowych o liczbie budynków oraz ich wartości, a także o wartości gruntów należących do zasobu nieruchomości Skarbu Państwa prowadzonego przez starostów – nie dążyła do ustalenia tych danych bezpośrednio w jednostce ewidencji przedmiotowej, tj. u starostów. Zgodnie z wymogami art. 23 ust.1 *ugn*, dane te były możliwe do uzyskania z ewidencji zasobu nieruchomości SP prowadzonej przez te organy, tymczasem podstawą prowadzenia ewidencji zbiorczej mienia SP 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 sporządzenia 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, integracje dotyczące powierzchni gruntów według województw w podziale podmiotowym, jak również według sposobu użytkowania.

Natomiast 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>50</sup>. Na podstawie art. 23 ust. 1-1a *ugn* starostowie wykonujący zadania z zakresu administracji rządowej gospodarują zasobem nieruchomości Skarbu Państwa, w tym w szczególności, między innymi, 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 starosta spełnia definicję jednostki ewidencji przedmiotowej zawartej w ww. § 2 pkt 2 *rozporządzenia*.

Z wyjaśnień Prezesa PG RP<sup>51</sup> wynika, że to na Głównym Geodecie Kraju, ciąży obowiązek gromadzenia i weryfikacji danych ze źródeł ewidencji szczegółowych, a pozyskiwanie jednostkowych danych źródłowych przez PG RP byłoby oczywistym dublowaniem ustawowego zadania krajowych służb geodezyjnych i kartograficznych. W wyjaśnieniu wskazano, że dane w sprawozdaniach o stanie mienia SP przedstawiane są w sposób zagregowany, dlatego też wykorzystywane są już opracowane informacje przez instytucję do tego wskazaną i w tym zakresie wyspecjalizowaną oraz posiadającą odpowiednie narzędzia systemowe i proceduralne.

Prowadzenie, przez Prezesa PG RP, ewidencji zbiorczej mienia SP, w zakresie nieruchomości SP gospodarowanych przez starostów, na podstawie danych otrzymanych od Głównego Geodety Kraju, zdaniem NIK, nie pozwala na dokonanie prawidłowego 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 ustalenie i weryfikacja okresowa

<sup>50</sup> § 2 pkt 2 *rozporządzenia* definiuje jednostkę ewidencji przedmiotowej – jako podmiot zobowiązany na podstawie odrębnych przepisów do prowadzenia ewidencji przedmiotowo wyróżnionych składników mienia. Następnie § 5 ust. 1 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.

<sup>51</sup> Pismo z 11 lipca 2019 r., znak KR-0810-2/19/MKO.

stanu mienia SP. Skutkiem powyższego działania było, jak wskazano na str. 36 *Sprawozdania o stanie mienia Skarbu Państwa stan na 31 grudnia 2017 r.*, podanie niepełnego zakresu danych na podstawie krajowego zestawienia zbiorczego sporządzanego przez Głównego Geodetę Kraju o budynkach i lokalach.

Jak wynika z wyjaśnień Prezesa PG RP<sup>52</sup> *rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 20 września 2017 r. w sprawie ewidencjonowania mienia Skarbu Państwa* nie odwołuje się wprost do ewidencji prowadzonej przez Głównego Geodetę Kraju, zakłada jednak, że źródło danych ewidencji zbiorczej majątku Skarbu Państwa stanowią dokumenty sporządzone przez jednostki ewidencji podstawowej i jednostki ewidencji przedmiotowej. Zgodnie z § 2 pkt 2 *rozporządzenia* przez jednostkę ewidencji przedmiotowej należy rozumieć podmiot zobowiązany na podstawie odrębnych przepisów do prowadzenia ewidencji przedmiotowo wyróżnionych składników mienia. Zgodnie z art. 24b i art. 25 *Prawa Geodezyjnego i Kartograficznego*, sporządzana przez Głównego Geodetę Kraju ewidencja gruntów i budynków, określona w art. 25 ust. 3 ustawy jako krajowe zestawienie zbiorcze danych objętych ewidencją gruntów i budynków, mimo że nie obejmuje wyłącznie nieruchomości Skarbu Państwa, dotyczy niewątpliwie wyróżnionych przedmiotowo składników mienia, tj. gruntów i budynków, w tym stanowiących przedmiot praw rzeczowych Skarbu Państwa. Dlatego Główny Geodeta Kraju mógł zostać uznany za jednostkę ewidencji przedmiotowej w rozumieniu przepisów *rozporządzenia*. Dla uznania za jednostkę ewidencji przedmiotowej danego podmiotu jest wystarczające, by sporządzał sprawozdanie o stanie mienia Skarbu Państwa na dzień 31 grudnia danego roku w formie informacji, której przedmiot, zakres i stopień szczegółowości jest zgodny z przedmiotem, zakresem i stopniem szczegółowości prowadzonej ewidencji.

Również starostowie mogą zostać uznani za jednostki ewidencji przedmiotowej. Jednak nieruchomości Skarbu Państwa stanowią jeden z wielu składników mienia Skarbu Państwa, a opracowanie ma charakter zbiorczy i musi zostać sporządzone w określonym terminie tj. do dnia 30 września roku następującego po roku sprawozdawczym, nie ma uzasadnienia ani możliwości technicznych dla samodzielnego pozyskiwania danych z ewidencji szczegółowych prowadzonych przez starostów.

Jednocześnie 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 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.

(Dowód: akta kontroli str. 2255-2256, 2310-2326)

#### OCENA CZĄSTKOWA

Prezes PG RP zapewnił odpowiednie warunki organizacyjne i kadrowe do realizacji zadań wynikających z wejścia w życie *uPG RP*. Krótki okres pomiędzy przyjęciem *uPG RP* a wejściem jej w życie uniemożliwił udokumentowanie działań planistycznych i organizacyjnych, podejmowanych w związku z wejściem w życie powyższej ustawy. Wymagane do właściwego funkcjonowania PG RP wewnętrzne akty normatywne zostały, z jednym wyjątkiem, przyjęte we właściwym czasie a struktura organizacyjna została dostosowana do nowych (poszerzonych względem

<sup>52</sup> Pismo Prezesa PG RP z dnia 24 lipca 2019 r. nr KR-0810-2/19/MKO.

PG SP) zadań. Powiększanie zasobu kadrowego PG RP następowało zgodnie ze zdiagnozowanymi potrzebami i możliwościami budżetowymi.

Efektom monitoringu przyjętych rozwiązań strukturalnych w okresie 2017-2019 (31 maja) były zmiany Statutu PG RP, m.in. w związku z utworzeniem nowych komórek organizacyjnych. NIK wskazuje na relatywnie późne przyjęcie *Kodeksu dobrych praktyk*, tj. w dniu 28 listopada 2017 r., mimo wagi materii dla prawidłowego funkcjonowania PG RP określonej w tym akcie.

Prezes PG RP w sposób prawidłowy i rzetelny rozpatrywał wnioski i wydawał zgody na dokonanie czynności rozporządzających przez państwowe osoby prawne. Stwierdzone opóźnienia nie miały wpływu na efekty działania Prezesa PG RP w tym zakresie. Nie stwierdzono istnienia sformalizowanego systemu współpracy PG RP z organami nadzoru nad państwowymi osobami prawnymi, w tym z KPRM - w zakresie wymiany informacji dotyczących przestrzegania obowiązku rozporządzania 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 PG RP, natomiast 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 dokumenty stanowiące źródło danych ewidencji zbiorczej mienia SP oraz zgodnie z postanowieniami *rozporządzenia* wyodrębnił majątki odrębne oraz prawa majątkowe. Natomiast niezgodnie z *rozporządzeniem o ewidencjonowaniu mienia* prowadził ewidencję mienia Skarbu Państwa w zakresie nieruchomości gospodarowanych przez starostów na podstawie niezweryfikowanych, zgodnie z zasadami określonymi w powołanym rozporządzeniu, danych tj. nie pochodzących bezpośrednio od jednostek ewidencji przedmiotowej – starostów.

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

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

W latach 2016-2019 (31 marca) zaistniała wyraźna tendencja rosnąca w zakresie 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. (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, 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. 19,4% i nie przekraczał w kontrolowanym okresie ok. 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 wybranych opinii odnośnie projektów umów o doradztwo prawne<sup>53</sup> wskazuje, iż opinie te były sporządzane w sposób uwzględniający 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.

(Dowód: akta kontroli str. 1548-1579)

W latach 2017-2019 (do 31 maja) liczba spraw prowadzonych przed sądami wszystkich szczebli przez PG SP/PG RP wynosiła odpowiednio: 7 085 (2015 r.)<sup>54</sup>, 6 581 (2016 r.), 7 444 (2017 r.), 7 792 (2018 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 spraw sądowych osób zastępowanych zarejestrowanych (przyjętych do prowadzenia) wynosiła: w 2017 r. – 7 435, 9 tys. zł, w 2018 r. – 8 651, 8 tys. zł, w 2019 r. (do 31 marca) – 7 201, 7 tys. zł. Łączna wysokość opłat uiszczanych do budżetu państwa przez osoby zastępowane w związku ze świadczoną przez PG RP pomocą prawną wynosiła odpowiednio: według stanu na 31 grudnia 2017 r. – 9 675, 2 tys. zł, według stanu 31 grudnia 2018 r. – 9 047, 8 tys. zł.

Liczba spraw, które wpłynęły do PG SP/PG RP w latach 2015-2019 (31 marca) kształtowała się następująco: w 2015 r. – 3 641 sprawy<sup>55</sup>, w 2016 r. – 3 335 spraw, w 2017 r. – 3 840 spraw<sup>56</sup>, w 2018 r. – 3 402, a w 2019 r. – 877. Jednocześnie w latach 2017-2019 (do 31 marca) liczba zakończonych, prowadzonych przez PG RP spraw kształtowała się następująco: w 2017 r. – 2 994 spraw, w 2018 r. – 2 654 spraw, a w 2019 r. (31 marca) – 560 sprawy. Liczba spraw w całości rozstrzygniętych zgodnie ze stanowiskiem procesowym PG RP (w całości wygranych) wynosiła w okresie 2017-2019 (do 31 maja) odpowiednio: 1 239 spraw (2017 r.), 1 152 (2018 r.) oraz 446 (2019 r. do 31 maja).

W latach 2017-2019 (31 marca) zaistniała odwrotna tendencja niż w okresie 2015-2016 r., tj. więcej spraw wpływało do PG RP, 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.

Z wyjaśnień Prezesa PG RP wynika, że jedną z przyczyn zwiększania się liczby spraw wpływających nad sprawami kończonymi było zmniejszanie się liczby spraw o mniejszym ciężarze gatunkowym prowadzonymi przez PG RP/PG SP,

<sup>53</sup> Badaniem kontrolnym objęto trzy opinie prawne sporządzone przez PG RP na podstawie art. 20 ust. 1 *uPG RP* w latach 2018-2019.

<sup>54</sup> W zakresie lat 2015-2018 podano stan spraw na 31 grudnia, w zakresie 2019 r. – stan na dzień 31 marca.

<sup>55</sup> W zakresie lat 2015-2018 podano stan spraw na 31 grudnia, w zakresie 2019 r. – stan na dzień 31 marca.

<sup>56</sup> Łącznie ze sprawami prowadzonymi w zastępstwie osób prawnych.

a przejmowaniem 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.

PG RP nie prowadziła udokumentowanych analiz nad przyczynami tego stanu rzeczy.

W latach 2017-2019 (do 31 maja) PG RP przekazała (na podstawie art. 8 ust. 1 *uPG RP* stanowiącego, 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 Prokuraturę Generalną nie jest konieczne), łącznie 712 spraw podmiotom reprezentującym Skarb Państwa. W poszczególnych latach okresu 2017-2019 (31 maja) było to odpowiednio: w 2017 r. 394 takich spraw, 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>57</sup> przekazania zastępstwa osobom zastępowanym w 11 sprawach, w tym w roku 2017 r. – w sześciu sprawach, w roku 2018 r. – w pięciu sprawach.

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.

(Dowód: akta kontroli str. 38-39, 604-605, 1083, 1116-1118 )

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.

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.

Jak wynika z wyjaśnień Prezesa PG RP, określona w art. 11 § 2 *Kodeksu dobrych praktyk* zasada informowania przez radców PG RP o braku możliwości wykonywania przez siebie zadań, była realizowana w sposób ustny i dotyczyła przede wszystkim kolizji terminów rozpraw sądowych. W sprawach o istotnym stopniu skomplikowania udział w rozprawie zapewniany jest przez radcę współprowadzącego lub współpracującego w sprawie. Dzięki powyższemu rozwiązaniu sytuacje związane z brakiem możliwości wykonywania zadań osobiście

---

<sup>57</sup> Art. 14 - jeżeli ze względu na charakter sprawy zastępstwo przez Prokuraturę 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.

lub przez referendarza są rozwiązywane na bieżąco i nie ma potrzeby ich dodatkowego rejestrowania<sup>58</sup>.

W PG RP w latach 2017-2019 (do 31 maja) zaistniała jedna sytuacja określona w art. 13 § 2 *Kodeksu dobrych praktyk*, tj. sporządzający opinię prawną radca poinformował o potrzebie przejęcia sprawy przez PG RP.

(Dowód: akta kontroli str. 38-39, 604-605, 2191)

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.

(Dowód: akta kontroli str. 43-45, 2194-2195)

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 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 Prokuratorii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej*<sup>59</sup>. Po wydaniu wskazanego rozporządzenia PG RP w dniu 11 maja 2017 r. uzyskała uprawnienie do skierowania w maju 2017 r. do wszystkich osób prawnych (ok. 600) pism zapraszających do współpracy, w który występowało o informacje o liczbie i kategorii spraw, które miały być objęte obowiązkowym lub faktycznym zakresem pomocy prawnej świadczonej przez Prokuratorię Generalną. W przedmiotowych pismach kierowanych do zastępowanych osób prawnych pytano oraz informowano m.in. o następujących kwestiach:

- kompetencjach Prokuratorii Generalnej RP w stosunku do spraw dotychczas prowadzonych przez osoby zastępowane,
- przekazywano informacje o opłatach należnych Prokuratorii od osób zastępowanych z uwzględnieniem statusu danej osoby zastępowanej,
- formułowano 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 5 000 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 5 000 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. Na podstawie opisanej wyżej korespondencji ustalono, że 121 osób zastępowanych zadeklarowało sprawy objęte obligatoryjną właściwością PG RP lub sprawy, w których występuje konflikt interesów. Łącznie stwierdzono 219 postępowań objętych obligatoryjnym zastępstwem PG RP oraz 199 spraw, w których inna osoba

<sup>58</sup> Pismo z dnia 9 lipca 2019 r. Nr KR-0810-2/19/MKO

<sup>59</sup> Dz.U. z 2019 r. poz. 702 „Dalej: *rozporządzenie w sprawie osób zastępowanych*.”

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 przejście w danej sprawie zastępstwa przez PG RP.

(Dowód: akta kontroli str.37-38, 1951-2109, 2257-2258)

W latach 2017-2019 (31 maja) PG RP współpracowała z KPRM w pracach nad zmianami rozporządzenia w sprawie osób zastępowanych. Jak wynika z wyjaśnień Prezesa PG RP wykonywanie czynności zastępstwa procesowego oraz wydawanie opinii prawnych na rzecz osób zastępowanych wynika z aktualnych i rzeczywistych potrzeb tych podmiotów. Mechanizm odpłatności usług świadczonych przez PG RP opiera się na opłacie abonamentowej, której wysokość powinna odpowiadać co do zasady wydatkom osoby zastępowanej na pomoc prawną świadczoną przez zewnętrzne podmioty. Konstrukcja opłaty abonamentowej z założenia ma również zachęcać osoby zastępowane do korzystania z pomocy prawnej PG RP. W przypadku uzyskania od osób zastępowanych informacji o ustaleniu opłaty na nieadekwatnym poziomie, PG RP w ramach kierowanej do KPRM korespondencji oraz spotkań roboczych sygnalizowała potrzebę zmian w rozporządzeniu w sprawie osób zastępowanych<sup>60</sup>.

Analiza przedłożonych projektów zmian *rozporządzenia w sprawie osób zastępowanych* oraz porównanie pierwotnego tekstu powołanego rozporządzenia z obecnie obowiązującym<sup>61</sup> wskazuje, że dokonywane zmiany w okresie obowiązywania rozporządzenia w sprawie osób zastępowanych dotyczyły m.in. aktualizacji nazw podmiotów oraz wykreślenia podmiotów, które utraciły swój (odrębny) byt prawny lub status państwowej osoby prawnej.

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.

Z wyjaśnień Prezesa PG RP wynika, że w ramach współpracy z KPRM nie była prowadzona korespondencja dotycząca *stricte* ewaluacji ex post obowiązującej od dnia 1 stycznia 2017 r. *uPG RP*. Jako działania mające cechy ewaluacji zadań PG RP można wskazać działania i współpracę w zakresie zmian *rozporządzenia w sprawie osób zastępowanych*<sup>62</sup>.

Na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f *ustawy o NIK*, w związku z przeprowadzaną 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.

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 5 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 ww. *rozporządzenia*, na cztery kategorie<sup>63</sup>: gr. I – 7 podmiotów

<sup>60</sup> Pismo Prezesa Prokuratorii Generalnej RP z dnia 9 lipca 2019 r. nr KR-810-2/19/MKO

<sup>61</sup> Dz.U. z 2019 r., poz. 702.

<sup>62</sup> Pismo Prezesa Prokuratorii Generalnej RP z dnia 6 czerwca 2019 r. Nr KR-0810-2/19/MKO.

<sup>63</sup> Według grup wskazanych w § 5 *rozporządzenia w sprawie osób prawnych zastępowanych*: gr. I – osoby wskazane w części I, grupy od 0 do B załącznika do rozporządzenia - 7 podmiotów, gr. II – osoby wskazane w części I, grupa C powyższego

(parki narodowe, instytucje gospodarki budżetowej), gr. II – 6 podmiotów (uczelnie publiczne, instytuty), gr. III – 9 podmiotów (przedsiębiorstwa państwowe, jednoosobowe spółki Skarbu Państwa, agencje wykonawcze) oraz gr. IV – 8 podmiotów (jednoosobowe spółki Skarbu Państwa, agencje wykonawcze, jednoosobowe spółki Skarbu Państwa).

Podział ten wynika z przyjętej w *rozporządzeniu w sprawie osób prawnych zastępowanych* zasady gradacji wysokości rocznej opłaty abonamentowej, którą zobowiązane są wnosić podmioty ujęte w poszczególnych grupach oraz wynika z wielkości majątku (posiadane, zarządzanego) przez dany podmiot.

(Dowód: akta kontroli str. 1582-1950)

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

- a) kwestie związane z finansowaniem usług, w tym ich relatywnie wysokimi kosztami, sposobem rozliczania opłaty abonamentowej – zgłosiło 6 podmiotów (w tym 3 spółki, tj. 25%), po 1 z gr. I i gr. II, 2 z gr. III, 2 oraz gr. IV, tj. 20% podmiotów;
- b) zbyt ograniczony ustawowo zakres usług PG RP – zgłosiło 9 podmiotów (w tym 4 spółki, tj. 33%), 3 podmioty z gr. I, 2 z gr. III, 4 oraz z gr. IV, tj. 30% podmiotów;
- c) bariery systemowe oraz związane z koniecznością specjalizacji w bardzo wąskiej dziedzinie prawa – zgłosiło 13 podmiotów (w tym 7 spółek, tj. 58%), 3 z gr. I, 2 z gr. II, 6 z gr. III oraz 2 z gr. IV, tj. 43% podmiotów;
- d) kwestie organizacyjne związane z posiadaniem własnych służb prawnych lub podpisane umowy z kancelariami mającymi wiedzę „historyczną” w prowadzonych sprawach – zgłosiło 16 podmiotów (w tym 5 spółek, tj. 42%), po 4 z gr. I i gr. II, 3 z gr. III oraz 5 z gr. IV, tj. 53% podmiotów.

Natomiast według kryterium współpracy (lub jej braku) podmiotów z PG RP podział ten przedstawiał się następująco:

- z 14 podmiotów dla których PG RP nie realizowała zastępstwa procesowego – 3 wskazały na przyczyny finansowe, 4 na dotyczące zakresu realizowanych usług, 5 na bariery systemowe oraz 6 na kwestie organizacyjne;
- z 11 dla których wykonywano zastępstwo procesowe – 2 wskazały na przyczyny finansowe, 4 na dotyczące zakresu realizowanych usług, 2 na bariery systemowe oraz 6 na kwestie organizacyjne;
- z 5 dla których PG RP przygotowywała opinie prawne - 1 wskazał na przyczyny finansowe, 1 na dotyczące zakresu realizowanych usług, 1 na bariery systemowe oraz 2 na kwestie organizacyjne.

(Dowód: akta kontroli str. 730, 1548-1950)

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

- niekonkurencyjność stawki godzinowej ekwiwalentu za godzinę pracy radcy PR RP świadczonych usług, określonej w ww. § 6 pkt 6 rozporządzenia na poziomie 300 zł za godzinę netto - 4 (66%) podmioty (w tym 1 spółka) wskazały, że przy umowach ryczałtowych z zewnętrznymi kancelariami prawnymi stawki te są niższe;

---

załącznika - 6 podmiotów gr. III – osoby wskazane w części I, grupa D załącznika – 9 podmiotów oraz gr. IV - osoby wskazane w części I, grupy od E do G załącznika – 8 podmiotów.

- brak zaliczenia opłat zastępstwa PG RP do kosztów postępowania sądowego – i 2 (33%) podmioty (w tym 1 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 zryczałtowany, 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 1 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 nad proporcjonalnie duży koszt.

(akta kontroli str. 1859,1892-1893)

Z wyjaśnień Prezesa PG RP dotyczących wskazanych przez część osób zastępowanych barier takich jak: wysoki koszt jednostkowy jednej godziny pracy radcy PG RP, zasady rozliczania opłat abonamentowych oraz brak możliwości zaliczenia części kosztów związanych z zastępstwem PG RP do kosztów postępowania sądowego wynika, m.in. że wysokość opłat została określona mając na względzie rynkową wartość świadczonych usług oraz szczególny charakter podmiotów, na rzecz których usługi te będą wykonywane. Przez dwa lata obowiązywania powyższych przepisów realia rynkowe nie uległy zmianie na tyle, aby można było podważyć adekwatność wysokości opłat do wartości rynkowej usług. Na brak podstaw do weryfikacji wysokości stawek przyjętych w *rozporządzeniu w sprawie osób prawnych zastępowanych* wskazuje również analiza projektów umów o doradztwo prawne dokonywana w związku z wydawaniem opinii prawnych na podstawie art. 20 *uPG RP*. Koszt adekwatnej obsługi prawnej wykonywanej przez kancelarie prawne na rzecz osób zastępowanych jest aktualnie wyższy niż stawki wynikające z *rozporządzenia w sprawie osób prawnych zastępowanych*. Nieskomplikowany charakter sprawy daje natomiast podstawę do obniżenia o połowę opłaty za świadczoną usługę.

Zdaniem Prezesa PG RP wprowadzony do *rozporządzenia w sprawie osób prawnych zastępowanych* mechanizm zaliczania rocznej opłaty abonamentowej na kolejny rok, w przypadku nieświadczania usług prawnych na rzecz osób zastępowanych, nie stanowi rzeczywistej bariery w dostępie do usług prawnych. Przeciwnie, w odniesieniu do podmiotów, które nie sygnalizują potrzeby korzystania z usług PG RP w danym roku kalendarzowym, rozwiązanie to pozwala zachować dyspozycyjność PG RP bez narażenia budżetu tych osób na wydatki, których nie mogą skosztować czynnościami zastępstwa lub opiniami prawnymi z PG RP.

PG RP w latach 2017-2019 (31 maja) nie zbierała i nie posiadała informacji jak status podmiotów zastępowanych wpłynął na ich koszty zewnętrznej obsługi

prawnej. Prezes Rady Ministrów również nie występował do PG RP o zbieranie i analizę takich danych.

Zasady zarządzania ryzykiem w PG RP zostały określone w *Zarządzeniu nr 010-74/17 Prezesa Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23 listopada 2017 r. w sprawie kontroli zarządczej w PG RP*.

W latach 2017-2018 w PG RP zaplanowano lub zrealizowano łącznie siedem zadań audytowych zapewniających. Jedno z zadań zapewniających pn. *Wydawanie opinii prawnych* bezpośrednio dotyczyło nowych zadań PG RP. Zadanie to nie zostało zakończone do dnia 30 maja 2019 r. i nie zostało sporządzone stosowne sprawozdanie.

(Dowód: akta kontroli str. 21-32, 115-118, 971, 1085-1086, 2191-2241)

## **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*, *Zarządzenie 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 latach 1 lipca 2017-2019 (31 maja) w ramach działalności Sądu Polubownego RP przeprowadzono trzy spotkania informacyjne oraz prowadzono cztery postępowania, w tym dwie mediacje umowne oraz dwie mediacje ze skierowania sądu. Nie prowadzono postępowań przed Sądem Polubownym przy PG RP w zakresie koncyliacji 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 oczekuje 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*.

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 objęto 100 instytucji z grupy państwowych osób prawnych.

W opracowanej *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 KIG, Sądem Polubownym przy KNF, Uniwersytetem Warszawskim, Okręgową Izbą Radców Prawnych w Warszawie.

W okresie od 1 lipca 2017 r. do 31 maja PG RP podejmowała m.in. następujące działania na rzecz 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 (dostępny w Internecie) materiał pokonferencyjny, w II 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>64</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.

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 1%. 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 wpisywania klauzul arbitrażowych/mediacyjnych do kontraktów umownych, szczególnie na nowopowstały sąd polubowny, jest bowiem stosunkowo złożony i długotrwały. Jako przyczynę znikomej ilości spraw rozpatrywanych przez Sąd Polubowny wskazywano również wąską kognicję Sądu Polubownego, tj. tylko 2% prowadzonych sporów pozostaje w jego właściwości.

W związku ze zmianą ustawy z dnia 20 lipca 2019 r. o Krajowym Zasobie Nieruchomości<sup>65</sup> oraz 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

<sup>64</sup> Art. 54a ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2019 r. poz. 869).

<sup>65</sup> Dz.U. z 2018 r., poz. 2363.

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 rozstrzyga sprawę przekazania nieruchomości do Krajowego Zasobu Nieruchomości lub wyłączenia nieruchomości z tego Zasobu<sup>66</sup>. Przedstawiciele PG RP brali udział w pracach legislacyjnych.

(Dowód: akta kontroli str. 660-680, 1157-1159, 2141-2182)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

OCENA CZĄSTKOWA

PG RP wykonywała zgodnie 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 liczna sporządzanych przez PG RP opinii prawnych, a opinie projektów umów o doradztwo prawne sporządzane przez PG RP ujmowały szeroki zakres badanych aspektów umowy. W sposób rzetelny zorganizowano przejęcie z dniem 1 lipca 2017 r. spraw prowadzonych obligatoryjnie przez PG RP.

Jednocześnie NIK wskazuje na ryzyko kumulacji całości spraw prowadzonych przez PG RP, ponieważ w latach 2017-2019 (31 marca) występowała nadwyżka spraw wpływających do PG RP nad kończonymi.

Pełne wykorzystanie potencjału PG RP przez zastępowane osoby prawne utrudniały zarówno czynniki obiektywne (np. konflikt interesów, brak spraw właściwych do prowadzenia przez PG RP) jak identyfikowane przez zastępowane osoby bariery w *rozporządzeniu w sprawie osób prawnych zastępowanych* dotyczących m.in. jednostkowego kosztu godziny pracy radcy PG RP, zasad rozliczania rocznej opłaty abonamentowej, sposób rozliczania kosztów postępowania sądowego. Bariery w założonym rozwoju Sądu Polubownego przy PG RP była dotychczas jego zbyt wąska kognicja.

PG RP nie prowadziła pełnej ewaluacji skutków rozwiązań/institucji prawnych, które weszły w życie w związku z *uPG RP*, w tym rozporządzeń wykonawczych, gdyż nie miała takiego obowiązku prawnego.

## IV. Uwagi i wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujące wnioski:

Wnioski

1. Prowadzenie postępowań w zakresie wyrażania przez Prezesa PG RP zgody na czynności rozporządzające państwowych osób prawnych w sposób umożliwiający ich zakończenie w terminach określonych w *ustawie o zasadach zarządzania mieniem państwowym*.
2. Prowadzenie ewidencji mienia Skarbu Państwa w oparciu o dane źródłowe umożliwiające ich weryfikację przez Prezesa PG RP oraz pochodzące od wskazanych we właściwych przepisach podmiotów.

<sup>66</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 wchodzi w życie w dniu 15 sierpnia 2019 r.

## V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Prawo zgłoszenia  
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Departamentu Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji Najwyższej Izby Kontroli. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek  
poinformowania  
NIK o sposobie  
wykorzystania uwag  
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 14 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Warszawa, dnia 5 listopada 2019 r.

Najwyższa Izba Kontroli  
Departament Gospodarki,  
Skarbu Państwa i Prywatyzacji  
p.o. Dyrektora  
Sławomir Grzelak

( - )

.....  
*podpis*