



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Departament Budżetu i Finansów

KBF.410.005.01.2016
P/16/012

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/16/012 – Wycena i windykacja należności niepodatkowych Skarbu Państwa
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Budżetu i Finansów
Kontrolerzy	1. Maria Anna Rzepecka, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KBF/24/2016 z dnia 27 lipca 2016 r. 2. Agnieszka Krasowska, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KBF/23/2016 z dnia 27 lipca 2016 r. 3. Janina Bielak, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr KBF/53/2016 z dnia 18 października 2016 r. (dowód: akta kontroli str. 1-6)
Jednostka kontrolowana	Prokuratoria Generalna Skarbu Państwa, ul. Hoża 76/78, 00-682 Warszawa (dalej: Prokuratoria lub PGSP)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Leszek Bosek, Prezes Prokuratury Generalnej Skarbu Państwa od 29 stycznia 2016 r. Wcześniej, od 8 lipca 2013 r. do 2 grudnia 2015 r. stanowisko prezesa zajmował Bronisław Sitek, a w okresie od 3 grudnia 2015 r. do 28 stycznia 2016 r. obowiązki prezesa pełnił Bogdan Artymowicz. (dowód: akta kontroli str. 1242-1247)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Uzasadnienie oceny ogólnej

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie¹ działalność Prokuratury w zakresie dochodzenia niepodatkowych należności Skarbu Państwa w okresie od 1 stycznia do 31 grudnia 2015 r.

Prokuratoria miała znaczący udział w procesie dochodzenia należności Skarbu Państwa poprzez wykonywanie zastępstwa procesowego Skarbu Państwa, głównie przed sądami powszechnymi. Zadanie to realizowano w sposób należyty i efektywny. Spośród 197 spraw rozstrzygniętych na drodze sądowej w 2015 r. 84,3% zakończyło się wygraną Skarbu Państwa. W sprawach tych na rzecz Skarbu Państwa zasądzono kwotę 65.985,4 tys. zł.

Prokuratoria prawidłowo współdziałała z jednostkami reprezentującymi Skarb Państwa. Stwierdzone w zakresie tej współpracy nieprawidłowości miały charakter formalny i nie spowodowały negatywnych skutków w procesie dochodzenia należności Skarbu Państwa.

Prokuratoria wykorzystywała wiedzę wynikającą z doświadczeń uzyskanych na kanwie prowadzonych postępowań sądowych poprzez włączanie się w procesy legislacyjne dotyczące wprowadzania ułatwień w dochodzeniu wierzytelności.

¹ W kontroli P/16/012 Najwyższa Izba Kontroli stosuje następujące oceny: pozytywna i negatywna. W przypadku, gdy nie zostały spełnione kryteria ani dla oceny pozytywnej, ani dla negatywnej stosuje się ocenę opisową.

Ponadto wspierała proces dochodzenia należności poprzez prowadzenie przez radców Prokuraturii szkoleń dla urzędników państwowych, które miały na celu poszerzenie wiedzy o ochronie interesu Skarbu Państwa.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Należyżość i efektywność dochodzenia niepodatkowych należności Skarbu Państwa

Opis stanu
faktycznego

W 2015 r. Prokuratura prowadziła ogółem 11,2 tys. spraw sądowych, w tym 817 spraw z powództwa Skarbu Państwa o zapłatę należności. Wartość przedmiotu sporu w sprawach „o zapłatę” wynosiła 2.611.138,9 tys. zł, 271,3 tys. dolarów amerykańskich i 601,2 tys. euro. Spośród 817 spraw 510 zostało zarejestrowanych przed 2015 r., a 307 o wartości przedmiotu sporu 607.010,8 tys. zł, 271,3 tys. dolarów amerykańskich i 78,4 tys. euro – w 2015 r. W trakcie 2015 r. zakończyło się 270 spraw o łącznej wartości 166.202,2 tys. zł i 177,4 tys. euro.

Z 270 spraw zamkniętych w 2015 r., wygraną Skarbu Państwa zakończyło się 166² spraw (61,5%), przegraną – 31³ spraw (11,5%), w inny sposób⁴ – 73 sprawy (27,0%). Zasądzona suma⁵ na rzecz Skarbu Państwa wynosiła 65.985,4 tys. zł, co stanowiło około 40%⁶ kwoty roszczeń zgłoszonych przez podmioty reprezentujące Skarb Państwa (zwane dalej podmiotami współdziałającymi) w tych sprawach.

(dowód: akta kontroli str. 392, 403, 405, 456, 462, 1204-1205, 1224, 1230-1231)

Różnice pomiędzy kwotami roszczeń pierwotnie zgłoszonych przez podmioty współdziałające a kwotami zasądzonymi na rzecz Skarbu Państwa wynikały z⁷:

- dokonywania wpłat przez dłużnika po przekazaniu sprawy do Prokuraturii, w tym również po wniesieniu pozwu,
- zawarcia ugody z dłużnikiem i w konsekwencji wycofania wniosku o wytoczenie powództwa przez podmiot reprezentujący Skarb Państwa, co skutkowało umorzeniem sprawy sądowej,
- przekazania sprawy na podstawie art. 8b⁸ ustawy z dnia 8 lipca 2005 r. o Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa⁹ do prowadzenia przez *statio fisci*¹⁰,

² W tym wygrane częściowo - 9 (kiedy zasądzona kwota jest wyższa niż 50% kwoty z pozwu).

³ W tym przegrane częściowo – 13 (kiedy zasądzona kwota jest niższa niż 50% kwoty z pozwu).

⁴ Zakończenie „w inny sposób” miało miejsce między innymi w przypadkach zawarcia ugody pomiędzy podmiotem reprezentującym Skarb Państwa a pozwanym, w przypadkach stwierdzenia niewłaściwości PGSP, przekazania sprawy do prowadzenia podmiotowi współdziałającemu, cofnięcia wniosku przez podmiot współdziałający.

⁵ Orzeczenia sądów wyrażane są wyłącznie w PLN (dlatego nie występują dane w innych walutach, tak jak w wartości przedmiotu sporu).

⁶ Procent obliczono szacunkowo, przyjmując, że kwota roszczeń w sprawach zakończonych w 2015 r. wyniosła łącznie 166.958,3 tys. zł; kwoty w euro przeliczono według średniego kursu NBP z dnia 31 grudnia 2015 r. – 4,2615 zł.

⁷ Wskazane przypadki różnic stwierdzono na podstawie analizy próby 30 spraw.

⁸ Przekazanie przez Prokuraturę Generalną sprawy lub grupy spraw do prowadzenia podmiotowi reprezentującemu Skarb Państwa może nastąpić, jeżeli nie występuje w nich istotne zagadnienie prawne lub potrzeba wykładni przepisów prawnych budzących poważne wątpliwości lub rozbieżności w orzecznictwie sądów:

a) z inicjatywy Prokuraturii Generalnej albo

b) na wniosek podmiotu reprezentującego Skarb Państwa, za zgodą Prokuraturii Generalnej.

⁹ Dz. U. z 2016 r. poz. 1313, ze zm.

¹⁰ *Statio fisci* – państwowa lub samorządowa jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej, która w stosunkach cywilnoprawnych działa w ramach swoich zadań w imieniu i na rzecz Skarbu Państwa. Nazwą tą powszechnie określa się również organy jednostek organizacyjnych, które dokonują czynności za Skarb Państwa.

- wniesienia pozwu, po uzyskaniu stanowiska *statio fisci*, na kwotę niższą od pierwotnie zgłoszonej, w wyniku analizy przesłanych materiałów i dokonanej oceny zasadności roszczenia oraz kompletności dowodów je potwierdzających,
- wniesienia pozwu, zgodnie ze stanowiskiem *statio fisci*, o zasądzenie kwoty, która przed przekazaniem sprawy do Prokuraturii uległa przedawnieniu, co skutkowało oddaleniem powództwa przez sąd.

(dowód: akta kontroli str. 463, 566-587, 652-664, 719-723, 730-768, 774, 779, 848, 855, 878-889, 905, 913, 918, 975-979, 985, 1014-1046, 1073-1075)

Suma roszczeń oddalonych w sprawach z powództwa Skarbu Państwa wyniosła 1.459,2 tys. zł.

Spośród 197 spraw rozstrzygniętych na drodze sądowej w 2015 r. 84,3% zakończyło się wygraną Skarbu Państwa. Skuteczność w zakresie rozstrzygnięcia co do kwot wyniosła 97,8%.

W grupie 73 spraw zakończonych w inny sposób największą liczbę stanowiły sprawy przekazane do *statio fisci* (16), zwrócone ze względu na niewłaściwość PGSP (14) i zakończone z powodu cofnięcia wniosku przez *statio fisci* (10).

(dowód: akta kontroli str. 1224)

Spośród 817 spraw sądowych zdecydowaną większość stanowiły sprawy, w których zastępstwo procesowe Skarbu Państwa przez Prokuraturę, w myśl art. 8 ustawy o Prokuraturii, było obowiązkowe. Sprawy przejęte przez Prokuraturę z urzędu lub na wniosek podmiotu reprezentującego Skarb Państwa stanowiły około 1% liczby prowadzonych spraw.

(dowód: akta kontroli str. 1228, 1232-1233)

Badaniem objęto 11 spraw oznaczonych w systemie informatycznym, służącym do obsługi kancelaryjnej (SOK) jako „przejęte z urzędu” lub „przejęte na wniosek”. Przesłankami przejęcia spraw na wniosek podmiotów reprezentujących Skarb Państwa były: skomplikowany stan faktyczny i prawny sprawy, wystąpienie roszczenia wzajemnego w sprawie o znacznej wartości należności Skarbu Państwa i zapewnienie jednolitego zastępstwa procesowego we wszystkich pozwach związanych z daną sprawą. Przesłankami przejęcia z urzędu, pomimo wartości przedmiotu sporu niższej niż 75,0 tys. zł¹¹, było dokonane rozpoznanie spraw i stopień przygotowania do wniesienia pozwu lub potrzeba zapewnienia jednolitej reprezentacji Skarbu Państwa w sprawach dotyczących należności za użytkowanie wieczyste tej samej nieruchomości.

(dowód: akta kontroli str. 464-561, 1248-1249)

Poza sprawami „o zapłatę”, z punktu widzenia skuteczności windykacji należności Skarbu Państwa istotne znaczenie miały również sprawy o uznanie czynności prawnej za bezskuteczną, tzw. skargi pauliańskie¹². W 2015 r. Prokuratura prowadziła 27 spraw pauliańskich (z pominięciem skarg pauliańskich wytoczonych w celu ochrony należności podatkowych Skarbu Państwa) o wartości przedmiotu

¹¹ Kwota należności Skarbu Państwa w wysokości przekraczającej 75,0 tys. zł stanowiła przesłankę obowiązkowego zastępstwa procesowego przez Prokuraturę. Sprawy o prawa majątkowe, w których wartość przedmiotu sporu przewyższa 75 tys. zł należą do właściwości sądów okręgowych. Zastępstwo Skarbu Państwa przez Prokuraturę jest obowiązkowe w sprawach rozpoznawanych w pierwszej instancji przez sąd okręgowy.

¹² Skarga pauliańska to powództwo o uznanie za bezskuteczną w stosunku do wierzyciela czynności prawnej dłużnika dokonanej z pokrzywdzeniem wierzycieli. Celem tej instytucji prawnej jest zapobieganie skutkom działania dłużników, którzy wyzbywają się majątku w celu uniknięcia egzekucji.

sporu 14.558,0 tys. zł. Z 18 takich spraw zakończonych w 2015 r. wygranych było 10 o wartości 5.467,9 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 32-36, 1222)

Prokuratoria wykorzystywała system informatyczny SOK, którego funkcjonalność pozwalała na uzyskiwanie informacji dotyczących identyfikacji spraw w zakresie sygnatur sądowych, oznaczenia stron sporu, sądu prowadzącego postępowanie i osoby wykonującej czynności zastępstwa procesowego oraz wartości przedmiotu sporu wynikającego z pism zawiadamiających o potrzebie wytoczenia powództwa. System nie umożliwiał jednakże bieżącej kontroli stanu zaawansowania spraw, ewidencjonowania czynności podjętych w sprawach oraz generowania raportów według dowolnie wybranych kryteriów, na przykład upływu czasu od ostatnio podjętej czynności w sprawie. Dane dotyczące stanu trwających spraw, zasądzonych należności czy zobowiązań możliwe były do uzyskania z dokumentów źródłowych (akt podręcznych) znajdujących się u radców prowadzących sprawy bądź – w przypadku spraw zakończonych – w archiwum. Status sprawy zakończonej uzyskiwały sprawy, w których radca PGSP zakończył wykonywanie wszystkich czynności, w tym nastąpiło doręczenie prawomocnego orzeczenia sądu do zastępowanego *statio fisci*. W systemie przyjęto oznaczanie sprawy zakończonej datą ostatniego dnia kwartału (ewentualnie pierwszego dnia kwartału następnego).

(dowód: akta kontroli str. 14, 23, 45, 47, 112, 147-168, 452-455)

Na podstawie zbadanej próby 30 spraw¹³, nie stwierdzono, by wyżej wymienione ograniczenia w dostępie do szczegółowych informacji w dotychczas wykorzystywanym systemie miały niekorzystny wpływ na należytość i efektywność dochodzenia niepodatkowych należności Skarbu Państwa.

(dowód: akta kontroli str. 566-1072)

W związku z ograniczeniami systemu SOK podjęto prace w celu wprowadzenia nowego systemu informatycznego o rozszerzonej, w stosunku do dotychczas wykorzystywanego, funkcjonalności. Wiceprezes PGSP poinformował, że wdrożenie systemu planowane jest do końca 2016. System ma umożliwiać szybki dostęp do szczegółowych informacji oraz generowanie raportów zawierających dane według dowolnego układu kryteriów, w oparciu o wszystkie przetwarzane w systemie informacje. W opinii wiceprezesa zastosowanie tego narzędzia pozwoli na wprowadzenie szeregu nowych mechanizmów ciągłej bądź okresowej kontroli zarządczej. W systemie będą rejestrowane dane o przepływie korespondencji w sprawie, w tym o komunikacji drogą mailową oraz notatki z rozmów telefonicznych.

(dowód: akta kontroli str. 47, 112-116, 1213)

System kontroli zarządczej w obszarze wykonywania zastępstwa procesowego opierał się między innymi na procedurach ustalających wewnętrzną strukturę organizacyjną Prokuratury i przypisujących zadania poszczególnym komórkom organizacyjnym, specjalizującym się w określonych zagadnieniach. Wprowadzono procedury regulujące tryb wykonywania zadań i poszczególnych czynności. Stworzono system zastępstwa i przekazywania spraw innym radcom na przykład w przypadkach ich nieobecności lub kolizji interesów. W celu oceny realizacji zadań i wykonywania czynności przez poszczególnych radców przeprowadzane były

¹³ Doboru dokonano spośród spraw przekazanych do PGSP przez jednostki objęte kontrolą P/16/012, tj. Zarząd Mienia Skarbu Państwa, Urząd Miasta Łodzi, Ministerstwo Gospodarki (obecnie Ministerstwo Rozwoju), Komendę Stołeczną Policji w Warszawie, Inspektorat Uzbrojenia, Generalną Dyрекcję Dróg Krajowych i Autostrad. Na próbie 30 spraw o łącznej wartości 111,1 mln zł przeprowadzono badania opisane w punkcie 2.

wizytacje¹⁴. W 2015 r. objęły one 18 radców, co stanowiło 19,8% przeciętnego stanu zatrudnienia¹⁵ radców w tym okresie. Przy ocenie uwzględniana była legalność, terminowość, rzetelność, staranność i zasady wykonywania zadań oraz prawidłowość współpracy z podmiotami współdziałającymi, innymi komórkami organizacyjnymi i innymi radcami. Uwagi sformułowane po przeprowadzonych wizytacjach dotyczyły większej staranności w terminowym przekazywaniu informacji do podmiotów współpracujących, prawidłowego oznakowania spraw zakończonych i niezwłocznego informowania właściwych podmiotów o treści niekorzystnych dla Skarbu Państwa rozstrzygnięć zapadłych w prowadzonych sprawach.

(dowód: akta kontroli str. 37-146, 169-347, 441-451)

W Prokuraturii nie prowadzono ewidencji kosztów w odniesieniu do poszczególnych spraw sądowych, w których zastępstwo procesowe wykonuje PGSP. Prezes PGSP wyjaśnił, że celem powołania Prokuraturii było prowadzenie spraw trudnych i precedensowych, które mogą generować zwiększony nakład pracy. Przy wykonywaniu ustawowych zadań priorytet miały problemy prawne i faktyczne.

W toku kontroli, ze zbioru spraw zarejestrowanych w SOK jako zakończonych w 2015 r. lub na początku 2016 r., dokonano doboru celowego 30 spraw z powództwa Skarbu Państwa o wartościach przedmiotu sporu od 37,8 tys. zł do 5.043,1 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 348-355)

Wartość przedmiotu sporu badanych 30 spraw według pozwów wynosiła 46.780,4 tys. zł, a wartość zasądzonych należności do zapłaty – 21.908,5 tys. zł. Szacunkowe koszty wykonywania zastępstwa procesowego 30 spraw wyniosły 369,2 tys. zł i stanowiły 0,6% kwoty objętej pozwami i 1,7% sumy kwot zasądzonych w tych sprawach na rzecz Skarbu Państwa.

Szacunkowy koszt prowadzenia jednej sprawy skalkulowano biorąc pod uwagę koszty bezpośrednie i pośrednie. W kosztach bezpośrednich uwzględniono koszty wynagrodzeń radców i asystentów oraz koszty delegacji służbowych. W kalkulacji kosztów wynagrodzeń wzięto pod uwagę czas radców i asystentów poświęcony na analizę sprawy, korespondencję wyjaśniającą z podmiotem współdziałającym i podróż służbową w danej sprawie. Powyższe dane uzyskano na podstawie oświadczeń radców oraz dokumentacji z delegacji służbowych. Koszty pośrednie dotyczyły między innymi opłat czynszowych, pocztowych, licencji, konserwacji sprzętu, zużycia materiałów, kosztów obsługi administracyjnej oraz informatycznej.

Koszty pośrednie oszacowano przy założeniu, że zastępstwo procesowe wykonywane przez Prokuratorię generuje 70% kosztów Prokuraturii¹⁶, po odjęciu kwoty wynagrodzeń radców i wynagrodzeń kancelarii zewnętrznych. Uzyskaną kwotę podzielono przez liczbę czynnych spraw w poszczególnych latach według danych z rocznych sprawozdań z działalności Prokuraturii.

Szacunkowe wyliczenia kosztów tych spraw wykazały, że niezależnie od czasokresu trwania dochodzenia należności Skarbu Państwa przed sądami, koszty tych działań w żadnym przypadku nie przekroczyły wartości przedmiotu sporu.

¹⁴ Na podstawie zarządzeń Prezesa PGSP, były one przeprowadzane przez jednego w dwojga radców, pełniących funkcję wizytatora.

¹⁵ Przeciętny stan zatrudnienia radców Prokuraturii wynosił 90,75 osób (bez radców przebywających na długich urloпах bezpłatnych).

¹⁶ Przyjęto, że 20% kosztów generuje działalność opiniodawcza w zakresie legislacji (tj. sporządzanie opinii dotyczących projektów aktów normatywnych oraz udział w komisjach prawniczych i konferencjach uzgodnieniowych) i 10% pozostała działalność opiniodawcza oraz współpraca z innymi organami i konsultacje.

W sprawach, w których dochodzenie należności Skarbu Państwa zakończyło się w roku wpływu wniosku, koszt zastępstwa procesowego wynosił od 0,4 do 2,1 tys. zł, w sprawach trwających na przestrzeni dwóch lat – od 1,5 tys. zł do 5,0 tys. zł. Pozostałe sprawy trwające od trzech do dziesięciu lat kosztowały od 2,8 tys. zł do 48,0 tys. zł, przy czym nie stwierdzono wpływu wysokości dochodzonej należności na koszt prowadzenia sprawy.

(dowód: akta kontroli str. 352-392)

Analiza przeciętnego kosztu prowadzenia sprawy sądowej w ciągu roku¹⁷ wykazała, że w latach 2011-2015 koszt jednostkowy kształtował się na poziomie od 1,4 tys. zł (w 2012 r.) do 1,6 tys. zł (w 2014 i 2015 r.). W 2015 r. koszt ten wzrósł w stosunku do roku 2014 o 1,8 %, i o 15,6 % w stosunku do roku 2012. W 2011 r. liczba prowadzonych spraw sądowych (zarejestrowanych w tym roku i kontynuowanych z poprzednich okresów) wyniosła 9,8 tys., a w 2012 r. wzrosła do 11,1 tys. W latach 2013-2015 liczba ta kształtowała się na zbliżonym poziomie – 11,2 tys. spraw.

(dowód: akta kontroli str. 390-392)

W latach 2011-2015 nie angażowano zewnętrznych kancelarii prawnych i doradczych w sprawach sądowych, w których Prokuratoria wykonywała zastępstwo procesowe z powództwa Skarbu Państwa. Kancelarie te angażowane były do spraw arbitrażowych, w których pozwanym był Skarb Państwa lub Rzeczpospolita Polska, a powodem w 21 przypadkach były przedsiębiorstwa zagraniczne i w czterech – przedsiębiorstwa krajowe.

(dowód: akta kontroli str. 393-396)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Aktualnie funkcjonujący w Prokuraturii elektroniczny system obsługi kancelaryjnej nie pozwala na bieżące monitorowanie i raportowanie stanu zaawansowania spraw. Efektywne korzystanie z danych jest możliwe wtedy, gdy są one kompletne i poprawnie wprowadzone. W toku kontroli stwierdzono, że w jednym przypadku sprawa przeciwko Skarbowi Państwa na kwotę 120 mln dolarów amerykańskich została błędnie zarejestrowana jako sprawa z powództwa Skarbu Państwa. Ewidencja spraw była wykorzystywana między innymi przy sporządzaniu sprawozdań z działalności Prokuraturii, składanych corocznie Sejmowi, w terminie do 31 marca roku następnego, przez ministra właściwego do spraw Skarbu Państwa. Błędnie wprowadzone dane miały wpływ na ilość i wartość spraw czynnych (z powództwa Skarbu Państwa) i biernych (przeciwko Skarbowi Państwa) wykazanych w sprawozdaniu z działalności za 2013 r. W 2015 r. sprawa została zakończona przez umorzenie (strona powodowa nie wniosła zaliczki na koszty arbitrażowe).

Prezes PGSP wyjaśnił, że wadliwa klasyfikacja sprawy spowodowana była błędem ludzkim. Czynności związane z rejestracją sprawy wykonywane były przez pracownika Kancelarii PGSP, tj. przez osobę nie będącą merytorycznym pracownikiem Prokuraturii, który popełnił oczywistą omyłkę pisarską. Nieprawidłowa klasyfikacja sprawy nie została dostrzeżona przez radcę prowadzącego sprawę.

(dowód: akta kontroli str. 520-545, 1200-1220)

Stwierdzony przypadek wskazuje na potrzebę dołożenia większej staranności przy ewidencjonowaniu spraw w systemie informatycznym i konieczność wdrożenia mechanizmów weryfikacji poprawności wprowadzanych danych.

¹⁷ W analizie uwzględniono zarówno sprawy czynne (z powództwa Skarbu Państwa), jak i bierne (w których Skarb Państwa jest stroną pozwaną).

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie należytość i efektywność dochodzenia przez Prokuratorię niepodatkowych należności Skarbu Państwa.

2. Współpraca pomiędzy Prokuratorią a podmiotami reprezentującymi Skarb Państwa w zakresie dochodzenia niepodatkowych należności Skarbu Państwa

Opis stanu
faktycznego

Badaniami kontrolnymi objęto 30 spraw sądowych (o łącznej wartości 111,1 mln zł) spośród 817 prowadzonych w 2015 r. o zapłatę należności na rzecz Skarbu Państwa, przekazanych Prokuratorii przez podmioty reprezentujące Skarb Państwa w celu wykonywania zastępstwa procesowego. Badania dotyczyły prawidłowości współpracy pomiędzy Prokuratorią a podmiotami współdziałającymi, w tym terminowości złożenia pozwu. Zasady współpracy zostały uregulowane przede wszystkim w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 4 listopada 2009 r. w sprawie zakresu i trybu współdziałania Prokuratorii Generalnej Skarbu Państwa z właściwymi podmiotami przy wykonywaniu zastępstwa procesowego Skarbu Państwa i zastępstwa Rzeczypospolitej Polskiej oraz przy wydawaniu opinii prawnych¹⁸ oraz w Regulaminie wewnętrznego urzędowania Prokuratorii Generalnej Skarbu Państwa¹⁹ (dalej: Regulamin wewnętrznego urzędowania).

W badanej próbie 30 spraw, okres od wpływu zawiadomienia podmiotu współdziałającego o konieczności wytoczenia powództwa do złożenia pozwu był bardzo zróżnicowany i wyniósł od pięciu dni do 1,5 roku (średnio 4,5 miesiąca). Skierowanie sprawy do sądu zajęło do jednego miesiąca – w sześciu sprawach, dłużej niż miesiąc do trzech miesięcy – w siedmiu sprawach, od trzech miesięcy do pół roku – w dziewięciu sprawach, od pół roku do roku – w pięciu sprawach, dłużej niż rok – w dwóch sprawach. W jednym przypadku nie doszło do wniesienia pozwu ze względu na przekazanie sprawy do *statio fisci* na podstawie art. 8b ust. 1 ustawy o Prokuratorii.

Niejednokrotnie przygotowanie pozwu wymagało uzupełniania materiału dowodowego, uzyskiwania informacji oraz stanowiska podmiotu współdziałającego. Decydujący wpływ na długość okresu gromadzenia materiałów miała złożoność sprawy i obszerność materiału dowodowego. Materiały przekazane przez *stationes fisci* najczęściej wymagały uzupełnień w zakresie rozliczeń z dłużnikami, tj. dokładnego określenia okresu, za który domagano się zapłaty i wysokości odsetek, dowodów własności nieruchomości i dowodów na nierzetelną realizację umów przez wykonawców.

W Regulaminie wewnętrznego urzędowania (w § 52) przewidziano trzydziestodniowy okres na przeprowadzenie analizy wniosku podmiotu współdziałającego wraz z załączonymi dowodami i trzydziestodniowy okres na złożenie pozwu do sądu od momentu otrzymania kompletu dokumentów i informacji. W sprawach szczególnie skomplikowanych dopuszczono możliwość wydłużenia każdego z tych terminów o 14 dni.

Spośród 29 spraw, w których doszło do złożenia pozwu, w 23 sprawach nie nastąpiło przekroczenie terminów wynikających z § 52 Regulaminu wewnętrznego urzędowania, zaś w sześciu sprawach co najmniej jeden z wymienionych terminów nie został dotrzymany. Według wyjaśnień radców Prokuratorii wynikało to z bardzo dużej liczby prowadzonych spraw (około 100 na jednego radcę w ciągu roku), co stwarzało sytuację, w której radcowie zmuszani

¹⁸ Dz.U. z 2009 r. Nr 190, poz. 1477, ze zm.

¹⁹ Regulamin wprowadzono zarządzeniem nr 010-1/06 Prezesa Prokuratorii Generalnej Skarbu Państwa z dnia 14 kwietnia 2006 r. w sprawie regulaminu wewnętrznego urzędowania Prokuratorii Generalnej.

byli do hierarchizowania spraw według terminów rozpraw sądowych i terminów przedawniania się należności Skarbu Państwa.

W wyjaśnieniach odnośnie dużego obciążenia radców Prezes PGSP podał, że generalnie obciążenie radców pracą w PGSP nie jest na tyle duże, że w każdym przypadku uniemożliwia dochowanie instrukcyjnych terminów, o których mowa w § 52 Regulaminu wewnętrznego urzędowania. W indywidualnych przypadkach, w związku z innymi obowiązkami służbowymi radców jak również skalą trudności i obszernością konkretnej sprawy dochowanie wymienionych terminów okazało się utrudnione lub wręcz niemożliwe.

W toku postępowań sądowych Prokuratoria niezwłocznie zawiadamiała podmioty współdziałające o konieczności przedłożenia określonych dokumentów lub wyjaśnień. Wyznaczano terminy w tym zakresie i monitorowano wywiązywanie się jednostek budżetowych z nałożonych w ten sposób obowiązków.

Po wydaniu przez sąd orzeczenia co do istoty sprawy, poza przypadkami opisanymi poniżej w części „Ustalone nieprawidłowości”, niezwłocznie informowano podmiot współdziałający o wydanym orzeczeniu. W przypadku spraw zakończonych, po uzyskaniu odpisów prawomocnych orzeczeń lub orzeczeń natychmiast wykonalnych, niezwłocznie przekazywano te odpisy podmiotom współdziałającym.

(dowód: akta kontroli str. 562-1072, 1125-1134, 1174-1187, 1194-1199)

Prokuratoria wskazała opisane poniżej przypadki, w których zła współpraca ze strony podmiotu współdziałającego uniemożliwiła lub znacząco utrudniła dochodzenie roszczeń Skarbu Państwa. Urząd Miasta Wrocław, w sprawie o wartości 132,5 tys. zł dotyczącej opłat za użytkowanie wieczyste, przez 14 miesięcy nie określił dokładnie, z jakich dokumentów wynika wysokość opłaty za poszczególne działki. Odpowiedzi z Urzędu były niekonkretne i udzielane ze znacznym opóźnieniem, co spowodowało wniesienie pozwu tuż przed upływem terminu przedawnienia. Ostatecznie sprawa zakończyła się wydaniem orzeczenia korzystnego dla Skarbu Państwa. W sprawie, w której Skarb Państwa był reprezentowany przez Ministra Obrony Narodowej, o wartości 1.893,5 tys. zł dotychczas nie doszło do wniesienia powództwa do sądu. Ministerstwo Obrony Narodowej ani podległy mu Inspektorat Uzbrojenia od 2014 r., pomimo wielokrotnych monitów ze strony Prokuratorii, nie przedstawił kompletnych dokumentów na poparcie powództwa. Minister Obrony Narodowej nie odpowiedział na pismo NIK w sprawie udzielenia wyjaśnień w tej sprawie.

(dowód: akta kontroli str. 49-50, 1083-1124, 1135-1173)

Prokuratoria, jako instytucja o dużym doświadczeniu w prowadzeniu licznych spraw sądowych, zdiagnozowała szereg zjawisk, rozwiązań prawnych i organizacyjnych utrudniających dochodzenie należności Skarbu Państwa. Jako przykłady wskazano wprowadzanie do umów zawieranych przez podmioty reprezentujące Skarb Państwa zabezpieczeń oraz sankcji nieadekwatnych do istotności kontraktu i generowanych przez niego ryzyk, niewłaściwe dokumentowanie procesu wykonywania umowy, brak klarownych przepisów dopuszczających możliwość zawierania ugód przez jednostki sektora finansów publicznych. Prokuratoria wykorzystywała wiedzę wynikającą z doświadczeń uzyskanych na kanwie prowadzonych postępowań sądowych poprzez włączanie się w procesy legislacyjne dotyczące wprowadzania ułatwień w dochodzeniu wierzytelności oraz w trakcie prowadzonych szkoleń dla urzędników. Prokuratoria w ramach tych działań wskazywała na potrzebę zmian w przepisach dotyczących zawierania ugód. Brak wyraźnego umocowania do zawierania ugód powodował, iż wielu kierowników jednostek, pomimo wskazywania przez PGSP zasadności zawarcia ugody, wołało

dążyć do uzyskania wyroku niż zawrzeć ugodę. Ministerstwo Rozwoju, między innymi na skutek postulatów zgłaszanych przez Prokuraturę, w toku prac legislacyjnych nad projektem ustawy z dnia 10 września 2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wspieraniem polubownych metod rozwiązywania sporów przygotowało nową regulację w ustawie o finansach publicznych, tj. art. 54a regulujący problematykę zawierania ugód przez jednostki sektora finansów publicznych. Projekt ten jest w trakcie procesu legislacyjnego.

Prokuratoria stale współpracuje z Krajową Szkołą Administracji Publicznej w zakresie prowadzenia szkoleń, których program obejmuje między innymi sposoby właściwego zawierania i zabezpieczania umów, w oparciu o doświadczenia uzyskane na kanwie prowadzonych postępowań sądowych. Z doświadczeń tych wynika, iż niejednokrotnie występują przypadki niewłaściwego formułowania umów w zakresie kar umownych, na przykład zastrzegania kar umownych dla roszczeń dotyczących niewielkiej części świadczeń, dla których podstawą naliczenia kary umownej jest wysokość całego kontraktu. W wyniku tego, naliczane są bardzo wysokie, nieadekwatne do rzeczywistego interesu wierzyciela, kary umowne, co do których wykluczona jest ich dobrowolna zapłata (z powodu nadmiernej wysokości). Prowadzi to do konieczności występowania przez Skarb Państwa na drogę sądową, prowadzenia długotrwałych i kosztownych procesów sądowych (wymagających przeprowadzenia dowodów z opinii biegłych), których efekt rzadko kiedy prowadzi do zaspokojenia roszczeń w całości.

(dowód: akta kontroli str. 1174-1175, 1188-1193)

Ustalone
nieprawidłowości

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

W czterech spośród 30 zbadanych spraw stwierdzono nieprawidłowości polegające na:

1. nieterminowym informowaniu podmiotów współdziałających, reprezentujących Skarb Państwa, o wydanych przez sądy orzeczeniach co do istoty sprawy, co stanowiło naruszenie § 16 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 4 listopada 2009 r. w sprawie zakresu i trybu współdziałania (...), w którym określono, że informacje te powinny być przekazane niezwłocznie; w jednym przypadku przekazanie informacji nastąpiło po upływie roku, a w drugim, w trakcie kontroli NIK, po upływie ośmiu miesięcy od otrzymania odpisu nieprawomocnego orzeczenia;²⁰ w obu sprawach strona pozwana wniosła apelację od wyroku; ponadto w jednym przypadku radca prowadzący sprawę wyjaśnił, że informację o orzeczeniu przekazał podmiotowi współdziałającemu w rozmowie telefonicznej, jednak w aktach sprawy brak było śladu rewizyjnego potwierdzającego wypełnienie obowiązku wynikającego z § 16 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia;²¹
2. niezamieszczaniu w pismach przekazujących podmiotom współdziałającym tytuły egzekucyjne zastrzeżenia, że egzekucję kosztów zastępstwa procesowego wykonywanego przez Prokuraturę Generalną, zasądzonych na rzecz Skarbu Państwa – Prokuraturii Generalnej, będzie prowadziła Prokuratoria Generalna, co stanowiło naruszenie § 17 ww. rozporządzenia (trzy przypadki).

Wymienione nieprawidłowości miały charakter formalny i nie spowodowały negatywnych następstw w procesie dochodzenia należności Skarbu Państwa.

²⁰ W sprawach KR-41-1038/15/TGO i KR-41-1525/15/JPS.

²¹ W sprawie KR-41-2315/14/MJA.

Niedopełnienie wyżej wymienionych obowiązków radcy tłumaczyli:

- w pierwszym przypadku – brakiem możliwości wszczęcia egzekucji przed uprawomocnieniem się orzeczenia oraz możliwością zaskarżenia orzeczenia przez stronę pozwaną,
- w drugim przypadku – ugruntowanymi zasadami postępowania, ukształtowanymi na przestrzeni dziesięciu lat współpracy pomiędzy Prokuratorią a podmiotami współdziałającymi oraz treścią wyroków sądowych, z których wynikało, że kwota kosztów zastępstwa procesowego została zasądzona na rzecz Skarbu Państwa – Prokuraturii Generalnej.

(dowód: akta kontroli str. 730-768, 878-889, 1014-1046, 1059-1072, 1125-1128)

Prezes PGSP w kwestii niejednolitego postępowania radców w zakresie informowania podmiotów współdziałających o wydanych orzeczeniach wyjaśnił, że przekazywanie informacji o korzystnych dla Skarbu Państwa orzeczeniach przed ich uprawomocnieniem, na przykład o wydanych nakazach zapłaty w postępowaniu upominawczym, wyrokach zaocznych, a nawet wydanych w zwyczajnym trybie wyrokach zarówno uwzględniających jak i oddalających powództwo Skarbu Państwa, a także orzeczeniach oddalających powództwo przeciwko Skarbowi Państwa pozostaje neutralne dla ochrony interesów Skarbu Państwa. Dopiero bowiem uprawomocnienie się takich orzeczeń wywołuje skutki prawne. W opinii prezesa PGSP nie wydaje się konieczne wielokrotne przekazywanie do podmiotu współdziałającego informacji o treści orzeczenia, raz po jego ogłoszeniu, drugi raz po doręczeniu jego odpisu i trzeci raz po jego uprawomocnieniu się. Z punktu widzenia ochrony interesów Skarbu Państwa istotne jest uprawomocnienie się orzeczenia.

(dowód: akta kontroli str. 1184-1185)

NIK zauważa, że w opisanych przypadkach informacje o orzeczeniach nie zostały przekazane niezwłocznie ani po ich ogłoszeniu, ani po doręczeniu odpisu. Ponadto zwraca uwagę, że uzyskiwanie informacji o zapadłych orzeczeniach co do istoty sprawy może mieć znaczenie dla podmiotu współdziałającego, na przykład przy weryfikacji dokonanych zapisów księgowych oraz przy podejmowaniu działań w innych, analogicznych sprawach.

O potrzebie zamieszczania stosownego pouczenia dotyczącego egzekucji kosztów zastępstwa procesowego przez Prokuratorię świadczy przypadek, zaistniały w sprawie nr KR-022-808/14/MSK, gdy podmiot współdziałający (Urząd Miasta Łodzi) wystąpił o nadanie klauzuli wykonalności na całość nakazu zapłaty i tym samym utrudnił egzekucję kosztów zastępstwa procesowego na rzecz Prokuraturii. We wskazanej sprawie Sąd Okręgowy w Łodzi oddalił wniosek Skarbu Państwa – Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa o nadanie klauzuli wykonalności nakazowi zapłaty w zakresie rozstrzygnięcia o kosztach zastępstwa procesowego, uzasadniając to uprzednim nadaniem klauzuli wykonalności nakazowi zapłaty w całości na wniosek strony powodowej – Skarbu Państwa – Prezydenta Miasta Łodzi.

(dowód: akta kontroli str. 603, 623-651)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie współpracę Prokuraturii z podmiotami reprezentującymi Skarb Państwa w sprawach dotyczących dochodzenia należności Skarbu Państwa. Stwierdzone nieprawidłowości nie miały istotnego wpływu na proces windykacji należności przez te podmioty.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli²², wnosi o:

1. niezwłoczne przekazywanie podmiotom współdziałającym informacji o orzeczeniach co do istoty sprawy także w sprawach z powództwa Skarbu Państwa i odpowiednie dokumentowanie tych czynności w aktach sprawy,
2. zamieszczanie w pismach przekazujących podmiotom współdziałającym tytuły egzekucyjne stosownego zastrzeżenia o egzekucji kosztów zastępstwa procesowego przez Prokuraturę.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

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 Budżetu i Finansów Najwyższej Izby Kontroli.

Obowiązek
poinformowania NIK
o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni 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 22 listopada 2016 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Budżetu i Finansów

Dyrektor
Stanisław Jarosz

Kontrolerzy
Maria Anna Rzepecka
Główny specjalista kp.

.....
podpis

Agnieszka Krasowska
Główny specjalista kp.

.....
podpis

Janina Bielak
Doradca ekonomiczny

.....
podpis

²² Dz.U. z 2015 r. poz.1096, ze zm.

