



PROKURATORIA GENERALNA  
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

---

SPRAWOZDANIE  
Z DZIAŁALNOŚCI  
PROKURATORII GENERALNEJ RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ  
w okresie  
od dnia 1 STYCZNIA 2017 r.  
do dnia 31 GRUDNIA 2017 r.

Warszawa, marzec 2018 r.

## UWAGI WSTĘPNE

Sprawozdanie składane na podstawie art. 3 ustawy z dnia 15 grudnia 2016 r. o Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej, obejmuje działalność Prezesa Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej i samej Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej. Zgodnie z art. 43 ustawy o zasadach zarządzania mieniem państwowym sprawozdanie o stanie mienia Skarbu Państwa składane jest w terminie do 30 września, zatem szereg danych szczegółowych z tego zakresu znajdzie się w tamtym dokumencie.

Rok 2017 był dla Prokuraturii rokiem szczególnym, pierwszym rokiem działania wzmocnionej Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej, nawiązującej do tradycji Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa oraz Prokuraturii Generalnej RP działającej w II Rzeczypospolitej.

W niniejszym sprawozdaniu szczególnie odniesiono się do nowych zadań i opisano sposób ich przyjęcia przez Prokuratorię Generalną Rzeczypospolitej Polskiej.

Co prawda niniejsze sprawozdanie jest pierwszym sprawozdaniem nowej instytucji, jednak nie można pominąć faktu, że Prezes Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa (za pośrednictwem Ministra Skarbu Państwa) składał sprawozdania począwszy od roku 2007 (za rok 2006). Stąd też niniejsze sprawozdanie w pewnym stopniu zachowywać będzie układ dotychczasowy, tak aby możliwe było dokonanie porównań ze stanem poprzednim.

Ustawa przewidziała następujące nowe kompetencje Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej, m.in.:

1. Prokuratoria Generalna Rzeczypospolitej Polskiej może z urzędu lub na wniosek przedstawić Sądowi Najwyższemu, Trybunałowi Konstytucyjnemu, sądom powszechnym i sądom administracyjnym istotne dla spraw poglądy (art. 15 ustawy);
2. Prokuratoria Generalna Rzeczypospolitej Polskiej może wykonywać zastępstwo w postępowaniach sędow-administracyjnych (art. 10 ustawy) i karnych (art. 4 ust. 3 ustawy);
3. Prokuratoria Generalna Rzeczypospolitej Polskiej może wykonywać zastępstwo organów administracji rządowej przed sądami powszechnymi i Sądem Najwyższym (art. 9 ustawy);
4. Prokuratoria Generalna Rzeczypospolitej Polskiej wykonuje zastępstwo państwowych osób prawnych oraz osób prawnych z udziałem Skarbu Państwa i państwowych osób prawnych, a także sporządza opinie prawne na rzecz tych podmiotów (art. 12-14 oraz art. 19 ustawy);
5. Prokuratoria Generalna Rzeczypospolitej Polskiej przygotowuje na wniosek Prezesa Rady Ministrów raporty, analizy i stanowiska obejmujące zagadnienia prawne, dotyczące w szczególności projektów aktów normatywnych, czynności prawnych dokonywanych przez podmioty państwowe, a także orzeczeń sądowych zapadających w sprawach dotyczących Rzeczypospolitej Polskiej (art. 16 ustawy);
6. Prokuratoria Generalna Rzeczypospolitej Polskiej sporządza obligatoryjne opinie prawne dotyczące czynności prawnych dokonywanych przez Skarb Państwa, jeżeli wartość czynności prawnej przekracza kwotę 100.000.000 zł.

Przepisy regulujące wykonywanie kompetencji dotyczących obsługi osób prawnych, weszły w życie z dniem 1 lipca 2017 r.

Kompetencje Prezesa PGRP wynikają zarówno z przepisów ustawy o PGRP, jak i z przepisów ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym

oraz ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. - Przepisy wprowadzające ustawę o zasadach zarządzania mieniem państwowym.

Prezes Prokuratury Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej w szczególności:

- może z urzędu lub na wniosek rozstrzygać spory kompetencyjne w zakresie reprezentacji procesowej Skarbu Państwa,
- wyraża zgodę na dokonanie przez państwową osobę prawną czynności prawnej w zakresie rozporządzenia składnikami aktywów trwałych o wartości przekraczającej 5 mln zł, a także w sytuacji gdy państwowa osoba prawna nie posiada organu nadzorującego albo nie da się takiego organu ustalić lub organem nadzorującym jest Prezes Rady Ministrów;
- wyraża zgodę na dokonanie przez państwową osobę prawną czynności prawnej w zakresie oddania do korzystania składników aktywów trwałych innemu podmiotowi na okres dłuższy niż 180 dni w roku kalendarzowym, w przypadku jeżeli wartość rynkowa przedmiotu czynności prawnej przekracza 5 mln zł, a także w sytuacji gdy państwowa osoba prawna nie posiada organu nadzorującego albo nie da się takiego organu ustalić lub organem nadzorującym jest Prezes Rady Ministrów;
- prowadzi ewidencję podmiotów, w szczególności państwowych jednostek organizacyjnych, którym przysługuje prawo wykonywania uprawnień wynikających z praw majątkowych Skarbu Państwa lub do działania w imieniu Skarbu Państwa oraz prowadzenie zbiorczej ewidencji mienia Skarbu Państwa;
- rozstrzyga spory dotyczące praw i interesów Skarbu Państwa między państwowymi jednostkami organizacyjnymi nieposiadającymi osobowości prawnej;
- tworzy Sąd Polubowny przy Prokuratury Generalnej właściwy w sprawach sporów między innymi niż Skarb Państwa państwowymi osobami prawnymi, osobami prawnymi z udziałem Skarbu Państwa lub państwowych osób prawnych.

## **II. DANE OGÓLNE**

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

#### **1.1. Ustawa z dnia 15 grudnia 2016 r. o Prokuratury Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej**

Aktem prawnym określającym pozycję ustrojową i zasady funkcjonowania Prokuratury Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej (dalej także jako „PGRP”) jest ustawa z dnia 15 grudnia 2016 r. o Prokuratury Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. poz. 939) – dalej jako „Ustawa”. Określa ona zadania jednostki i jej organizację, a także status prawny radców, referendarzy i innych pracowników Prokuratury Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej.

W związku z wejściem w życie nowej regulacji należy przede wszystkim wskazać, że zadania i czynności Prokuratury Generalnej Skarbu Państwa kontynuuje Prokuratura Generalna Rzeczypospolitej Polskiej (art. 122 Ustawy). W sprawach, w których czynności zastępstwa przed dniem wejścia w życie Ustawy wykonywała Prokuratura Generalna Skarbu Państwa zastępstwo wykonuje Prokuratura Generalna Rzeczypospolitej Polskiej (art. 123 ust. 1 Ustawy). Radcowie i starsi radcowie Prokuratury Generalnej Skarbu Państwa z dniem 1 stycznia 2017 r. stali się radcami Prokuratury Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej (art. 126 ust. 2 i 3 Ustawy). Nie nastąpiło więc wygaszenie stosunków pracy pracowników Prokuratury Generalnej

Skarbu Państwa. Zatem Prokuratoria Generalna Rzeczypospolitej Polskiej jest sukcesorem, zarówno w zakresie przedmiotowym, jak i osobowym, Prokuratorii Generalnej Skarbu Państwa.

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

Ustawa przewiduje szereg kompetencji Prezesa Prokuratorii Generalnej dotyczących zapewnienia prawidłowego toku postępowań sądowych (m.in. rozstrzyganie sporów kompetencyjnych). Z przepisów odrębnych (ustawy o zasadach zarządzania mieniem państwowym i ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę o zasadach zarządzania mieniem państwowym) wynika szereg kompetencji Prezesa z zakresu zarządzania mieniem państwowym.

## **1.2. Przepisy wykonawcze do Ustawy**

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

1. rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 3 stycznia 2017 r. w sprawie wzoru stroju urzędowego radców Prokuratorii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej biorących udział w rozprawach sądowych wydane na podstawie art. 53 ust. 2 Ustawy;
2. rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 13 stycznia 2017 r. w sprawie legitymacji służbowych w Prokuratorii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej wydane na podstawie art. 33 ust. 4 Ustawy;
3. rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 13 stycznia 2017 r. w sprawie delegowania radców Prokuratorii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej do jednostek organizacyjnych Skarbu Państwa podległych, nadzorowanych lub kierowanych przez podmioty reprezentujące Skarb Państwa wydane na podstawie art. 60 ust. 3 Ustawy;
4. rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 13 stycznia 2017 r. w sprawie sposobu zaliczania zakończonych okresów zatrudnienia do okresów pracy uprawniających do dodatku za wieloletnią pracę oraz okresów, za które przysługuje ten dodatek, i terminów jego wypłaty wydane na podstawie art. 68 ust. 4 Ustawy;
5. rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 13 stycznia 2017 r. w sprawie wysokości miesięcznych stawek wynagrodzenia zasadniczego referendarzy zatrudnionych w Urzędzie Prokuratorii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej wydane na podstawie art. 80 ust. 2 Ustawy;
6. rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 13 stycznia 2017 r. w sprawie oceny kwalifikacyjnej radców Prokuratorii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej wydane na podstawie art. 66 ust. 7 Ustawy;
7. rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 13 stycznia 2017 r. w sprawie wysokości wynagrodzenia członków Kolegium Prokuratorii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej niezatrudnionych w Urzędzie Prokuratorii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej wydane na podstawie art. 43 ust. 7 Ustawy;

8. rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 13 stycznia 2017 r. w sprawie wysokości stawek wynagrodzenia zasadniczego radców Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej oraz wysokości dodatków funkcyjnych w Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej wydane na podstawie art. 67 ust. 5 Ustawy;
9. zarządzenie Nr 3 Prezesa Rady Ministrów z dnia 17 stycznia 2017 r. w sprawie nadania statutu Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej wydane na podstawie art. 48 Ustawy;
10. rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 11 maja 2017 r. w sprawie osób prawnych zastępowanych przez Prokuratorię Generalną Rzeczypospolitej Polskiej oraz opłat ponoszonych za usługi prawne świadczone przez Prokuratorię Generalną Rzeczypospolitej Polskiej, a także opłat za przeprowadzenie postępowania przed Sądem Polubownym przy Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej wydane na podstawie art. 12 ust. 3 oraz art. 27 Ustawy;
11. 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 wydane na podstawie art. 37 Ustawy;
12. rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 7 grudnia 2017 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie osób prawnych zastępowanych przez Prokuratorię Generalną Rzeczypospolitej Polskiej oraz opłat ponoszonych za usługi prawne świadczone przez Prokuratorię Generalną Rzeczypospolitej Polskiej, a także opłat za przeprowadzenie postępowania przed Sądem Polubownym przy Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej wydane na podstawie art. 12 ust. 3 oraz art. 27 Ustawy;
13. rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 7 lutego 2018 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie osób prawnych zastępowanych przez Prokuratorię Generalną Rzeczypospolitej Polskiej oraz opłat ponoszonych za usługi prawne świadczone przez Prokuratorię Generalną Rzeczypospolitej Polskiej, a także opłat za przeprowadzenie postępowania przed Sądem Polubownym przy Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej wydane na podstawie art. 12 ust. 3 oraz art. 27 Ustawy.

### **1.3. Status prawny Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej**

W przeciwieństwie do rozwiązań przyjętych w ustawie o PGSP nowa regulacja zakłada wyraźne wyodrębnienie zadań samej Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej (przede wszystkim w zakresie zadań obsługi prawnej, takich jak zastępstwo procesowe czy sporządzanie opinii prawnych) oraz Prezesa PGRP (organu administracji rządowej i kierującego pracami Prokuraturii).

Prokuratorię Generalną i Prezesa Prokuraturii Generalnej obsługuje Urząd Prokuraturii Generalnej (jednostka budżetowa w rozumieniu przepisów o finansach publicznych – art. 45 Ustawy).

Nadzór nad Prezesem Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej sprawuje Prezes Rady Ministrów (art. 1 ust. 4 Ustawy). Prokuratoria Generalna Rzeczypospolitej Polskiej jest niezależna w zakresie wykonywania zadań (art. 5 Ustawy). Zgodnie z art. 3 Ustawy Prezes Prokuraturii Generalnej składa corocznie Sejmowi, w terminie do dnia 31 marca, sprawozdanie ze swojej działalności oraz działalności Prokuraturii Generalnej w poprzednim roku kalendarzowym.

## **2. SKŁAD KIEROWNICTWA PROKURATORII GENERALNEJ RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Na początku roku 2017 r. w skład kierownictwa PGRP wchodzili Prezes prof. UW dr. hab. Leszek Bosek oraz Wiceprezes Artur Woźnicki.

W dniu 17 maja 2017 r. na stanowisko Wiceprezesa został powołany Marek Miller.

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

### **3.1. Urząd Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej**

Zgodnie z art. 2 ust. 1 i 2 Ustawy, Urząd Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej z siedzibą w m.st. Warszawie zapewnia obsługę Prezesa PGRP i Prokuraturii Generalnej RP na terenie całego kraju.

Wskazać należy, iż obecnie obowiązująca ustawa o PGRP nie przewiduje, w przeciwieństwie do ustawy o PGSP, tworzenia oddziałów terenowych.

### **3.2. Organizacja wewnętrzna Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej**

Podstawowym aktem prawnym regulującym wewnętrzną organizację Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej był Statut Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej nadany zarządzeniem Nr 3 Prezesa Rady Ministrów z dnia 17 stycznia 2017 r. w sprawie nadania statutu Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej (M. P. poz. 38). Szczegółowy tryb wykonywania zadań i czynności w Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej jest określany przez regulamin wewnętrznego urzędowania wprowadzony zarządzeniem Prezesa Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej nr 010-2/17 z dnia 1 lutego 2017 r. (ze zm.).

### **3.3 Komórki organizacyjne Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej**

Merytoryczne zadania Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej i Prezesa PGRP były wykonywane w ramach jej departamentów. Według stanu na koniec 2017 r. w Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej działało 11 departamentów:

- 1) Departament Nieruchomości;
- 2) Departament Opinii Prawnych, Negocjacji i Mediacji;
- 3) Departament Prawa Deliktowego;
- 4) Departament Prawa Finansowego;
- 5) Departament Prawa Międzynarodowego i Europejskiego;
- 6) Departament Prawa Umów;
- 7) Departament Studiów, Analiz i Legislacji;
- 8) Departament Osób Prawnych I;
- 9) Departament Osób Prawnych II;
- 10) Departament Osób Prawnych III;
- 11) Departament Mienia Skarbu Państwa;

Ponadto w Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej działała komórka organizacyjna zapewniająca obsługę administracyjną Urzędu jednostki. Na koniec 2017 r. było to Biuro Budżetowo-Administracyjne.

### **3.4. Kolegium Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej**

Nowym rozwiązaniem było powołanie w Prokuraturii Kolegium Prokuraturii Generalnej. Rysująca się w praktyce PGSP potrzeba otwarcia się na środowisko zewnętrzne także w formie

zinstytucjonalizowanej zaspokojona została regulacją zakładającą, że poza Prezesem Prokuraturii Generalnej, jej wiceprezesami i wybranymi radcami, w skład Kolegium Prokuraturii Generalnej wchodzi inne osoby spoza Prokuraturii, które wyróżniają się w sposób szczególny wiedzą prawniczą i doświadczeniem i nie pozostają w konflikcie interesów. Powołanie w skład Kolegium Prokuraturii Generalnej osób legitymujących się wybitną wiedzą, w szczególności wybitnych przedstawicieli nauki prawa lub praktyki prawniczej pozwoliło na pozyskanie przez Prokuratorie cennej wiedzy, pomocnej przy wykonywaniu ustawowych obowiązków. Wśród obszarów działalności Kolegium Prokuraturii Generalnej są nie tylko zadania bezpośrednio związane z ustawowymi obowiązkami Prokuraturii, takimi jak sporządzanie opinii, analiz dla Prezesa Rady Ministrów, czy stanowisk co do istotnego zagadnienia prawnego budzącego wątpliwości w orzecznictwie, ale także zadania związane z najbardziej istotnymi aspektami organizacji wewnętrznej Prokuraturii, takie jak opiniowanie Kodeksu dobrych praktyk.

Pierwszą połowę 2017 roku poświęcono na skompletowanie składu personalnego Kolegium PGRP oraz zapewnienie odpowiednich warunków prawno-organizacyjnych dla jego działalności: przygotowano regulamin działania, przeprowadzono konsultacje, utworzono zespoły tematyczne oraz wyznaczono sekretarza. W II połowie 2017 roku Kolegium rozpoczęło działalność merytoryczną, odbywając comiesięczne posiedzenia plenarne, a w razie potrzeby pracując także w trybie obiegowym tj. za pośrednictwem poczty elektronicznej. W okresie od maja do grudnia odbyło się 7 posiedzeń plenarnych (z wyjątkiem sierpnia), w trakcie których przedyskutowano wiele zagadnień o kluczowym znaczeniu dla praw i interesów Rzeczypospolitej Polskiej, w tym:

- stanowiska Prokuraturii Generalnej dla Sądu Najwyższego np. w sprawie o sygn. III CZP 50/17 dotyczącej możliwości zasiedzenia z mocy prawa służebności przesyłu przez przedsiębiorstwa państwowe;
- stanowiska Prokuraturii Generalnej dla Naczelnego Sądu Administracyjnego np.: w sprawie zainicjowanej wnioskiem PGRP o wyjaśnienie statusu nieruchomości znajdujących się w okresie transformacji ustrojowej we władaniu państwowych jednostek organizacyjnych;
- projekty ustaw np. rządowy projekt dużej nowelizacji do Kodeksu postępowania cywilnego (nr UD309);
- projekty ważnych aktów wewnętrznych np.: regulamin Sądu Polubownego przy PGRP.

Z inicjatywy Kolegium zorganizowano I Edycję Konkursu o nagrodę Prezesa Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej za najlepszą pracę doktorską i najlepszą pracę magisterską z zakresu prawa sądowego ku pamięci Stanisława Bukowieckiego – w składzie Kapituły konkursowej znaleźli się wszyscy członkowie Kolegium (z wyjątkiem Prezesa PGRP) oraz trzy dodatkowe osoby spoza jego składu. Kapituła pracowała głównie w trybie obiegowym, a jej prace zostały zwieńczone posiedzeniem plenarnym w grudniu, na którym wyłoniono laureatów i wyróżnionych. Do Konkursu zgłoszono 37 prac (12 doktoratów i 25 prac magisterskich), z których każda została poddana recenzji przynajmniej przez jednego członka Kapituły. Na grudniowym posiedzeniu przyznano trzy nagrody pieniężne (w tym jedną nagrodę stażową) oraz cztery wyróżnienia.

## **II. KOMPETENCJE**

### **1. Uwagi wstępne**

Ustawa przewiduje w art. 4 ust. 1 następujące obszary działalności Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej :

- 1) wyłączne zastępstwo Skarbu Państwa przed Sądem Najwyższym;
- 2) zastępstwo Skarbu Państwa przed sądami powszechnymi i polubownymi;

- 3) zastępstwo organów administracji rządowej przed sądami powszechnymi i Sądem Najwyższym;
- 4) zastępstwo Skarbu Państwa, państwowych jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej albo organów administracji rządowej przed sądami administracyjnymi;
- 5) zastępstwo Rzeczypospolitej Polskiej przed sądami, trybunałami i innymi organami orzekającymi w stosunkach międzynarodowych;
- 6) zastępstwo osób prawnych, o których mowa w art. 12 ust. 1, przed sądami powszechnymi, polubownymi i Sądem Najwyższym;
- 7) przedstawianie sądom powszechnym, sądom administracyjnym, Sądowi Najwyższemu, Trybunałowi Konstytucyjnemu istotnych dla spraw poglądów;
- 8) przygotowywanie na wniosek Prezesa Rady Ministrów raportów, analiz i stanowisk obejmujących zagadnienia prawne, dotyczące w szczególności projektów aktów normatywnych, czynności prawnych dokonywanych przez podmioty państwowe, a także orzeczeń sądowych zapadających w sprawach dotyczących Rzeczypospolitej Polskiej;
- 9) wydawanie opinii prawnych;
- 10) wydawanie opinii o projektach aktów normatywnych dotyczących istotnych praw i interesów Rzeczypospolitej Polskiej, w tym Skarbu Państwa, oraz organów wymiaru sprawiedliwości, a także regulujących postępowania przed sądami, trybunałami i innymi organami orzekającymi;
- 11) przygotowywanie rekomendacji i wzorów co do czynności prawnych lub ich części;
- 12) udział w negocjacjach i mediacjach;
- 13) prowadzenie działalności wydawniczej i szkoleniowej w zakresie ochrony praw i interesów Rzeczypospolitej Polskiej.

Ponadto Prezes Prokuratury Generalnej na podstawie Ustawy wykonuje następujące zadania:

- 1) może z urzędu lub na wniosek rozstrzygać spory kompetencyjne w zakresie reprezentacji procesowej Skarbu Państwa,
- 2) rozstrzyga spory dotyczące praw i interesów Skarbu Państwa między państwowymi jednostkami organizacyjnymi nieposiadającymi osobowości prawnej;
- 3) tworzy Sąd Polubowny przy Prokuratury Generalnej właściwy w sprawach sporów między innymi niż Skarb Państwa państwowymi osobami prawnymi, osobami prawnymi z udziałem Skarbu Państwa lub państwowych osób prawnych,

Z kolei na podstawie ustawy o z dnia 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym, Prezes:

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



a także w sytuacji gdy państwowa osoba prawna nie posiada organu nadzorującego albo nie da się takiego organu ustalić lub organem nadzorującym jest Prezes Rady Ministrów;

- 3) prowadzi ewidencję podmiotów, w szczególności państwowych jednostek organizacyjnych, którym przysługuje prawo wykonywania uprawnień wynikających z praw majątkowych Skarbu Państwa lub do działania w imieniu Skarbu Państwa oraz prowadzenie zbiorczej ewidencji mienia Skarbu Państwa.

Wreszcie na podstawie przepisów ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o zasadach zarządzania mieniem państwowym Prezes Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej wykonuje prawa i obowiązki Skarbu Państwa wynikające z tytułów uczestnictwa w spółkach działających na terenie Rzeczypospolitej Polskiej przed dniem 1 września 1939 r.

## 2. Zastępstwo procesowe

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

- 1) wyłączne zastępstwo Skarbu Państwa przed Sądem Najwyższym;
- 2) zastępstwo Skarbu Państwa przed sądami powszechnymi i polubownymi;
- 3) zastępstwo organów administracji rządowej przed sądami powszechnymi i Sądem Najwyższym;
- 4) zastępstwo Skarbu Państwa, państwowych jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej albo organów administracji rządowej przed sądami administracyjnymi;
- 5) zastępstwo Rzeczypospolitej Polskiej przed sądami, trybunałami i innymi organami orzekającymi w stosunkach międzynarodowych;
- 6) zastępstwo osób prawnych, o których mowa w art. 12 ust. 1, przed sądami powszechnymi, polubownymi i Sądem Najwyższym.

Zadaniem nie stanowiącym zastępstwa *sensu stricto* jednak pod wieloma względami bardzo zbliżonym do zastępstwa jest przedstawianie sądom powszechnym, sądom administracyjnym, Sądowi Najwyższemu, Trybunałowi Konstytucyjnemu istotnych dla spraw poglądów.

Można w tym miejscu jedynie zasygnalizować, że w 2018 r. pojawi się nowa kategoria spraw prowadzonych przez Sąd Najwyższym ze skarg nadzwyczajnych na podstawie art. 89 i nast. Ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym.

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

Wyłączne zastępstwo procesowe Skarbu Państwa przed Sądem Najwyższym, wynikające z art. 4 ust. 1 pkt 1 Ustawy, obejmuje sprawy, w których Sąd Najwyższy rozpoznaje środki zaskarżenia (skargi kasacyjne, skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia albo zażalenia), a także przedstawiane do rozstrzygnięcia przez sądy drugiej instancji zagadnienia prawne (art. 390 k.p.c.). Wyłączny charakter zastępstwa Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej oznacza, że jedynie radcowie Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej mogli w imieniu Skarbu Państwa sporządzić skargę kasacyjną, odpowiedź na skargę kasacyjną, odpowiedź na skargę o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia, zażalenie do Sądu Najwyższego

albo odpowiedź na ten środek. Wyżej wymienione pisma sporządzone przez innych pełnomocników procesowych (radców prawnych lub adwokatów działających na podstawie pełnomocnictwa udzielonego przez kierowników jednostek organizacyjnych Skarbu Państwa) są przez Sąd Najwyższy odrzucane bez rozpoznania.

Obecna regulacja odstąpiła od zawartego w art. 8b ust. 5 ustawy o PGSP wyjątku, przywracając jednolite wyłączne zastępstwo Skarbu Państwa przez wyspecjalizowany podmiot jakim jest Prokuratura Generalna Rzeczypospolitej Polskiej.

Zastępstwo procesowe przed Sądem Najwyższym ze względu na niekwestionowany autorytet tego organu stanowi szczególnie istotną część działalności Prokuratury Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej. Wypowiedzi Sądu Najwyższego posiadają bowiem doniosłość, która wykracza daleko poza sprawy bezpośrednio przezeń rozstrzygane. Sąd Najwyższy zapewnia jednolitość orzecznictwa na terenie całego kraju rozpoznając środki zaskarżenia oraz wydając abstrakcyjne orzeczenia (uchwały) na podstawie art. 60 ustawy o Sądzie Najwyższym.

W konsekwencji możliwość wykonywania zastępstwa procesowego przed Sądem Najwyższym wymaga od radców PGRP szczególnych kompetencji i doświadczenia oraz wiąże się z istotną odpowiedzialnością. Prowadzenie sprawy przed Sądem Najwyższym zobowiązuje radców do uwzględnienia szczególnej roli tego Sądu, nadzwyczajnego charakteru kontroli kasacyjnej (który musi wykluczać automatyzm przy korzystaniu ze skargi kasacyjnej), jak również niezwyklej wagi podejmowanych rozstrzygnięć, które mogą posiadać znaczenie dla tysięcy spraw podobnych, rozpoczynając lub zatrzymując gwałtowny wzrost liczby roszczeń kierowanych względem Skarbu Państwa. Wskazać także należy, iż radcowie PGRP uczestniczyli nie tylko w postępowaniach, w których stroną jest Skarb Państwa –ale również w przypadku podejmowania przez Sąd Najwyższy tzw. uchwał abstrakcyjnych (na podstawie art. 60 ustawy o Sądzie Najwyższym) Prokuratura często przedstawiała stanowisko, z uwzględnieniem konieczności ochrony majątkowych interesów Skarbu Państwa.

Występowanie przed Sądem Najwyższym umożliwia nadto ujednocianie stanowisk wszystkich jednostek organizacyjnych reprezentujących Skarb Państwa przed sądami powszechnymi. Dotyczy to w szczególności tych spraw, w których wykonywanie zastępstwa procesowego przez Prokuraturę jest ograniczone do występowania przed Sądem Najwyższym, podczas gdy postępowanie przed sądami powszechnymi jest w pozostałym zakresie prowadzone samodzielnie przez państwowe jednostki organizacyjne.

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

Na podstawie art. 4 ust. 1 pkt 2 Ustawy do zadań Prokuratury Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej należy zastępstwo Skarbu Państwa przed sądami powszechnymi i polubownymi. W praktyce zastępstwo to wykonywane jest przede wszystkim przed sądami powszechnymi, a zwłaszcza wydziałami cywilnymi, a także przed sądami polubownymi. Zgodnie z art. 7 ust. 2 Ustawy zastępstwo procesowe Skarbu Państwa przez Prokuraturę Generalną Rzeczypospolitej Polskiej jest obowiązkowe w sprawach:

- 1) rozpoznawanych w pierwszej instancji przez sąd okręgowy;
- 2) uzgodnienie treści księgi wieczystej z rzeczywistym stanem prawnym lub o stwierdzenie zasiedzenia, jeżeli wartość przedmiotu sprawy przekracza kwotę 1.000.000 zł;
- 3) rozpoznawanych przez sądy polubowne, niezależnie od tego, czy miejsce postępowania przed tym sądem znajduje się na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, czy też poza jej granicami lub nie jest oznaczone,
- 4) w sprawach o uchylenie wyroku sądu polubownego oraz uznanie albo stwierdzenie wykonalności wyroku sądu polubownego lub ugody przed nim zawartej.

Prokuratoria Generalna Rzeczypospolitej Polskiej władna jest przejąć wykonywanie zastępstwa procesowego Skarbu Państwa w każdej sprawie, jeżeli wymaga tego ochrona ważnych praw lub interesów Skarbu Państwa (art. 7 ust. 5 Ustawy). Zgodnie z art. 8 ust. 1 Ustawy w przypadkach obowiązkowego zastępstwa Skarbu Państwa Prokuratoria Generalna Rzeczypospolitej Polskiej – z urzędu lub na wniosek podmiotu reprezentującego Skarb Państwa – może przekazać temu podmiotowi do prowadzenia sprawę, jeżeli ze względu na charakter sprawy zastępstwo Skarbu Państwa przez Prokuratorię Generalną nie jest konieczne.

Ustawa o PGRP wprowadziła jeszcze większą elastyczność w zasadach przekazywania spraw do prowadzenia przez poszczególne jednostki organizacyjne – obecnie Prezes PGRP może przekazać do prowadzenia każdą sprawę. Możliwe zatem stało się skierowanie całych sił i środków Prokuratorii Generalnej do prowadzenia spraw szczególnie istotnych z punktu widzenia ochrony interesów majątkowych Skarbu Państwa.

Nowa regulacja przewiduje możliwość udziału PGRP w postępowaniach karnych na wniosek *statio fisci* jeżeli wymaga tego interes Skarbu Państwa lub Rzeczypospolitej Polskiej. Zastępstwo takie wykonywane było w 2017 r. w kilku sprawach.

Podobnie w kilku sprawach w 2017 r. wykonywane było zastępstwo organów administracji rządowej w oparciu o przepis art. 9 ustawy o PGRP.

Z kolei zastępstwo *stationes fisci* w postępowaniach sądowo – administracyjnych na podstawie art. 10 zaowocowało udziałem PGRP w dwóch postępowaniach dotyczących własności gruntów zajmowanych przez zarządców infrastruktury kolejowej.

Należy zatem stwierdzić, iż wykonywanie zastępstwa w sprawach opisanych powyżej, nieobjętych poprzednio obowiązującymi przepisami, nie stanowi obecnie ilościowo znaczącej części spraw prowadzonych przez Prokuratorię Generalną. Można jednak ostrożnie zakładać, że znaczenie tych postępowań będzie rosło.

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

Już w okresie obowiązywania ustawy o PGSP od czasu nowelizacji z dnia 5 sierpnia 2015 r. istniała możliwość zastępowania przez PGSP także państwowych osób prawnych realizujących zadania publiczne zakresu kultury i ochrony dziedzictwa narodowego, nauki, oświaty i wychowania lub szkolnictwa wyższego, jeżeli wymagała tego ochrona ważnych praw i interesów dotyczących mienia państwowego. Przejęcie zastępstwa procesowego następowało na polecenie Prezesa Rady Ministrów. PGSP prowadziła dwie takie sprawy.

Rozszerzenie kompetencji PGSP do obsługi państwowych osób prawnych przyjęte w nowelizacji z dnia 5 sierpnia 2015 r. stanowiło pierwszy etap zmiany ostatecznie wprowadzonej ustawą z dnia 15 grudnia 2016 r. zakładającej przejęcie przez PGRP obsługi państwowych osób prawnych w daleko szerszym zakresie, w tym także podmiotów o charakterze komercyjnym. Przejęcie tych zadań nastąpiło z dniem 1 lipca 2017 r.

Zgodnie z art. 12 ust. 1 Prokuratoria Generalna może wykonywać zastępstwo:

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

Zgodnie z art. 12 ust. 5 Ustawy Prokuratoria Generalna wykonuje, aż do zakończenia sprawy, zastępstwo osób określonych w przepisach wydanych na podstawie ust. 3 przed:

- 1) sądami powszechnymi - w sprawach cywilnych rozpoznawanych w pierwszej instancji przez sąd okręgowy,
- 2) sądami polubownymi - w sprawach

- w których wartość przedmiotu sprawy przekracza kwotę 5 000 000 zł.

Przepis art. 12 ust. 5 Ustawy przewiduje, że zastępstwo państwowych osób prawnych jest obowiązkowe, zaś osób prawnych z udziałem Skarbu Państwa oraz osób prawnych z udziałem państwowych osób prawnych jest wykonywane za ich zgodą, która ma charakter generalny, tzn. brak jest możliwości przekazania PGRP do prowadzenia jedynie wybranych spraw.

Dla zakresu zastępstwa wykonywanego przez PGRP kluczowe znaczenie ma regulacja zawarta w wydanym na podstawie art. 12 ust. 3 Ustawy rozporządzeniu 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.

Rozporządzenie zawiera wykaz państwowych osób prawnych i osób prawnych z udziałem Skarbu Państwa i państwowych osób prawnych.

Ponieważ w 2017 r. Prezes Rady Ministrów nie wydał polecenia przejęcia przez Prokuratorię Generalną Rzeczypospolitej Polskiej zastępstwa w konkretnej sprawie, to wykazy zawarte w powoływanym rozporządzeniu z dnia 11 maja 2017 r. wyznaczają zakres państwowych osób prawnych, których zastępstwo wykonuje PGRP.

Rozporządzenie w pierwotnej wersji zawierało listę 574 państwowych osób prawnych oraz 24 osób prawnych z udziałem Skarbu Państwa i osób prawnych z udziałem państwowych osób prawnych, przy czym trzy podmioty określone jako osoby z udziałem Skarbu Państwa lub państwowych osób prawnych w rzeczywistości były państwowymi osobami prawnymi. Rozporządzenie było kilkakrotnie nowelizowane, przede wszystkim z uwagi na przekształcenia podmiotowe.

Prokuratoria Generalna z dniem 1 lipca 2017 r. przejęła obsługę prawną państwowych osób prawnych w zakresie wynikającym z wyżej omówionych przepisów. Przejęcie wykonywania czynności zastępstwa dotyczyło również spraw toczących się, często wieloletnich postępowań. Należy stwierdzić, że samo przejęcie zastępstwa w tych sprawach przebiegło sprawnie i bez istotniejszych komplikacji. Wynikało to przede wszystkim z dużego zaangażowania radców rozpoczynających prowadzenie nowych spraw, jak również z odpowiedniego przygotowania do wykonywania nowych zadań polegającego z jednej strony na utworzeniu wewnątrz PGRP nowych komórek organizacyjnych (trzech departamentów obsługi osób prawnych) jak i podjęciu współpracy z osobami prawnymi w najszybszym możliwym terminie po wydaniu 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.

Prokuratoria Generalna wykonywała w 2017 r. zastępstwo procesowe ponad 60 osób zastępowanych i sporządzała opinie prawne dla ponad 30 takich osób.

Należy także zauważyć, że osoby prawne z udziałem Skarbu Państwa i z udziałem państwowych osób prawnych zgłaszały szereg wątpliwości w trakcie rozmów dotyczących wyrażenia przez nie zgody na rozpoczęcie wykonywania obsługi prawnej przez Prokuratorię Generalną Rzeczypospolitej Polskiej. W konsekwencji w 2017 r. PGRP wykonywała obsługę jedynie dwóch takich osób, obecnie (w 2018 r.) dalsze podmioty wyraziły zgodę na wykonywanie zastępstwa przez PGRP. W toku rozmów prowadzonych ze wszystkimi osobami prawnymi z udziałem Skarbu Państwa lub państwowych osób prawnych umieszczonych w wykazie w rozporządzeniu, jako podstawowy problem w przyjęciu obsługi prawnej PGRP wskazywano szczególny charakter wykonywanej działalności i związaną z tym potrzebę wąskiej specjalizacji w zakresie obsługi prawnej. Generalny charakter zgody i brak prawnej możliwości przekazania do PGRP wyłącznie spraw „niewyspecjalizowanych” skutkowało całkowitą odmową przekazania obsługi prawnej do PGRP. Część osób prawnych z udziałem Skarbu Państwa oraz osób prawnych z udziałem państwowych osób prawnych wskazywało na brak prowadzonych postępowań sądowych, o których mowa w art. 12 ust. 4 Ustawy. Inne natomiast podniosły trudności w rozwiązaniu w trakcie roku obrotowego zawartych wcześniej umów o obsługę prawną zawartych z kancelariami zewnętrznymi.

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

Z art. 4 ust. 1 pkt 5 Ustawy wynika, iż do zadań Prokuratorii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej należało zastępstwo Rzeczypospolitej Polskiej przed sądami, trybunałami i innymi organami orzekającymi w stosunkach międzynarodowych. Zgodnie z art. 11 Ustawy, w postępowaniach tych Prokuratoria Generalna Rzeczypospolitej Polskiej brała udział na wezwanie właściwego organu władzy publicznej – obok tego organu. Jednakże na wniosek organu władzy publicznej, Prokuratoria Generalna Rzeczypospolitej Polskiej mogła przejąć zastępstwo Rzeczypospolitej Polskiej, jeżeli wymaga tego ochrona ważnych praw lub interesów Skarbu Państwa.

Prokuratoria Generalna wykonywała samodzielnie zastępstwo procesowe w 8 postępowaniach tzw. arbitrażu inwestycyjnego tj. toczącego się na podstawie dwustronnych umów o ochronie i popieraniu inwestycji. We wszystkich tych postępowaniach PGRP działała na wniosek organu zastępowanego. Postępowania te znajdowały się na różnym etapie, począwszy od momentu ich wszczęcia, poprzez wymianę pism procesowych oraz odbycie rozprawy. Ponadto PGRP współpracowała z zewnętrznymi pełnomocnikami (art. 34 ust. 1 ustawy o PGRP) w 5 postępowaniach post-arbitrażowych i 4 postępowaniach arbitrażowych (z tym, że w jednym z nich zrezygnowała z dalszej współpracy z zewnętrznym pełnomocnikiem). Także w tym przypadku PGRP działała na wniosek organu zastępowanego.

Wysokość dochodzonych roszczeń (podana w walutach, w których żądane jest odszkodowanie):

- 1) roszczeń w złotych na łączną kwotę ok. 15,5 mld zł (kwoty zsumowane z różnych postępowań, wliczając w sprawę dotyczącą niezawarcia umowy na wielozadaniowe śmigłowce dla polskiej armii),
- 2) roszczeń w euro na łączną kwotę ok. 51 mln euro (kwoty zsumowane z różnych postępowań),
- 3) roszczeń w dolarach amerykańskich na łączną kwotę ok. 400 mln euro (kwoty zsumowane z różnych postępowań).

Ponadto Prokuratoria Generalna aktywnie wspierała Ministerstwo Spraw Zagranicznych w postępowaniach prowadzonych przed Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Wskazać tu należy na udział w postępowaniu w sprawie C-284/16 Achmea i udziału RP w rozprawie), czy też wypracowanie stanowiska prezentowanego przez RP w sprawie C-176/17 Profi Credit Polska, dotyczącej pytania prejudycjalnego zadane przez sąd polski w sprawie

dotyczącej nakazu zapłaty wydanego na podstawie weksła, czy sprawie C-300/17 Hochtief dotyczącej trybu dochodzenia roszczeń odszkodowawczych związanych z uchybieniami popełnionymi w procedurze zamówień publicznych.

Wsparcie Prokuraturii Generalnej przyczyniło się do uzyskania niezwykle korzystnego rozstrzygnięcia w sprawie C-284/16 Achmea. Wyrok zapadł w dniu 6 marca 2018 r. (niemniej zasadnicza część aktywności PGRP miała miejsce w 2017 r.) Wyrok zawiera odniesienie się w sposób generalny do klauzul arbitrażowych zawartych w dwustronnych umowach o ochronie i popieraniu inwestycji pomiędzy państwami członkowskimi Unii Europejskiej i jednoznaczne stwierdzenie, że są one niezgodne z prawem UE. Co więcej wyrok TSUE nie zawiera żadnych ograniczeń co do jego skuteczności w czasie, co oznacza, że ma on zastosowanie do wszystkich wewnątrzunijnych umów o ochronie i popieraniu inwestycji, które zawierają klauzule arbitrażowe sprzeczne z prawem UE, niezależnie od tego kiedy zostały zawarte. Odnosi się on również do wszystkich wszczętych już postępowań arbitrażowych, notyfikacji sporu, a także postępowań post-arbitrażowych w toku. Toczą się one lub toczyły się w oparciu o klauzule arbitrażowe sprzeczne z art. 267 i art. 344 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

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

Na podstawie art. 4 ust. 2 Ustawy Prokuratoria Generalna Rzeczypospolitej Polskiej może reprezentować Radę Ministrów lub ministrów przed Trybunałem Konstytucyjnym – na przykład w sprawach o stwierdzenie zgodności aktu prawnego wydanego przez Radę Ministrów lub ministra z Konstytucją RP. Kompetencja ta występowała w ustawie o PGSP i została utrzymana w obecnej regulacji. W dotychczasowej praktyce stanowiła ona pod względem ilości prowadzonych postępowań margines działalności Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa i obecnie Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej, co oczywiście nie umniejsza jej rangi.

## **2.6 Działalność opiniodawcza**

W poprzednio obowiązującym stanie prawnym zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 4 w zw. z art. 10 ustawy o PGSP, w sprawach dotyczących ważnych praw lub interesów Skarbu Państwa Prokuratoria Generalna Skarbu Państwa, na wniosek podmiotu reprezentującego Skarb Państwa, wydawała opinie prawne, w tym opiniowała projekty umów. Decyzja o wystąpieniu z wnioskiem o opinię pozostawała w wyłącznej dyspozycji *stationes fisci*.

Praktyka działania PGSP wskazywała na niewykorzystanie potencjału Prokuraturii w sporządzaniu opinii prawnych. Utrzymująca się niewysoka ilość wniosków *stationes fisci* nie pozwalała na wykorzystanie wiedzy nagromadzonej w PGSP w toku prowadzonych postępowań do zapobieżenia powstawania kolejnych sporów np. poprzez wskazywania na ryzyko ich ponownego wystąpienia w projektowanych umowach.

Ustawa zachowała możliwość wystąpienia do Prokuraturii Generalnej z wnioskiem o opinię w każdej sprawie przez podmioty reprezentujące Skarb Państwa (art. 17) oraz przez osoby zastępowane (art. 19) z pozostawieniem decyzji o wystąpieniu o opinię w kompetencji tych podmiotów.

Jednakże Ustawa wprowadziła także obowiązek uzyskania opinii Prokuraturii Generalnej przez podmioty reprezentujące Skarb Państwa w przypadku:

- projektów umów, ugód oraz jednostronnych czynności prawnych dokonywanych przez Skarb Państwa, jeżeli wartość przedmiotu czynności prawnej przekracza kwotę 100 000 000 zł (art. 18 ust. 1 Ustawy);

- wzoru umowy, istotnych postanowień umowy, ogólnych warunków umowy lub projektu umowy udzielanych na podstawie ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych, jeżeli wartość przedmiotu zamówienia przekracza kwotę 100 000 000 zł (art. 18 ust. 2 Ustawy).

Z kolei zgodnie z art. 20 ust. 1 podmioty reprezentujące Skarb Państwa oraz osoby zastępowane będące państwowymi osobami prawnymi, są obowiązane uzyskać opinię prawną Prokuraturii Generalnej w przedmiocie projektu:

- 1) umowy o doradztwo prawne, jeżeli wysokość wynagrodzenia przewidzianego łącznie za świadczone usługi przekracza kwotę 500 000 zł netto, w stosunku rocznym;
- 2) zmiany umowy o doradztwo prawne podwyższającej wynagrodzenie do kwoty przekraczającej kwotę, o której mowa w pkt 1;
- 3) umowy o doradztwo prawne, w której maksymalna wysokość wynagrodzenia nie jest określona.

Jako rodzaj działalności opiniodawczej należy także potraktować wynikającą z art. 21 Ustawy możliwość przygotowania przez Prokuraturę Generalną rekomendacji co do postanowień wzorów umów lub innych czynności prawnych (art. 21 ust. 1) oraz wzorów postanowień umów lub innych czynności prawnych (art. 21 ust. 2).

## **2.7     Udział w procesie legislacyjnym**

Jak wynikało z art. 4 ust. 1 pkt 5 Ustawy, do zadań Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej należało również opiniowanie projektów aktów normatywnych dotyczących praw lub interesów Skarbu Państwa, a także regulujących postępowania przed sądami, trybunałami i innymi organami orzekającymi. Udział Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej w procesie legislacyjnym został zachowany w nowych regulacjach.

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

Kolejnym polem działalności PGRP było także wsparcie toczących się rozmów ugodowych prowadzonych zarówno w ramach mediacji sądowych jak i w toku rozmów ugodowych prowadzonych samodzielnie przez strony. Uprzednio, na gruncie ustawy z dnia 8 lipca 2005 r. o Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa, udział w negocjacjach czy mediacjach nie stanowił ustawowego zadania Prokuraturii Generalnej. Nie oznacza to jednakże że był on całkowicie wyłączony. W praktyce, co nie wynikało z brzmienia przepisów ustawy o PGSP, udział PGSP w poszczególnych rozmowach negocjacyjnych stanowił przejaw działań Prokuraturii podejmowanych w celu maksymalnego zabezpieczenia interesów Skarbu Państwa. Cel ten mógł być realizowany dzięki możliwości właściwego wykorzystania doświadczenia i wiedzy instytucjonalnej Prokuraturii Generalnej oraz właściwej współpracy z jednostkami organizacyjnymi Skarbu Państwa. Jednakże rozwiązanie to, z uwagi na brak wyraźnej ustawowej podstawy wykazywało pewne deficyty.

Nowa regulacja, zawarta w art. 22 ustawy z dnia 15 grudnia 2016 r. o Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej wyraźnie wskazuje na udział PGRP w rozmowach ugodowych, negocjacjach i mediacjach. Nowe rozwiązanie należy ocenić jednoznacznie pozytywnie, zarówno od strony systemowej jak i merytorycznej. W tym pierwszym ujęciu rozwiązanie to odpowiada na słuszny postulat udziału zastępcy procesowego w mediacji sądowej czy rozmowach ugodowych prowadzonych przez Skarb Państwa (a obecnie również osoby prawne). Uzasadnienie merytoryczne udziału Prokuraturii Generalnej sprowadza się nie tylko do wyczerpującej wiedzy o przebiegu postępowania i występujących w sprawie ryzykach procesowych, ale także do możliwości oceny występujących w sprawie problemów z wykorzystaniem wieloletnich instytucjonalnych doświadczeń.

Rozwiązanie wprowadzone przez ustawodawcę w art. 22 ustawy o Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej jest elastyczne, albowiem wskazuje, że jeżeli w postępowaniu, w którym zastępstwo wykonuje Prokuratura Generalna, strony podejmą negocjacje lub mediację w celu zawarcia ugody, Prokuratura Generalna bierze udział w negocjacjach lub mediacji w zakresie i charakterze określonym przez Prezesa Prokuraturii Generalnej. Współpraca ta może obejmować bezpośredni udział w mediacjach lub negocjacjach, konsultacje prawne w niezbędnym zakresie, sporządzanie opinii prawnych i rekomendacji, w szczególności w zakresie ryzyka procesowego.

Jedynie na marginesie wskazać należy, iż że na gruncie art. 22 ustawy o PGRP nie ma przeszkód formalnych, aby PGRP brała udział także w mediacjach i negocjacjach w sprawach, w których nie wykonuje zastępstwa procesowego. W takim przypadku udział ten będzie miał miejsce na podstawie kompetencji ogólnej wyrażonej w art. 4 ust. 1 pkt 12 ustawy o PGRP, w ramach współpracy z materialnoprawnym reprezentantem i na zasadach z nim ustalonych .

Prokuratura Generalna jako pełnomocnik procesowy wykonujący zastępstwo procesowe Skarbu Państwa zawsze dostrzegala zalety wynikające z podejmowania prób polubownego kończenia sporów w kontekście optymalnego zabezpieczenia interesów Skarbu Państwa. W kontekście powyższego wskazać należy, iż ugodowe zakończenie sporu w sprawach o często skomplikowanym stanie faktycznym – a w takich właśnie w głównej mierze sprawach Prokuratura Generalna wykonuje zastępstwo procesowe – pozwala w znaczący sposób ograniczyć potencjalne, aczkolwiek realne koszty – wieloletnich postępowań sądowych, jak na przykład koszty opinii biegłych (które często zbliżają się lub czasem wręcz przekraczają wysokość zgłaszanych roszczeń). Nie bez znaczenia – w przypadku wieloletnich sporów – ma również kwestia zgromadzenia ewentualnych środków dowodowych (w tym w szczególności dowodu z zeznań świadków). W przypadku Skarbu Państwa bardzo często występuje deficyt możliwości skorzystania z osobowych źródeł dowodowych. Powyższe jest wynikiem dużej fluktuacji urzędników zatrudnianych w sektorze publicznym. Okoliczność ta z kolei – co wymaga zasygnalizowania – stawia Skarb Państwa często w trudniejszej dowodowo sytuacji procesowej. Niezależnie od tego, nawet w przypadku uzyskania przez Skarb Państwa po kilkuletnim postępowaniu korzystnego rozstrzygnięcia, nie gwarantuje to zaspokojenia należności w całości czy choćby nawet w części, a to z uwagi na kondycję finansową przeciwnika procesowego Skarbu Państwa (najczęściej prywatnego przedsiębiorcy). Reasumując, polubowne kończenie sporów to gwarancja osiągnięcia w krótkim czasie satysfakcjonującego obie strony rozstrzygnięcia, a jednocześnie odciążenia wymiaru sprawiedliwości od prowadzenia wieloletnich, skomplikowanych sporów, a tym samym realna szansa na skrócenie czasu oczekiwania na rozpoznanie innych spraw.

W ostatnim roku znacząco wzrósł udział PGRP w negocjacjach ugodowych. Zwiększyła się przez to pomoc *stationes fisci* w tym zakresie. Jak się wydaje się ma to związek z uchwaleniem przez ustawodawcę tzw. Pakietu wierzycielskiego (obejmującego m.in. dodanie do ustawy o finansach publicznych art. 54a). Przywołany art. 54a, który stanowi podstawę do zawierania przez podmioty publiczne ugód w sprawach o należności cywilnoprawne mające sporny charakter. Przepis ten umożliwia jednostkom sektora finansów publicznych zawarcie ugody, w przypadku dokonania oceny, że skutki ugody będą korzystniejsze niż prawdopodobny wynik postępowania sądowego lub arbitrażowego. Ocena skutków ugody powinna przy tym następować przy uwzględnieniu okoliczności sprawy, w szczególności zasadności spornych żądań, możliwości ich zaspokojenia oraz przewidywanego czasu trwania i kosztów postępowania. Regulacja ta ma stanowić podstawę do zakończenia sporu cywilnoprawnego, mogącą znaleźć zastosowanie zarówno przed wszczęciem postępowania sądowego albo arbitrażowego albo w ich toku.

Na szczególne podkreślenie zasługuje fakt, iż w 2017 r. udało się ugodowo zakończyć szereg skomplikowanych, długoletnich sporów sądowych. W szczególności można wskazać na spory infrastrukturalne związane z budową dróg czy np. dziesięcioletni spór z wykonawcą siedziby jednego z sądów okręgowych oraz skomplikowane spory informatyczne, czy zawartą



w grudniu 2017 r., po wielomiesięcznych negocjacjach z udziałem radców PGRP, ugodę sądową pomiędzy Skarbem Państwa-GDDKiA oraz Wykonawcami kontraktów na budowę kilku odcinków autostrady A-1. Objęła ona 20 postępowań sądowych, przy czym niektóre z nich toczyły się od 2012 r. Nie można również pomijać pozytywnych wartości ugód zawieranych w mniej skomplikowanych sporach.

Wskazania również wymaga, iż część rozpoczętych w 2017 r. negocjacji – z uwagi na skomplikowany charakter sporów – w dalszym ciągu jest kontynuowanych.

W nawiązaniu do kompetencji Prokuratorii Generalnej, należy wyjaśnić, że jeżeli w postępowaniu, w którym zastępstwo wykonuje Prokuratoria Generalna, strony podejmą negocjacje lub mediację w celu zawarcia ugody, Prokuratoria Generalna bierze udział w negocjacjach lub mediacji w zakresie i charakterze określonym przez Prezesa Prokuratorii Generalnej (art. 22 w zw. z art. 4 ust. 1 pkt 12 ustawy o PGRP). Co istotne, pisemny i uzasadniony wniosek podmiotu reprezentującego Skarb Państwa, organu administracji rządowej lub osoby zastępowanej w przedmiocie zawarcia ugody sądowej jest wiążący dla Prokuratorii Generalnej (art. 30 ust. 2 ustawy o PGRP). Dotyczy to w szczególności oceny ekonomicznej zasadności zawarcia ugody w kontekście prowadzenia sporu sądowego. I wreszcie podmioty reprezentujące Skarb Państwa są obowiązane uzyskać opinię prawną Prokuratorii Generalnej o projektach ugód zawieranych przez Skarb Państwa, jeżeli wartość przedmiotu czynności prawnej przekracza kwotę 100 000 000 zł (art. 18 ust. 1 ustawy o PGRP).

## **2.9 Zadania Prezesa PGRP wynikające z przepisów Ustawy**

Zgodnie z art. 4 ust. 4 Ustawy do zadań Prezesa Prokuratorii Generalnej należy:

- 1) rozstrzyganie sporów dotyczących praw i interesów Skarbu Państwa między państwowymi jednostkami organizacyjnymi nieposiadającymi osobowości prawnej;
- 2) rozstrzyganie sporów kompetencyjnych w zakresie reprezentacji procesowej Skarbu Państwa;
- 3) organizacja Sądu Polubownego przy Prokuratorii Generalnej.

Zgodnie z art. 23 ust. 1 Ustawy w przypadku sporu dotyczącego praw lub interesów Skarbu Państwa między państwowymi jednostkami organizacyjnymi nieposiadającymi osobowości prawnej, każda z tych jednostek może wystąpić do Prezesa Prokuratorii Generalnej z wnioskiem o rozstrzygnięcie sporu. W praktyce działalności PGRP w 2017 poprawnie złożone wnioski nie wystąpiły.

Z kolei kompetencja Prezesa PGRP określona w art. 24 (Prezes Prokuratorii Generalnej z urzędu lub na wniosek sądu wskazuje, który organ jest właściwy do podejmowania czynności procesowych za Skarb Państwa.) znalazła zastosowanie w 2017 r. w 51 przypadkach. Zdecydowana większość z nich dotyczyła wskazania *statio fisci* przy sporach dotyczących służebności przesyłu, gdzie – co do zasady – jako właściwy miejscowo wskazywany był starosta.

## **2.10 Działalność Sądu Polubownego przy Prokuratorii Generalnej**

### **Ramy prawne**

Na mocy Ustawy zarządzeniem nr 010-19/17 Prezesa Prokuratorii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 3 lipca 2017 r. utworzono Sąd Polubowny przy Prokuratorii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej. Sąd jest właściwy do rozpoznawania sporów w sprawach pomiędzy innymi niż Skarb Państwa państwowymi osobami prawnymi, osobami prawnymi z udziałem Skarbu Państwa lub państwowymi osobami prawnymi. Tym samym tylko wskazane kategorie podmiotów mogą być stroną w postępowaniu przed tym Sądem.

## **Działania organizacyjne**

W ramach działań przygotowawczych do działalności Sądu opracowano projekt Regulaminu Sądu i Postępowania przed Sądem Polubownym przy Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej wraz z załącznikami, wprowadzony zarządzeniem nr 010-20/17 Prezesa Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 3 lipca 2017 r.

Regulamin wprowadza trzy drogi polubownego rozwiązywania sporów: mediację, koncyliację oraz arbitraż. Przyjęcie takiego rozwiązania tworzy szeroką paletę możliwych rozwiązań dostosowaną do preferencji oraz oczekiwań stron. Z jednej strony pozwala ono stronom na wspólne poszukiwanie optymalnego dla nich rozwiązania zaistniałego sporu przy wsparciu oraz udziale bezstronnego i neutralnego mediatora bądź uzyskanie konkretnej, niewiążącej propozycji jego rozwiązania, przedstawionej przez niezależnego eksperta w osobie koncyliatora. Z drugiej, daje możliwość otrzymania ostatecznego, wiążącego strony rozstrzygnięcia w postaci wyroku Sądu Polubownego. Projekt Regulaminu Sądu i Postępowania przed Sądem Polubownym przy Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej był konsultowany z Sądem Polubownym przy KNF, Sądem Polubownym przy KDPW oraz z członkami Kolegium Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej.

Utworzenie Sądu, którego obsługę zapewnia Urząd Prokuraturii, stanowi realizację postulatu zapewnienia możliwie szerokiego rozpoznawania sporów na drodze pozasądowej, co skrócić ma czas prowadzonych postępowań i wpłynąć na odformalizowanie drogi dochodzenia roszczeń przez podmioty objęte kognicją Sądu. Udział w postępowaniu ma charakter dobrowolny i zależy od woli obu stron. W celu zapewnienia właściwego funkcjonowania Sądu przygotowano również odpowiednie zaplecze lokalowo-logistyczne.

## **Skład osobowy**

Kluczowe dla właściwego działania Sądu Polubownego przy Prokuraturii Generalnej RP było pozyskanie Arbitrów Stałych, Mediatorów Stałych i Koncyliatorów Stałych. Sąd zgromadził grono wybitnych prawników oraz ekspertów posiadających olbrzymią wiedzę i doświadczenie zawodowe, w tym również w obsłudze prawnej podmiotów sfery publicznej, czyli osób rozumiejących specyfikę działania takich podmiotów. Regulamin Sądu stawia wygórowane wymagania powoływanym ekspertom. Zgodnie z jego treścią Arbitrami mogą być wyłącznie osoby, które spełniają przewidziane we właściwych przepisach wymagania niezbędne do powołania na stanowisko sędziego sądu okręgowego, a w przypadku koncyliatorów - sędziego sądu rejonowego. Mediatorem może być z kolei wyłącznie osoba posiadająca predyspozycje, wiedzę i umiejętności do prowadzenia mediacji gospodarczych oraz niezbędne doświadczenie w tym zakresie.

Wspomniane osoby zostały powołane zarządzeniami Prezesa Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 3 lipca 2017 r. w sprawie powołania odpowiednio:

- 1) Arbitrów Stałych Sądu Polubownego przy Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej (Zarządzenie nr 010-24/17),
- 2) Mediatorów Stałych Sądu Polubownego przy Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej (Zarządzenie nr 010-25/17),
- 3) Koncyliatorów Stałych Sądu Polubownego przy Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej (Zarządzenie nr 010-26/17).

Ponadto zarządzeniami Prezesa Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 3 lipca 2017 r. do pełnienia funkcji Prezesa Sądu Polubownego przy Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej został powołany dr hab. Marcin Krajewski (Zarządzenie nr 010-21/17), do pełnienia funkcji Wiceprezesów Sądu zostali powołani Pan Marek Miller oraz Pan Michał Czarnik (Zarządzenie nr 010-22/17), do pełnienia funkcji Sekretarza Generalnego Sądu został powołany Pan Piotr Nowak (Zarządzenie nr 010-23/17).

## **Działania informacyjno-promocyjne**

W celu upowszechnienia informacji o Sądzie Polubownym przy PGRP opracowano i uruchomiono stronę internetową Sądu, na której zamieszczono szczegółowe informacje dotyczące Sądu oraz oferowanych postępowań, wzory pomocne przy ich inicjowaniu, a także notki biograficzne Arbitrów Stałych, Mediatorów Stałych i Koncyliatorów Stałych wraz z ich zdjęciami. Opracowano również materiał informacyjny zawierający podstawowe dane dotyczące oferowanych postępowań, ich atutów etc., który jest wykorzystywany m.in. podczas spotkań informacyjnych z przedstawicielami instytucji potencjalnie zainteresowanymi postępowaniami w Sądzie Polubownym przy PGRP oraz w czasie wydarzeń organizowanych przez Sąd lub z udziałem jego przedstawicieli.

Przeprowadzono szereg spotkań z interesariuszami Sądu Polubownego, tj. osobami prawnymi z udziałem Skarbu Państwa, państwowymi osobami prawnymi oraz sędziami, w celu przedstawienia oferty Sądu.

W celu dbałości o standardy prowadzonych postępowań oraz doskonalenie kwalifikacji Mediatorów Stałych Sądu Polubownego, przeprowadzono siedem dwudniowych, autorskich warsztatów szkoleniowych z zakresu mediacji. Mając na uwadze popularyzację mediacji szkoleniem objęto także zainteresowanych radców Prokuraturii. Do końca 2017 roku szkolenie odbyło ponad 60 uczestników. Projekt będzie kontynuowany w kolejnych latach.

Rozpoczęto przygotowania organizacyjne do konferencji pt. „Efektywne rozwiązywanie sporów z udziałem Skarbu Państwa oraz państwowych osób prawnych”, która odbyła się dnia 5 lutego 2018 r. Wydarzenie organizowane jest przez Sąd Polubowny przy Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej pod patronatem Prezesa Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej prof. Leszka Boska oraz Prezes Sądu Okręgowego w Warszawie Sędzi Joanny Bitner.

## **Postępowania przed Sądem Polubownym przy PGRP**

Od dnia 3 lipca do dnia 31 grudnia 2017 r. w Sądzie Polubownym przeprowadzono dwa spotkania informacyjne. W wyniku pierwszego spotkania strony zainicjowały i rozpoczęły postępowanie mediacyjne, które jest w toku, zaś w wyniku drugiego strony złożyły wnioski do sądu, przed którym zawisła sprawa, o skierowanie sprawy do mediacji.

## **Działania o charakterze rozwojowym**

Opracowano Strategię rozwoju Sądu Polubownego na lata 2018-2020, mającą na celu podnoszenie efektywności, dbałość o standardy i jakość prowadzonych postępowań oraz podejmowanie działań o charakterze informacyjno-promocyjnym, zmierzających do upowszechniania polubownego rozwiązywania sporów wśród instytucji objętych kognicją Sądu.

### **2.11 Zadania Prezesa wynikające z przepisów ustawy o zasadach zarządzania mieniem państwowym oraz ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę o zasadach zarządzania mieniem państwowym**

**2.11.1** Rozpatrywanie wniosków państwowych osób prawnych o wyrażenie zgody na dokonanie czynności prawnej w zakresie rozporządzania składnikami aktywów trwałych (art. 38 ustawy o zasadach zarządzania mieniem państwowym)

W roku 2017 Prezes PGRP rozpatrzył 164 wnioski składane przez państwowe osoby prawne w trybie art. 38 ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym.

12 wniosków zostało przejętych przez PGRP po likwidacji Ministerstwa Skarbu Państwa, z uwagi na to, że termin ich wpływu to rok 2016 nie zostały one uwzględnione w zestawieniu wniosków które wpłynęły do PGRP w 2017 roku.

O dnia 1 stycznia 2017 r. do 31 grudnia 2017 r. wpłynęły 152 wnioski, z czego:

- 96 wniosków zostało złożonych przez uczelnie wyższe;
- 3 wnioski zostały złożone przez spółki prawa handlowego;
- 7 wniosków zostało złożonych przez przedsiębiorstwa państwowe;
- 16 wniosków zostało złożonych przez Polską Akademię Nauk;
- 21 wnioski zostały złożone przez Instytuty;
- 9 wniosków zostało złożonych przez inne podmioty.

Podział wniosków ze względu na czynności rozporządzające:

- sprzedaż – 61;
- ustanowienie hipoteki – 21;
- ustanowienie służebności – 24;
- najem/dzierżawa – 24;
- ustanowienie zastawu rejestrowego – 2;
- aport/ wyposażenie – 3;
- zamiana nieruchomości – 2;
- zobowiązanie wekslowe/cesja wierzytelności – 2;
- zrzeczenie się nieruchomości – 4;
- wydanie udziału Skarbu Państwa w nieruchomości – 1;
- zniesienie współużytkowania nieruchomości – 2;
- oddanie w użytkowanie – 1;
- zwrotne przeniesienie praw do nieruchomości w wyniku odwołania darowizny – 2;
- użyczenie – 1;
- darowizna – 1;
- zawarcie umowy o korzystanie z inwestycji – 1.

Sposoby rozstrzygnięć wniosków państwowych osób prawnych składanych do PGRP w roku 2017 w trybie art. 38 ust. 2-4:

- zgoda – 119;
- odmowa – 5;
- zwrot wniosku – 6
- wniosek bezprzedmiotowy – 15;
- inny sposób zakończenia (np. przekazanie według właściwości) – 4.

Piętnaście wniosków nadal było rozpatrywanych.

Prezes PGRP w roku 2017 rozpatrywał również 8 wniosków składanych na podstawie przepisów rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 4 kwietnia 2017 r. w sprawie szczegółowego sposobu gospodarowania niektórymi składnikami majątku Skarbu Państwa (Dz. U. z 2017 r. poz. 729), których przedmiotem było współdziałanie z właściwymi organami oraz jednostkami przy podejmowaniu decyzji o sposobie zagospodarowania składników rzeczowych majątku ruchomego oraz praw na dobrach niematerialnych, o wartości określonej w § 8 ust. 5 rozporządzenia.

Prezes PGRP w roku 2017 rozpatrywał jeden wniosek złożony na podstawie art. 95 ust. 1 i 5 ustawy z dnia 10 lipca 2015 r. o Agencji Mienia Wojskowego (t.j. Dz. U. z 2017 r. poz. 1456). Zgodnie z tym przepisem: nieruchomości Skarbu Państwa, stanowiące lotniska wojskowe lub ich części, trwale niewykorzystywane do realizacji zadań przez jednostki organizacyjne podległe Ministrowi Obrony Narodowej lub przez niego nadzorowane, które powinny zachować swój lotniczy charakter, właściwy wojewoda przekazuje w drodze darowizny jednostkom samorządu terytorialnego właściwym ze względu na położenie lotniska wojskowego lub jego części.

Prezes Prokuratury Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej wyraża zgodę na dokonanie darowizny z uwzględnieniem warunków zawartych w opiniach Ministra właściwego do spraw transportu i Ministra Obrony Narodowej (art. 95 ust. 5 ustawy).

**2.11.2** Kolejnym zadaniem powierzonym na mocy przepisów ustawy o zasadach zarządzania mieniem państwowym Prezesowi PGRP było:

- A. opracowanie rocznego sprawozdania o stanie mienia Skarbu Państwa oraz
- B. prowadzenie zbiorczej ewidencji na podstawie danych z ewidencji podstawowych, w zakresie mienia Skarbu Państwa, w tym: a) akcji i udziałów Skarbu Państwa w spółkach kapitałowych, b) podmiotów wykonujących prawa (art. 43 ustawy).

**A. Sprawozdanie o stanie mienia Skarbu Państwa według stanu na dzień 31 grudnia 2016 r.**

Zgodnie z art. 43 pkt 1 ustawy z dnia 16 grudnia 2016 roku o zasadach zarządzania mieniem państwowym „Prezes Prokuratury Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej przygotowuje i przedkłada Sejmowi coroczne sprawozdania o stanie mienia Skarbu Państwa”, sporządzone na podstawie zbiorczej ewidencji mienia Skarbu Państwa wynikającej z realizacji zadania z art. 43 pkt 3 tej ustawy. W dniu 21 listopada 2017 r. Prezes Prokuratury Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej przedłożył Sejmowi Sprawozdanie o stanie mienia Skarbu Państwa według stanu na dzień 31 grudnia 2016 r. Zasady i tryb jego przygotowania określone zostały w § 25 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 20 września 2017 r. w sprawie sposobu ewidencjonowania mienia Skarbu Państwa. Sprawozdanie dotyczyło majątku państwowego objętego zbiorczą ewidencją, z uwzględnieniem przepisów obowiązujących do dnia 31 grudnia 2016 r. W zbiorczej ewidencji majątku Skarbu Państwa uwzględniono składniki wyróżnione rodzajowo, składniki podlegające ewidencji na szczególnych zasadach i w zakresie określonym w odrębnych przepisach, składniki mające formę majątków odrębnych oraz prawa majątkowe, które stanowiły wkład założycielski lub udział Skarbu Państwa w państwowych osobach prawnych.

**B. Ewidencja podmiotów, w szczególności państwowych jednostek organizacyjnych, którym przysługuje prawo wykonywania uprawnień wynikających z praw majątkowych lub do działania w imieniu Skarbu Państwa.**

Na podstawie art. 43 pkt 2 ustawy z dnia 16 grudnia 2016 roku o zasadach zarządzania mieniem państwowym „Prezes Prokuratury Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej prowadzi ewidencję podmiotów, w szczególności państwowych jednostek organizacyjnych, którym przysługuje prawo wykonywania uprawnień wynikających z praw majątkowych Skarbu Państwa lub do działania w imieniu Skarbu Państwa”.

W ramach realizacji tego zadania w PGRP prowadzono następujące zbiorcze ewidencje:

- 1) ewidencja państwowych jednostek organizacyjnych, którym przysługuje prawo wykonywania uprawnień wynikających z praw majątkowych lub do działania w imieniu Skarbu Państwa, prowadzona na podstawie informacji otrzymywanych od 75 dysponentów części budżetowej.

W 2017 r. przedmiotowa ewidencja obejmowała 2.854 jednostki.

- 2) ewidencja spółek z udziałem Skarbu Państwa, prowadzona na podstawie informacji otrzymywanych od 16 organów nadzorujących.

W 2017 r. przedmiotowa ewidencja obejmowała 472 spółki.

- 3) ewidencja przedsiębiorstw państwowych, prowadzona na podstawie informacji otrzymywanych od 14 organów nadzorujących.

W 2017 r. przedmiotowa ewidencja obejmowała 34 przedsiębiorstwa państwowe.

**2.11.3** Jeżeli chodzi o zadania realizowane na podstawie przepisów ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę o zasadach zarządzania mieniem państwowym, to zważyć należy, że obejmują one w szczególności wykonywanie praw i obowiązków Skarbu Państwa wynikających z tytułów uczestnictwa w spółkach działających na terenie Rzeczypospolitej Polskiej przed dniem 1 września 1939 r., w tym spółek reaktywowanych. Wykonywanie praw akcji w spółkach, ma na celu ochronę interesów majątkowych Skarbu Państwa przed bezprawnymi działaniami zmierzającymi do wzruszenia podstaw prawnych przejęcia przez Państwo praw majątkowych znacjonalizowanych podmiotów na podstawie aktów wydanych po zakończeniu drugiej wojny światowej, które podejmowane są przez władze reaktywowanych spółek. Wykonywanie praw z akcji obejmowało udział w Walnych Zgromadzeniach następujących spółek reaktywowanych, a także wykonywanie prawa głosu w sprawach objętych porządkiem obrad:

- Spółka Akcyjna Fabryk Metalowych Pod Firmą: Norblin, Bracia Buch i T. Werner w Warszawie w dniach 26 stycznia i 10 lutego 2017 r.,
- Jaworznickie Kopalnie Węgla S.A. z siedzibą w Krakowie w dniach 25 kwietnia, 8 maja i 25 maja 2017 r.,
- „BERGTRANS” Towarzystwo Żeglugowe Sp. z o.o. w dniach 28 kwietnia, 3 lipca 2017 r.,
- Steinhagen i Staender Fabryka Papieru i Celulozy S.A. z siedzibą w Warszawie w dniu 23 maja 2017r.,
- Herzfeld i Victorius Spółka Akcyjna z siedzibą w Grudziądzu w dniu 9 czerwca 2017 r.,
- Mirkowska Fabryka Papieru Spółka Akcyjna z siedzibą w Krakowie w dniu 5 lipca 2017 r.,
- Zjednoczone Fabryki Cykorii Fred. Bohm & Co. I Gleba Spółka Akcyjna z siedzibą w Toruniu w dniu 22 czerwca 2017 r. i 19 lipca 2017 r.
- Spółka Akcyjna Fabryk Chemicznych i Huty Szklanej „Kijewski i Scholtze i Spółka” z siedzibą w Warszawie w dniu 9 sierpnia 2017 r., 8 września i 6 października 2017 r.
- Przemysł Mydlarski i Perfumeryjny Fryderyk Puls Spółka Akcyjna w likwidacji z siedzibą w Warszawie w dniu 6 listopada 2017 r.,
- Sierszańskie Zakłady Górnicze Spółka Akcyjna z siedzibą w Krakowie w dniu 6 listopada 2017 r.,
- „Browary Grodziskie” Spółka Akcyjna z siedzibą w Grodzisku Wielkopolskim w dniu 28 grudnia 2017 r.
- „Siła i Światło” Spółka Akcyjna z siedzibą w Warszawie w dniu 29 grudnia 2017 r.,
- Warszawskie Towarzystwo „MOTOR” Zakłady Chemiczno- Farmaceutyczne Spółka Akcyjna z siedzibą w Warszawie w dniu 29 grudnia 2017 r.
- Spółka Akcyjna Fabryk Metalowych Pod Firmą: Norblin, Bracia Buch i T. Werner w Warszawie w dniu 29 grudnia 2017 r.

### **III WYKONYWANIE ZADAŃ W ROKU SPRAWOZDAWCZYM**

#### **1. ZASTĘPSTWO PROCESOWE WYKONYWANE PRZEZ PROKURATORIĘ GENERALNĄ RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ <sup>1</sup>**

##### **1.1. Liczba spraw prowadzonych w roku 2017 r.**

Liczba nowych spraw sądowych zarejestrowanych w Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej w 2017 r. wyniosła ogółem 3 840, z tego zastępstwo procesowe:

- 1) sprawy toczące się przed sądami powszechnymi, polubownymi i arbitrażowymi, w których zastępowany jest Skarb Państwa: 3 459;

---

<sup>1</sup> Pojęciem zastępstwa obejmowane są wszelkie kategorie zastępstwa: Skarbu Państwa, Rzeczypospolitej Polskiej oraz państwowych osób prawnych, osób prawnych z udziałem Skarbu Państwa oraz osób prawnych z udziałem państwowych osób prawnych.

2) sprawy państwowych osób prawnych, osób prawnych z udziałem Skarbu Państwa i osób prawnych z udziałem państwowych osób prawnych: 381.

W 242 sprawach zastępstwo wykonywane przez PGRP ograniczało się do postępowania przed Sądem Najwyższym.

Liczba nowych spraw w 2017 roku w stosunku do roku 2016 była większa o 13,15 %.

W 2017 r. do Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej wpłynęło więcej nowych spraw sądowych (3 840), niż zostało w tym okresie zakończonych (2 887).

- 1) sprawy Skarbu Państwa: 2 784
- 2) sprawy osób zastępowanych: 103

Według stanu na dzień 1 stycznia 2017 r. Prokuratura Generalna Skarbu Państwa prowadziła 6 581 sprawy sądowe, zaś na dzień 31 grudnia 2017 prowadzono 7 444 sprawy. Daje to wzrost prowadzonych spraw sądowych o ok. 11,59 %.

Sprawy, w których nie występowały problemy prawne przekazywane były sukcesywnie do *stationes fiscali* (w 2017 r. przekazano tych spraw 349).

Przyjmując kryterium wartości przedmiotu sporu przekraczającej 1 000 000 zł za szczególnie istotne dla ochrony praw i interesów Skarbu Państwa czy osób zastępowanych można uznać 1 674 (wzrost o ok 17,64%) spraw będących w toku na dzień 31 grudnia 2017 r. Również i w tym zakresie nie do końca uprawnione byłoby wnioskowanie, że wskazana liczba obejmuje wszelkie sprawy istotne dla ochrony praw i interesów Skarbu Państwa oraz osób zastępowanych. Precedensowy charakter wielu spraw o wartości przedmiotu sporu niższej niż 1 000 000 PLN stanowi w wielu przypadkach poważniejsze zagrożenie dla interesów Skarbu Państwa niż pojedyncze sprawy o wartości przedmiotu sporu przekraczających tę kwotę. Z oczywistych względów (braku danych o powództwach jeszcze niewytoczonych) Prokuratura Generalna Rzeczypospolitej Polskiej nie ma jednak możliwości statystycznego oszacowania liczby takich spraw, ani ich wpływu na stan majątku Skarbu Państwa.

Do spraw istotnych muszą być zakwalifikowane sprawy prowadzone przez Prokuraturę Generalną Rzeczypospolitej Polskiej przed Sądem Najwyższym. W 2017 r. wpłynęło 242 spraw (spadek o 5% w stosunku do roku 2016), w których Prokuratura Generalna Rzeczypospolitej Polskiej wykonywała zastępstwo procesowe ograniczone do postępowania przed tym sądem. Powyższa liczba nie obejmuje wszystkich postępowań, w których Prokuratura Generalna zastępowała Skarb Państwa w postępowaniu przed Sądem Najwyższym. Należy uwzględnić, że w wielu postępowaniach obrona interesów Skarbu Państwa rozpoczęta przed sądami powszechnymi jest następnie kontynuowana przed Sądem Najwyższym. Sprawy tego rodzaju stanowią ze statystycznego punktu widzenia sprawy toczące się „przed sądami powszechnymi”, pomimo że ich prowadzenie wymaga niekiedy kilkukrotnego zastępowania Skarbu Państwa przed Sądem Najwyższym. Tym samym pewien spadek liczby spraw, w których PGRP działa wyłącznie przed Sądem Najwyższym (pośredni skutek nowelizacji z 2009 r.) nie oznacza zmniejszenia częstotliwości występowania radców PGRP w Sądzie Najwyższym.

Należy również wskazać na liczbę spraw dotyczących infrastruktury drogowej. Liczba spraw tego rodzaju prowadzonych przez Prokuraturę Generalną Rzeczypospolitej Polskiej na dzień 31 grudnia 2017 r. wyniosła 439 sprawy co stanowi wzrost o 5 % w stosunku do roku 2016. Należy przy tym wskazać, że 100 spraw tego rodzaju wpłynęło w 2017 roku. Skarb Państwa jest w tych sprawach reprezentowany przez Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad. Są to sprawy o skomplikowanym charakterze i zazwyczaj dużej

wartości przedmiotu sporu, często kumulujące w jednym pozwie nawet kilkadziesiąt roszczeń wynikających z danego kontraktu. Sprawy te - podobnie jak sprawy o dużej wartości przedmiotu sporu - wymagają szczególnego nakładu pracy, często powierzenia ich prowadzenia zespołowi radców.

Wyszczególnić w tym miejscu należy także sprawy reprivatyzacyjne, związane z roszczeniami dotyczącymi tzw. gruntów warszawskich, reformy rolnej, czy nacjonalizacji przemysłu. Postępowania te były prowadzone w PGSP i są prowadzone w PGRP od pierwszej instancji, przy czym z uwagi na skomplikowanie stanów prawnych poszczególnych spraw często kończą się dopiero po orzeczeniu Sądu Najwyższego. W 2017 roku zakończonych zostało 82 spraw reprivatyzacyjnych, wskutek czego zasądzono od Skarbu Państwa kwotę 68 487 075,85 zł, natomiast oddalono roszczenia na kwotę 64 775 297,01 zł. W 2017 r. do Prokuraturii wpłynęły 160 sprawy reprivatyzacyjne o wartości przedmiotu sporu 380 564 875,35 zł.

Na dzień 31 grudnia 2017 r. pozostawało w toku 677 spraw reprivatyzacyjnych. Łączna wartość przedmiotu spraw pozostających w toku na ten dzień wynosi 5 226 885 162,93 zł oraz 495 000 euro.

**Łączna wysokość roszczeń w sprawach które wpłynęły do PGRP w 2017 r. wyniosła:**

Typ Sądu	Łączna wartość	Liczba Łączna wartość przedmiotu sprawy wg waluty		
		PLN	EUR	USD
Sąd Najwyższy	242	113 251 713,66	-	-
Sprawy Skarbu Państwa:	3 459	6 975 354 743,79	2 817 294,08	300 000 000
Sprawy osób zastępowanych:	381	7 284 362 302,63		
RAZEM	3 840	14 259 717 046,42	2 817 294,08	300 000 000

Suma wszystkich roszczeń w zarejestrowanych w 2017 r. sprawach prowadzonych przez Prokuraturę Generalną Rzeczypospolitej Polskiej, zgodnie z podziałem wg strony inicjującej postępowanie, wyniosła:

Typ wszczętych spraw	Liczba wszczętych spraw	Łączna wartość przedmiotu sprawy wg waluty		
		PLN	EUR	USD
przeciwko Skarbowi Państwa lub osobom zastępowanym	3029 łącznie, w tym Sprawy Skarbu Państwa 2730 Sprawy osób zastępowanych : 294	9 643 704 035,72 łącznie, w tym Sprawy Skarbu Państwa 4 654 885 986,16 Sprawy osób zastępowanych 4 988 818 049,56	2 817 294,08	300 000 000
z powództwa Skarbu Państwa lub osób zastępowanych	794 łącznie, w tym Sprawy Skarbu Państwa : 727 Sprawy osób zastępowanych : 82	4 615 637 410,70 łącznie, w tym Sprawy Skarbu Państwa: 2 413 754 670,73 1)Sprawy osób zastępowanych 2 201 882 739,97	-	-
Pozostałe (stanowiska zajmowane na podstawie art. 15 ustawy o PGRP, brak właściwości PGRP)	13	375 600	-	-
RAZEM	3 840	14 259 717 046,42	2 817 294,08	300 000 000



Łączna wysokość roszczeń w sprawach prowadzonych przez Prokuratorię Generalną Rzeczypospolitej Polskiej w 2017 r. (według stanu na dzień 31 grudnia 2017 r.) wynosiła 50 172 356 688,44 zł (w tym także wyrażonych w walutach obcych według kursu średniego NBP z dnia 31 grudnia 2017 roku - spadek o ok. 0,88 %). Spadek łącznej wartości roszczeń w sprawach prowadzonych przez PGRP wynikał w największej mierze ze zdarzenia jednorazowego jakim było zakończenie (poprzez umorzenie) postępowania związanego z zamknięciem bez wyboru oferenta postępowania przetargowego na dostawę śmigłowców wielozadaniowych dla Wojska Polskiego na kwotę 13 mld. zł.

Należy w tym miejscu wskazać, że z uwagi na specyfikę postępowań arbitrażowych (brak konieczności wskazania wysokości roszczenia we wstępnej fazie postępowania) wysokość roszczeń dochodzonych przeciwko Skarbowi Państwa i Rzeczypospolitej Polskiej jest w rzeczywistości wyższa niż wskazana powyżej (na podstawie danych – tytułem przykładu należy wskazać sprawę dotyczącą niezawarcia umowy na wielozadaniowe śmigłowe dla polskiej armii, w której można przypuszczać, że zgłoszone żądania osiągną kwotę 13 mld. zł).

Tym samym radcowie i referendarze Prokuratorii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej prowadzili sprawy o łącznej wartości wynoszącej średnio ok. 315 549 413,13 zł na jednego radcę i referendarza (kwota ta spadła o 207 943 902,45 zł, tj. około 39,72 %, w stosunku do poprzedniego roku sprawozdawczego).

Dane z lat poprzednich (z okresu funkcjonowania PGSP) są jednak w zakresie obciążeń poszczególnych pracowników nieporównywalne z danymi z roku 2017. Wiąże się to z utworzeniem w PGRP nowej kategorii pracowników merytorycznych, tj. referendarzy. Referendarze mogą pod nadzorem radców występować w sprawach sądowych. Praktyka funkcjonowania w 2017 r. wskazuje, że referendarze prowadzą sprawy (mniej skomplikowane, o charakterze spraw typowych, o mniejszych wartościach przedmiotu sporu) pod nadzorem radców. Brak jest podstaw do nieuwzględniania w przedstawionym powyżej zestawieniu referendarzy (których liczba na dzień 31 grudnia 2017 r. sięgnęła 29 osób).

W Prokuratorii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej w 2017 r. zakończono ogółem 2 887 spraw (zarówno spraw zainicjowanych w roku 2017, jak i w latach wcześniejszych), w tym w sprawach, w których Prokuratoria wykonywała zastępstwo procesowe:

przed sądami powszechnymi i polubownymi:

sprawy Skarbu Państwa: 2 784;

sprawy osób zastępowanych: 103.

W 252 sprawach zastępstwo PGRP ograniczone było do postępowania przed Sądem Najwyższym.

## **1.2. Podmioty reprezentujące Skarb Państwa**

Wykonywanie zastępstwa procesowego przez Prokuratorię Generalną Rzeczypospolitej Polskiej odbywało się na rzecz podmiotów reprezentujących Skarb Państwa. I tak są to:

- organy władzy publicznej;
- państwowe jednostki organizacyjne niemające osobowości prawnej;
- organy jednostek samorządu terytorialnego i inne podmioty, którym powierzono wykonywanie zadań publicznych;
- organy administracji rządowej i inne podmioty uprawnione do reprezentowania Skarbu Państwa.

Poniżej przedstawiona została lista podmiotów, których działalności najczęściej dotyczyły sprawy sądowe zarejestrowane w Prokuratorii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej w roku 2017.

W tabeli podana została liczba postępowań sądowych, w których poszczególne podmioty występowały:

Podmioty	Liczba postępowań
Służba więzienna, areszty śledcze i zakłady karne	781
Sądy	499
Prezydenci miast (wykonujący zadania z zakresu administracji rządowej)	343
Organy skarbowe	196
Starostowie (wykonujący zadania z zakresu administracji rządowej)	275
Ministrowie łącznie w tym najczęściej:	464
Minister Rozwoju	167
Minister Finansów	84
Minister Sprawiedliwości	37
Minister Obrony Narodowej	30
Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego	20
Minister Skarbu Państwa	18
Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi	17
Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji	15
Minister Infrastruktury i Budownictwa	14
Minister Infrastruktury	13
Minister Zdrowia	11
Minister Środowiska	8
Minister Energii	6
Minister Cyfryzacji	5
Minister Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej	5
Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej	4
Minister Rozwoju Regionalnego	3
Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego	2
Minister Sportu i Turystyki	2
Minister - członek Rady Ministrów, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów	2
Minister Spraw Zagranicznych	1
Wojewodowie	173
Jednostki prokuratury	106
GDDKiA	100
Jednostki Lasów Państwowych	70
Jednostki Policji	110

### 1.3. Skuteczność Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej w zakresie zastępstwa procesowego

Zadaniem Prokuraturii Generalnej jest zapewnienie Skarbowi Państwa i osobom zastępowanym w najistotniejszych sprawach ochrony prawnej na najwyższym możliwym poziomie. Ocena jakości tego rodzaju usług jest tradycyjnie dokonywana z punktu widzenia należytej staranności i rzetelności dochowywanych przez pełnomocnika. Żadna sprawa nie została przez Prokuraturę Generalną Rzeczypospolitej Polskiej przegrana na skutek niezachowania należytej staranności przez radców i to pomimo ogromnego obciążenia ich pracą.

Co więcej, profesjonalne wypełnienie swoich zadań przez radców Prokuraturii Generalnej w naturalny sposób skutkuje wysoką skutecznością przy wykonywaniu zastępstwa procesowego. Dotyczy to zarówno spraw, w których Skarb Państwa (lub osoby zastępowane) występuje do podmiotów trzecich z określonymi roszczeniami, jak również spraw, w których rola Prokuraturii Generalnej zasadza się na obronie interesów Skarbu Państwa (lub osób zastępowanych) przed niezasadnymi roszczeniami. Wysoka skuteczność Prokuraturii Generalnej utrzymuje się na względnie stabilnym i porównywalnym poziomie.

Po pierwsze, na mocy art. 30 ust. 2 Ustawy Prokuratura Generalna jest związana stanowiskiem jednostek organizacyjnych reprezentujących Skarb Państwa (osób zastępowanych) w przedmiocie wszczęcia postępowania, cofnięcia pozwu lub wniosku, uznania roszczenia, zrzeczenia się roszczenia, ograniczenia roszczenia lub zawarcia ugody sądowej. Tym samym Prokuratura nie posiada kompetencji do odmowy prowadzenia spraw obarczonych niezasadnie wysokim ryzykiem procesowym ani też zobowiązania państwowych jednostek organizacyjnych do wszczęcia postępowania zmierzającego do ugodowego zakończenia sporu. Nawet zaś w przypadku, w którym państwowe jednostki organizacyjne są zainteresowane polubownym zakończeniem sprawy, dążenie to nie musi być podzielane przez przeciwnika procesowego Skarbu Państwa.

Po drugie, misja Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej polegała na prowadzeniu spraw o szczególnie skomplikowanym charakterze. W tym kontekście należy np. z aprobatą uwzględnić nieznaczne zmniejszenie się wpływu – co do zasady rutynowych – spraw dotyczących warunków pozbawienia wolności (por. wyżej). Zwiększenie udziału spraw trudnych i wieloaspektowych (spójne z misją Prokuraturii Generalnej) może jednakże skutkować pozornym obniżeniem skuteczności zastępstwa procesowego Prokuraturii, pomimo najwyższej staranności dokładanej przy świadczeniu pomocy prawnej. Uchylenie się od zastępstwa procesowego w tego rodzaju sprawach oznaczałoby w rzeczywistości zarzucenie funkcji, do której pełnienia Prokuratura została stworzona.

Uwzględnienie powyższych zastrzeżeń pozwala na rzeczywistą analizę danych statystycznych dotyczących spraw zakończonych przez Prokuraturę Generalną w 2017 r.

a. Zestawienie wyników spraw zakończonych w 2017 r.

Zbiorczy typ wyniku postępowania	Liczba zakończonych spraw
Wygrana i wygrana częściowa Skarbu Państwa lub osoby zastępowanej	1 452
Przegrana i przegrana częściowa Skarbu Państwa lub osoby zastępowanej	216
Inne zakończenie, w tym:	1219
przekazanie do <i>statio fisci</i> na wniosek jednostki organizacyjnej, albo z urzędu	394
brak właściwości PGRP	347
zwrot pozwu	121
umorzenie postępowania	212
niezłożenie pozwu	36
zawarcie ugody	29
nie zawarcie ugody	7
odmowa przejęcia sprawy do prowadzenia	18
pozostałe	55
RAZEM	2 887

b. Sprawy przeciwko Skarbowi Państwa lub osobom zastępowanym zakończone w 2017 r.

Przedstawione powyżej zastrzeżenia odnoszące się do analizy spraw wygranych do spraw przegranych, należy dwójnasób odnieść do analiz kwot zasądzonych na rzecz Skarbu Państwa oraz kwot zasądzonych od Skarbu Państwa. Najwyższa staranność cechująca zastępstwo procesowe sprawowane przez Prokuratorię Generalną skutkuje jej wysoką skutecznością również w omawianym zakresie. Należy jednak ponownie uwzględnić, że relacja między poziomem pomocy prawnej zapewnianej przez Prokuratorię a statystycznym obrazem kwot zasądzonych „na rzecz” lub „od” Skarbu Państwa (osób zastępowanych) jest w jeszcze większym stopniu pośrednia niż relacja między poziomem obsługi prawnej zapewnianej przez Prokuratorię a współczynnikiem spraw wygranych do spraw przegranych przez Skarb Państwa (osoby zastępowane). Bardzo dobre wyniki Prokuratorii Generalnej na tym polu będą mogły ulegać okresowym zmianom niezwiązanym ze zwiększeniem bądź obniżeniem poziomu obsługi prawnej świadczonej przez Prokuratorię.

Sprawy przeciwko Skarbowi Państwa (osobom zastępowanym) zakończone w 2017 r.

Liczba <b>wygranych</b> spraw skierowanych przeciwko Skarbowi Państwa lub Rzeczypospolitej Polskiej albo osobie zastępowanej	1204
Suma roszczeń <b>oddalonych</b> w stosunku do Skarbu Państwa lub Rzeczypospolitej Polskiej albo osoby zastępowanej	2 859 032 885,97 PLN
Liczba <b>przegranych</b> spraw skierowanych przeciwko Skarbowi Państwa lub Rzeczypospolitej Polskiej albo osobie zastępowanej	161
Suma roszczeń zasądzonych od Skarbu Państwa lub Rzeczypospolitej Polskiej albo osobie zastępowanej	150 460 873,34 PLN
Skuteczność w zakresie kwot roszczeń przeciwko Skarbowi Państwa lub Rzeczypospolitej Polskiej albo osobie zastępowanej w PLN	94,74% (wzrost o 2,55%)
Skuteczność w zakresie kwot roszczeń przeciwko Skarbowi Państwa lub Rzeczypospolitej Polskiej albo osobie zastępowanej w EUR	-----
Skuteczność w zakresie liczby spraw skierowanych przeciwko Skarbowi Państwa lub Rzeczypospolitej Polskiej albo osobie zastępowanej	86,63% (spadek o 7,66%)
Liczba <b>wygranych</b> spraw z powództwa Skarbu Państwa lub Rzeczypospolitej Polskiej albo osobie zastępowanej	304
Suma roszczeń <b>zasądzonych na rzecz</b> Skarbu Państwa lub Rzeczypospolitej Polskiej albo osobie zastępowanej	128 251 952,05 PLN
Liczba <b>przegranych</b> spraw z powództwa Skarbu Państwa lub Rzeczypospolitej Polskiej albo osobie zastępowanej	52
Suma roszczeń <b>oddalonych</b> w sprawach z powództwa Skarbu Państwa lub Rzeczypospolitej Polskiej albo osobie zastępowanej	13 614 528,25 PLN
Skuteczność w zakresie rozstrzygnięcia co do kwot w PLN	89,38% (wzrost o 3,63%)
Skuteczność w zakresie liczby spraw z powództwa Skarbu Państwa lub Rzeczypospolitej Polskiej albo osobie zastępowanej	82,89% (spadek o 1,08%)

Należy odnotować, iż w roku 2017 nastąpił wzrost procentowej skuteczności PGRP (przy uwzględnieniu relacji zgłaszanych roszczeń i faktycznie zasądzanych kwot) w sprawach biernych (w których Skarb Państwa czy osoba zastępowana nie były stroną inicjującą postępowanie) z 92,19% (w 2016 r.) do 94,74%, zaś w przypadku spraw czynnych z 85,76 % do 89,38%.

Rozważając kwestię współczynnika procentowego w przypadku spraw czynnych trzeba wskazać, że w okresie 2012 – 2017 podlegał on znaczącym wahaniom, podobnie jak istotnym zmianom podlegały kwoty zasądzone z powództw Skarbu Państwa. W przypadku spraw czynnych (rozpoczynających z się z inicjatywy Skarbu Państwa: z powództwa lub z wniosku) w 2015 r. współczynnik procentowy wyniósł 66,75 % (przy powództwach uwzględnionych na kwotę 103 mln), w 2014 r. 76,89% (291 mln), w 2013 r. 56,9% (72 mln) oraz w 2012 r. 42,1% (93 mln). Dodatkowo trzeba wskazać, że liczba zakończonych spraw w poszczególnych latach nieznacznie przekraczała 200. Niska liczba kończonych spraw (dziesięciokrotnie niższa niż w przypadku spraw biernych) nakazuje poważne potraktowanie hipotezy o nieprzewidywalności wysokości wskaźnika w konkretnych latach, jak również nieprzewidywalności wysokości kwot zasądzonych czy oddalanych w sprawach z powództwa Skarbu Państwa. Wskazać ponadto należy, iż istotna część spraw czynnych dotyczy zapłaty kar umownych – w wielu wypadkach można dostrzec podstawy do ich miarkowania, jednak podmioty reprezentujące Skarb Państwa uznają (zgodnie z powszechnie przyjętym rozumieniem przepisów ustawy o dyscyplinie finansów publicznych) za właściwe dochodzenie całych kwot kar umownych wynikających z zapisów umownych.

#### **1.4. Pełnomocnicy zewnętrzni**

Zgodnie z przepisem art. 4 ust. 2 pkt 5 ust. 1 Ustawy wykonywanie zastępstwa procesowego Skarbu Państwa przed sądami, trybunałami oraz innymi organami orzekającymi zostało powierzone radcom Prokuraturii Generalnej. Jedyne przewidziany Ustawą wyjątek dotyczy spraw przed sądami, trybunałami lub innymi organami orzekającymi w sprawach wymagających znajomości prawa obcego albo procedur lub instytucji międzynarodowych (art. 11 w zw. z art. 34 Ustawy).

W tego rodzaju sprawach Prokuratura Generalna mogła powierzyć zastępstwo w drodze umowy cywilnoprawnej radcy prawnemu, adwokatowi lub innej osobie uprawnionej do występowania w charakterze pełnomocnika procesowego. W 2017 r. Prokuratura Generalna Rzeczypospolitej Polskiej udzieliła zewnętrznym kancelariom prawniczym pełnomocnictw łącznie w 4 postępowaniach post-arbitrażowych.

W powyższych postępowaniach zatrudnienie kancelarii prawniczych konieczne było ze względu na szczególne znaczenie prowadzonych spraw, specyfikę postępowania post-arbitrażowego, jak również wymaganą znajomość prawa obcego.

Podkreślić jednak należy, że Prokuratura Generalna Rzeczypospolitej Polskiej aktywnie wspiera i nadzoruje pełnomocników. Podjęto również działania mające na celu zorganizowanie zespołu prawników, zdolnych do samodzielnego poprowadzenia spraw arbitrażowych również w przypadku, gdy językiem postępowania jest język angielski. W wyniku tych działań, PGRP samodzielnie prowadziła postępowania arbitrażowe we współpracy z właściwymi urzędami państwowymi (na dzień 31 grudnia 2017 r. Prokuratura Generalna Rzeczypospolitej Polskiej prowadziła 8 takich postępowania). W jednym postępowaniu arbitrażowym Prokuratura Generalna Rzeczypospolitej Polskiej zrezygnowała z dalszej współpracy z zewnętrznym pełnomocnikiem.

Lp.	Strona przeciwna	Przedmiot arbitrażu lub post-arbitrażu	Wysokość roszczeń	Kancelaria zewnętrzna
1.	Inwestorzy holenderscy	Postępowanie ze skargi o uchylenie wyroku arbitrażowego wydanego w Szwajcarii	ok. 37 mln PLN	Python Attorneys at Law Genewa
2.	Inwestor amerykański	Postępowanie ze skargi o uchylenie wyroku arbitrażowego wydanego we Francji	ok. 372 mln PLN	Dechert LLP Paryż
3.	Wykonawca fiński	umowa offsetowa	7.943.180,39 EUR	Domański, Zakrzewski, Palinka Spółka Komandytowa
4.	Inwestor luksemburski	Postępowanie ze skargi o uchylenie wyroków arbitrażowych wydanych w Szwecji	653.639.384 PLN	Hannes Snellman
5.	Inwestor luksemburski	Postępowanie ze skargi o uchylenie lub zmianę wyroku arbitrażowego wydanego w Wielkiej Brytanii	ok. 16,5 mln EUR	Shackleton and Associates Ltd
6.	Inwestorzy austriaccy	ochrona inwestycji	10.000.000 EUR	Wardyński i Wspólnicy Spółka Komandytowa  (w 2017 r. doszło do wypowiedzenia pełnomocnictwa)

7.	Inwestor amerykański	ochrona inwestycji	56.000.000 PLN	Domański, Zakrzewski, Palinka Spółka Komandytowa
8.	Inwestor kanadyjski	ochrona inwestycji	100.000.000 USD	CMS Cameron McKenna Greszta i Sawicki Spółka komandytowa

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

Należy jednak podkreślić, że radcowie Prokuratorii czynnie uczestniczyli w prowadzeniu tych sporów, wspierając prawników z kancelarii, co pozwoliło im zebrać ogromną wiedzę – zarówno dotyczącą materii traktatów, jak i metodyki prowadzenia tego rodzaju sporów. Musiał w końcu nadejść czas na ich samodzielne prowadzenie.

Należy zauważyć, że decyzja o samodzielnym prowadzeniu spraw opartych na BIT przez Prokuratorie zbiegła się w czasie z pewnym usamodzielnieniem się polskich kancelarii, które po kilku latach także nabyły *know – how* umożliwiające im prowadzenie takich sporów bez znaczącego wsparcia partnerów z Londynu, Paryża czy Nowego Jorku. Logicznym było, aby Prokuratoria po kilku latach zbierania analogicznych doświadczeń – oraz istotnych wzmocnieniach kadrowych – podjęła wyzwanie rzucone przez polskich prawników.

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

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

Postępowania takie, toczące się przed sądami państw obcych już nie na podstawie procedur międzynarodowych, ale w oparciu o prawo wewnętrzne tych państw, ze względu na dbałość o interesy Rzeczypospolitej Polskiej nie mogą być obsługiwane samodzielnie przez Prokuratorie i wymagają bezwzględnie zatrudniania prawników zagranicznych, co generuje znaczne koszty i niewątpliwie będzie je generować w przyszłości, jeżeli zauważalny trend kwestionowania praktycznie wszystkich wyroków trybunałów arbitrażowych w sprawach, w których Rzeczpospolita Polska uczestniczy, utrzyma się.

## 2. DZIAŁALNOŚĆ OPINIODAWCZA

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

Ustawa zachowała możliwość wystąpienia do Prokuraturii Generalnej z wnioskiem o opinię w każdej sprawie przez podmioty reprezentujące Skarb Państwa (art. 17) oraz przez osoby zastępowane (art. 19) z pozostawieniem decyzji o wystąpieniu o opinię w kompetencji tych podmiotów.

Jednakże Ustawa wprowadziła także obowiązek uzyskania opinii Prokuraturii Generalnej przez podmioty reprezentujące Skarb Państwa w przypadku:

- projektów umów, ugód oraz jednostronnych czynności prawnych dokonywanych przez Skarb Państwa, jeżeli wartość przedmiotu czynności prawnej przekracza kwotę 100 000 000 zł (art. 18 ust. 1 Ustawy);
- wzoru umowy, istotnych postanowień umowy, ogólnych warunków umowy lub projektu umowy udzielanych na podstawie ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. - Prawo zamówień publicznych, jeżeli wartość przedmiotu zamówienia przekracza kwotę 100 000 000 zł (art. 18 ust. 2).

Z kolei zgodnie z art. 20 ust. 1 podmioty reprezentujące Skarb Państwa oraz osoby zastępowane będące państwowymi osobami prawnymi, są obowiązane uzyskać opinię prawną Prokuraturii Generalnej w przedmiocie projektu:

- 1) umowy o doradztwo prawne, jeżeli wysokość wynagrodzenia przewidzianego łącznie za świadczone usługi przekracza kwotę 500 000 zł netto, w stosunku rocznym;
- 2) zmiany umowy o doradztwo prawne podwyższającej wynagrodzenie do kwoty przekraczającej kwotę, o której mowa w pkt 1;
- 3) umowy o doradztwo prawne, w której maksymalna wysokość wynagrodzenia nie jest określona.

Jako rodzaj działalności opiniodawczej należy także potraktować wynikające z art. 21 Ustawy możliwość przygotowania przez Prokuratorie Generalną rekomendacji co do postanowień wzorów umów lub innych czynności prawnych (art. 21 ust. 1) oraz wzorów postanowień umów lub innych czynności prawnych (art. 21 ust. 2).

Opinie prawne wydane przez Prokuratorie Generalną Rzeczypospolitej Polskiej nie mają szczególnej mocy prawnej i nie stanowią wiążącej wykładni prawa dla innych organów administracji. Jakość wydawanych przez Prokuratorie Generalną Rzeczypospolitej Polskiej opinii prawnych jest jednak wysoko oceniana i są one pomocne w opracowywaniu przez inne organy państwowe własnych rozstrzygnięć i decyzji.

W 2017 r. zostało złożonych 348 wnioski o wydanie opinii (wzrost z 42 wniosków, czyli o 728%). Jak więc widać zmiana przepisów doprowadziła do gwałtownego wzrostu zadań wykonywanych przez Prokuratorie Generalną.

Wnioski składały w roku sprawozdawczym następujące jednostki organizacyjne:

Lp.	PODMIOTY	LICZBA
1	Minister Obrony Narodowej	26
2	Minister Rozwoju i Finansów / Ministerstwo Finansów	24
3	Centrum Unijnych Projektów Transportowych	21
4	Polska Grupa Zbrojeniowa S.A.	15



5	Minister Rozwoju	14
6	Zakład Zamówień Publicznych przy Ministrze Zdrowia	13
7	Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej	12
8	Minister Energii	9
9	Minister Infrastruktury i Budownictwa	9
10	Inspektorat Uzbrojenia	9
11	Operator Gazociągów przesyłowych GAZ-SYSTEM S.A.	9
12	Polskie Sieci Elektroenergetyczne S.A.	8
13	Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad	7
14	Minister Zdrowia	7
15	Minister Finansów	5
16	Rejonowy Zarząd Infrastruktury w Lublinie	5
17	Minister Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej	4
18	Polskie Linie Lotnicze "LOT"	4
19	17 Terenowy Oddział Lotniskowy Gdańsk	4
20	Rejonowy Zarząd Infrastruktury Gdynia	4
21	Rejonowy Zarząd Infrastruktury Olsztyn	4
22	Minister Gospodarki	3
23	Minister Cyfryzacji	3
24	Dyrektor Centrum Projektów Polska Cyfrowa	3
25	Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej we Wrocławiu	3
26	PKP Polskie Linie Kolejowe S.A.	3
27	Rejonowy Zarząd Infrastruktury w Gdyni	3
28	Wojskowy Zarząd Infrastruktury w Poznaniu	3
29	Rejonowy Zarząd Infrastruktury Bydgoszcz	3
30	Rejonowy Zarząd Infrastruktury Zielona Góra	3
31	Narodowe Centrum Badań i Rozwoju	3
32	Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji	2
33	Minister Spraw Zagranicznych	2
34	Naczelnik Urzędu Skarbowego w Żarach	2
35	Wojewoda Śląski	2
36	Wojewoda Wielkopolski	2
37	Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej w Krakowie	2
38	Komendant Główny Państwowej Straży Pożarnej	2
39	Komenda Portu Wojennego w Gdyni	2
40	Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej w Gliwicach	2
41	Zakład Ubezpieczeń Społecznych	2
42	Sąd Okręgowy w Katowicach	2
43	Rejonowy Zarząd Infrastruktury we Wrocławiu	2
44	12 Terenowy Oddział Lotniskowy w Warszawie	2
45	Rejonowy Zarząd Infrastruktury Kraków	2
46	Rejonowy Zarząd Infrastruktury w Szczecinie	2
47	Komendant Główny Policji	1
48	Minister - członek Rady Ministrów, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów	1
49	Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi	1
50	Minister Środowiska	1

51	Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów	1
52	Prezes Rady Ministrów	1
53	Dyrektor Izby Skarbowej w Poznaniu	1
54	Prokuratura Krajowa	1
55	Sąd Okręgowy w Olsztynie	1
56	Sąd Apelacyjny w Białymstoku	1
57	Starosta powiatu Kamiennogórskiego	1
58	Starosta Starogardzki	1
59	Jednostka Wojskowa nr 4724 w Krakowie	1
60	12 Terenowy Oddział Lotnicowy w Warszawie	1
61	Komenda Główna Straży Granicznej	1
62	Powiatowy Zarząd Dróg w Częstochowie	1
63	Resortowe Centrum Zarządzania Sieciami i Usługami Teleinformatycznymi	1
64	Agencja Mienia Wojskowego	1
65	Agencja Nieruchomości Rolnych	1
66	Agencja Rezerw Materialowych	1
67	Agencja Rozwoju Przemysłu S.A.	1
68	Przedsiębiorstwo Państwowe Porty Lotnicze w Warszawie	1
69	Centrum Usług Logistycznych w Poznaniu	1
70	Dyrektor Urzędu Morskiego w Gdyni	1
71	Instytut Nafty i Gazu	1
72	Komisja Nadzoru Finansowego	1
73	Instytutu Organizacji i Zarządzania w Przemysle "ORGMASZ"	1
74	Politechnika Śląska	1
75	Politechnika Krakowska	1
76	Polska Akademia Nauk (PAN)	1
77	Pomnik Centrum Zdrowia Dziecka w Warszawie	1
78	Powiatowy Inspektorat Weterynarii	1
79	Powszechny Zakład Ubezpieczeń S. A.	1
80	Regionalny Fundusz Gospodarczy S. A.	1
81	Podkarpacki Zarząd Melioracji i Urządzeń Wodnych w Rzeszowie	1
82	Spółka Restrukturyzacji Kopalń S.A.	1
83	Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego	1
84	Śląski Uniwersytet Medyczny w Katowicach	1
85	Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu	1
86	Uniwersytet Medyczny im. Piastów Śląskich we Wrocławiu	1
87	Uniwersytet Przyrodniczy w Poznaniu	1
88	Uniwersytet Zielonogórski	1
89	Zachodniopomorski Uniwersytet Technologiczny w Szczecinie	1
90	Zakład Inwestycji Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego	1
91	2 Regionalna Baza Logistyczna	1
92	Bank Gospodarstwa Krajowego	1
93	Centrum Personalizacji Dokumentów	1
94	Dyrektor Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury	1
95	Centrum Usług Logistycznych	1
96	Izba Administracji Skarbowej	1

97	Kancelaria Prezesów Rady Ministrów Sekretarz Stanu Maciej Malecki	1
98	Naczelnik Urzędu Skarbowego Wrocław-Śródmieście	1
99	Nadleśnictwo Łosie	1
100	Prezydent Miasta Chelm	1
101	Prezydent Miasta Koszalin	1
102	Prokuratura Okręgowa w Poznaniu	1
103	Prezydent Miasta Gdyni	1
104	Urząd Miasta Krakowa Biuro Przejmowania Mienia i Rewindykacji	1
105	Zakład Zamówień Publicznych przy Ministrze Zdrowia	1
106	Starostwo Powiatowe w Busku-Zdroju	1
107	Wojewoda Dolnośląski	1
108	Sekretarz Stanu Pełnomocnik Rządu do Spraw Strategicznej Infrastruktury Energetycznej	1
109	Wojewoda Lubelski	1
110	Rejonowy Zarząd Infrastruktury w Bydgoszczy	1
111	Naczelny Sąd Administracyjny	1
112	Agencja Mienia Wojskowego w Warszawie	1
113	Stoleczny Zarząd Infrastruktury	1
114	PGLLP Nadleśnictwo "Śnieżka"	1
115	Rejonowy Zarząd Infrastruktury Szczecin	1
116	Stoleczny Zarząd Infrastruktury	1
117	Stoleczny Zarząd Infrastruktury w Warszawie	1
118	Wojskowy Zarząd Infrastruktury	1
119	Muzeum Historii Polski w Warszawie	1
120	Polska Akademia Nauk	1
121	Przedsiębiorstwo Budowy Tras Komunikacyjnych TRAKT	1

W jednej sprawie odmówiono sporządzenia opinii – wniosek pochodził od osoby fizycznej

W zarysowanym powyżej kontekście podkreślenia wymaga intensywna współpraca Prokuraturii Generalnej z Ministerstwem Rozwoju oraz z Ministerstwem Obrony Narodowej – Inspektoratem Uzbrojenia zarówno przy tworzeniu wzorów umów, jak również opiniowaniu gotowych projektów umów zawieranych przez ww. podmioty. Przedstawiciele PGRP czynnie uczestniczyli w pracach nad tworzeniem wzorów umów także w Ministerstwie Cyfryzacji. Wobec współpracy i tworzenia wzorów umów Radcowie PGRP uczestniczyli w kilkunastu spotkaniach z przedstawicielami *statio fisci* zarówno w siedzibie PGRP jak również w Ministerstwie Obrony Narodowej, Ministerstwie Rozwoju oraz w Ministerstwie Cyfryzacji. Opiniowaniu w ramach departamentu podlegają całe umowy, wzory umów lub wskazywane przez *statio fisci* istotne fragmenty dokumentów.

Należy podkreślić szczególną wartość współpracy PGRP z podmiotami kierującymi do PGRP wnioski o opinię w przedmiocie tworzenia wzorów umów. Wzory umów będą pomocne dla wnioskujących podmiotów w kolejnych projektach, z drugiej strony opracowane w ramach tej współpracy wzory umów będą szybciej opiniowane przez PGRP. Będzie to miało niewątpliwie pozytywny wpływ na projekty i umowy realizowane przez Skarb Państwa przede wszystkim w związku ze znacznym przyspieszeniem takich postępowań. Będzie to miało także pozytywny wpływ pod kątem pewności obrotu prawnego oraz zabezpieczenia Skarbu Państwa. Jednocześnie podmioty dysponujące wzorami zaopiniowanymi przez PGRP będą miały większą swobodę negocjacyjną oraz będą mogły przeznaczyć więcej czasu na negocjacje warunków umów. Opiniująca zaś umowę sporządzoną na podstawie wcześniej ustalonego wzoru, PGRP, będzie mogła podejść ze szczególną uwagą także do kwestii przynajmniej w teorii mniej istotnych. W praktyce, udział PGRP w opiniowaniu wzorów umów stanowi przede wszystkim przejaw istotnych starań Prokuraturii dla maksymalnego zabezpieczenia interesów Skarbu Państwa.

Jak już wskazano w 2017 roku wpłynęło do PGRP niemal dziewięciokrotnie więcej wniosków o wydanie opinii prawnej. W tym kontekście należy ponownie zwrócić szczególną uwagę na opiniowanie wzorów umów, czy też wydawanie opinii w przedmiocie umów na dostawę sprzętu na potrzeby Sił Zbrojnych w tym w szczególności zakup uzbrojenia. Każda taka umowa jest istotna ze względu na przedmiot jak i znaczną wartość kontraktu. Wylaniają się na tym tle liczne zagadnienia, wynikające ze specyfiki potrzeb Sił Zbrojnych, co wymaga uwzględnienia szczególnych regulacji prawnych i szczególnych potrzeb Sił Zbrojnych.

Podkreślenia wymaga uczestnictwo radców PGRP w pracach dotyczących Umów Offsetowych. Są to umowy o znacznym skomplikowaniu merytorycznym, dodatkowo prace te obarczone są presją czasową i wymagają od radców PGRP znacznego zaangażowania zarówno merytorycznego jak i czasowego (spotkania zespołów prawniczych stron negocjujących umowę odbywają się 3-4 razy w tygodniu i niejednokrotnie są spotkaniami całodziennymi). Radcowie PGRP są członkami zespołów negocjacyjnych powołanych przez Ministra Obrony Narodowej w ramach wielu istotnych postępowań offsetowych, w tym najważniejszego z tych projektów - zakupu Systemu Wisła. Prace w ramach zespołów negocjacyjnych wymagają od radców PGRP zdolności negocjacyjnych a także bezpośrednich konsultacji dla przedstawicieli MON.

Ponadto Prokuratoria Generalna wydała szereg opinii prawnych w przedmiocie projektów umów dotyczących realizacji przedsięwzięć infrastrukturalnych powyżej 100 mln złotych, w tym wzorcowych umów (wraz z załącznikami) stosowanych w Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad dla inwestycji realizowanych w systemie „Projektuj i Buduj” oraz w systemie „Buduj” czy też projektu umowy pn. „Budowy zbiornika przeciwpowodziowego Racibórz Dolny (polder)”, jak i finansowania tego rodzaju projektów (np. opinia dotycząca warunków zawierania umów w sektorze zamówień publicznych przeprowadzonych na podstawie międzynarodowych procedur przetargowych na przykładzie wytycznych Banku Światowego czy też opinie dotyczące finansowania projektów przez Centralny Urząd Projektów Transportowych). Zagadnienia, na których Prokuratoria Generalna koncentrowała się w wydawanych opiniach prawnych to przede wszystkim: prawidłowe określenie stron umowy, waloryzacja wynagrodzenia, prawa autorskie, kary umowne, uprawnienie do odstąpienia od umowy, zabezpieczenie należytego wykonania, rękojmia za wady i gwarancja jakości, zmiany umowy, rozstrzygnięcie sporów, podwykonawcy.

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

Kolejnym z ustawowych zadań Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej jest „opiniowanie projektów aktów normatywnych dotyczących praw lub interesów Skarbu Państwa, a także regulujących postępowania przed sądami, trybunałami i innymi organami orzekającymi” (art. 4 ust. 1 pkt 5 Ustawy). Należy zwrócić uwagę, iż Prokuratoria Generalna Rzeczypospolitej Polskiej, będąc państwową jednostką organizacyjną nadzorowaną przez Prezesa Rady Ministrów, nie posiada prawa inicjatywy ustawodawczej (art. 118 ust. 1 i 2 Konstytucji RP), ani nie jest uprawniona do bezpośredniego wnoszenia dokumentów rządowych do rozpatrzenia przez Radę Ministrów (§ 22 Regulaminu pracy Rady Ministrów).

W 2017 r. do Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej wpłynęło 1287 wniosków o opinie legislacyjne do projektów dokumentów rządowych, w tym:

Lp.	TYP OPINIOWANEGO PROJEKTU DOKUMENTU	LICZBA WNIOSKÓW
1	Projekt rozporządzenia ministra	396
2	Projekt ustawy	299
3	Projekt rozporządzenia RM	164
4	Projekt innego dokumentu rządowego	148
5	Projekt uchwały	102
6	Projekt stanowiska RM	48
7	Projekt zarządzenia	44
8	Projekt rozporządzenia Prezesa RM	43
9	Projekt innego dokumentu europejskiego	9
10	Pytanie prawne	3
11	Projekt autopoprawki do projektu ustawy	1
12	Projekt umowy międzynarodowej	1
13	Udzielenie informacji	1
14	Inne	28

Oznacza to, że liczba wniosków o opinie legislacyjne w porównaniu do 2016 roku (635) wzrosła o 652, czyli o około 102,67 %.

Należy zwrócić uwagę na udział Prezesa Prokuraturii Generalnej w posiedzeniach Komitetu Stałego Rady Ministrów oraz Komitetu Spraw Europejskich Rady Ministrów. Udział w pracach i posiedzeniach obu Komitetów pozwolił na przedstawianie uwag zgłaszanych przez PGRP w toku prac legislacyjnych a dotyczących istotnych spraw i interesów Rzeczypospolitej Polskiej, w tym Skarbu Państwa albo kwestii organów wymiaru sprawiedliwości, postępowań przed sądami, trybunałami i innymi organami orzekającymi.

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

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

W ramach zadań związanych z legislacją radcowie PGRP uczestniczyli w wielu komisjach prawniczych w Rządowym Centrum Legislacji i w konferencjach uzgodnieniowych dotyczących projektów aktów normatywnych, a także w posiedzeniach komisji i podkomisji sejmowych i senackich dotyczących wielu projektów ustaw. Wykonując te zadania radcowie udzielali również szeregu niesformalizowanych informacji dotyczących praktyki stosowania przepisów oraz udzielali konsultacji podmiotom zaangażowanym w proces legislacyjny.

W 2017 r. Prokuratoria Generalna Rzeczypospolitej Polskiej opiniowała liczne projekty aktów normatywnych. Spośród nich należy wyróżnić następujące grupy ustaw dotyczących:

- 1) uregulowania stanu prawnego nieruchomości przeznaczonych na cele budownictwa mieszkaniowego;
- 2) ochrony zdrowia;
- 3) wspierania nowych inwestycji.

W swoich opiniach Prokuratoria Generalna zwracała przede wszystkim uwagę na ochronę interesu Rzeczypospolitej Polskiej, a zwłaszcza na zapobieżenie możliwości składania roszczeń odszkodowawczych wobec Skarbu Państwa w związku z wadliwością projektowanych przepisów. Zastrzeżenia te dotyczyły:

Ad pkt 1:

W odniesieniu do *projektu ustawy o przekształceniu prawa współużytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe we współwłasność gruntów*, Prokuratoria Generalna zwracała uwagę na konieczność skorelowania jego przepisów dotyczących trybu uiszczania opłat z tytułu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego gruntu w prawo własności, a także konieczność ustawowego uregulowania kryteriów określających warunki i wysokość bonifikaty udzielanej za przekształcenie prawa użytkowania wieczystego.

Ad pkt 2:

W ramach prac nad projektami ustaw dotyczących ochrony zdrowia Prokuratoria Generalna opiniowała *rządowy projekt ustawy o podstawowej opiece zdrowotnej; rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii; rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych oraz niektórych innych ustaw*. Uwagi Prokuratorii Generalnej miały na celu zapewnienie spójności systemowej przepisów np. w odniesieniu do pierwotnej wersji *projektu ustawy o podstawowej opiece zdrowotnej* zauważono, że projekt ustawy nie regulował w sposób kompleksowy problematyki udzielania świadczeń opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych w zakresie podstawowej opieki zdrowotnej. W szczególności szczegółowe zasady finansowania podstawowej opieki zdrowotnej zostaną rozdzielone zasadniczo pomiędzy dwie ustawy: projektowaną ustawę oraz ustawę o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych. Zasadność takiego rozproszenia materii dotyczącej podstawowej opieki zdrowotnej, z sytuacji wyodrębnienia regulacji ustawowej dedykowanej temu zakresowi świadczeń opieki zdrowotnej, wymagałaby stosownego uzasadnienia. Ponadto zasadnicze wątpliwości budziło wykluczenie z zakresu podstawowej opieki zdrowotnej sytuacji, w których świadczeniobiorca znajduje się w stanie nagłego zagrożenia zdrowotnego. Założenie, że świadczeniobiorcy na terenie całego kraju mają zagwarantowaną możliwość rzeczywistego i natychmiastowego dostępu do pomocy udzielanej przez jednostki systemu ratownictwa medycznego, sprawdza się tylko w miastach i terenach silnie zaludnionych. Świadczeniobiorcy nie mają tam bowiem dostępu do jednostek stacjonarnych systemu ratownictwa medycznego (szpitalne oddziały ratunkowe, centra urazowe), zaś czas dotarcia zespołów wyjazdowych jest niejednokrotnie o wiele dłuższy niż ustawowe 20 minut. W takich wypadkach to właśnie lekarze POZ pełnią funkcję pierwszego ogniwa w łańcuchu pomocy dla świadczeniobiorcy i to oni powinni stanowić „miejsce pierwszego kontaktu” świadczeniobiorcy, także znajdującego się w stanie nagłego zagrożenia zdrowotnego, z system ochrony zdrowia. Ponadto wykluczenie z zakresu podstawowej opieki zdrowotnej sytuacji, w których pacjent znajduje się w stanie nagłego zagrożenia zdrowotnego, może prowadzić do pewnego konfliktu między zadaniami członków zespołu podstawowej opieki zdrowotnej wynikającymi z analizowanego projektu ustawy a ich obowiązkami wynikającymi z innych ustaw.

Ad pkt 3:

Prokuratoria Generalna w opinii do *projektu ustawy o zasadach wspierania nowych inwestycji* zwracała uwagę na konieczność precyzyjnego ustalenia właściwego zarządzającego obszarem do wykonywania zadań określonych w ustawie, jeżeli nowa inwestycja położona jest na terenie

dwóch lub więcej obszarów. Projektowane przepisy nie pozwalały jednak na ustalenie właściwego zarządzającego obszarem, jeżeli nowa inwestycja zajmuje identycznej wielkości teren znajdujący się na co najmniej dwóch obszarach przypisanych do różnych zarządzających. Zaproponowano zatem wprowadzenie reguły kolizyjnej, pozwalającej na rozstrzygnięcie również powyższego konfliktu między właściwością różnych zarządzających obszarami. Ponadto w ocenie Prokuraturii wątpliwości budziła konstrukcja i zasadność wprowadzenia tzw. małych klauzul antyoptimalizacyjnych. Przepisy te stanowią podstawę utraty przez podatnika prawa do zwolnienia podatkowego mimo obowiązywania w dalszym ciągu decyzji o wsparciu, będącej podstawą do zwolnienia podatnika od podatku dochodowego. Rozwiązanie takie zdaje się być wewnątrznie niespójne. Wydaje się, że jeżeli w ocenie projektodawcy istnieje krąg sytuacji, które powinny stanowić podstawę do utraty przez podatnika zwolnienia podatkowego z tytułu prowadzonej działalności gospodarczej określonej w decyzji o wsparciu, to właściwym mechanizmem powinno być wydanie decyzji o uchyleniu decyzji o wsparciu, której skutkiem będzie cofnięcie prawa do korzystania przez podatnika ze zwolnienia od podatku dochodowego, a nie wprowadzanie dodatkowych przepisów szczególnych w ustawach podatkowych, które mają stanowić podstawę utraty przez podatnika prawa do zwolnienia podatkowego, chociaż w dalszym ciągu będzie pozostawać w mocy decyzja o wsparciu, dająca podatnikowi prawo do korzystania z takiego zwolnienia.

#### **IV. GŁÓWNE OBSZARY ZAANGAŻOWANIA PROKURATORII GENERALNEJ RZECZYSPOLITEJ POLSKIEJ W RAMACH ZASTĘPSTWA PROCESOWEGO SKARBU PAŃSTWA I RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ ORAZ OSÓB ZASTĘPOWANYCH<sup>2</sup>**

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

W 2017 r. Prokuratura Generalna Rzeczypospolitej Polskiej prowadziła łącznie czternaście postępowań arbitrażowych w sprawach z powództw złożonych w oparciu o:

- a. Traktat o stosunkach handlowych i gospodarczych między Rzeczpospolitą Polską a Stanami Zjednoczonymi Ameryki sporządzony w Waszyngtonie w dniu 21 marca 1990r., przez 1 inwestora,
- b. umowę pomiędzy Rzeczpospolitą Polską a Królestwem Holandii o popieraniu i wzajemnej ochronie inwestycji sporządzoną w Warszawie dnia 7 września 1992r., przez 3 inwestorów,
- c. umowę pomiędzy Rzeczpospolitą Polską a Republiką Cypru w sprawie popierania i ochrony inwestycji, sporządzoną w Warszawie dnia 4 czerwca 1992 r., przez 2 inwestorów, a także przez 1 inwestora,
- d. umowę między Polską Rzeczpospolitą Ludową a Rep. Austrii w sprawie popierania i ochrony inwestycji sporządzoną w Wiedniu 24 listopada 1988r., przez 3 inwestorów,
- e. umowę między Rządem PRL a Rządem Królestwa Belgii i Rządem Wielkiego Księstwa Luksemburga w sprawie popierania i wzajemnej ochrony inwestycji sporządzoną w Warszawie dnia 19 maja 1987r., przez 2 inwestorów, a także przez 1 inwestora,
- f. umowę między Rzeczpospolitą Polską a Rządem Kanady w sprawie popierania i wzajemnej ochrony inwestycji sporządzoną w Warszawie 6 kwietnia 1990r., przez 1 inwestora,
- g. umowę między Rzeczpospolitą Polską z Republiką czeską w sprawie popierania

---

<sup>2</sup> Przy prezentacji poszczególnych obszarów zaangażowania Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej podano - w większości przypadków - liczbę spraw należących do danej kategorii. Zastrzec jednak należy, że dane te mają jedynie przybliżony (szacunkowy) charakter ponieważ Prokuratura Generalna w ramach systemu sprawozdawczego nie indywidualizuje sprawy ze względu na jej kategorię. Bazą odniesienia do określania procentowego udziału spraw jest liczba spraw na dzień 31 grudnia 2013 r. (6872). W tych przypadkach, w których w ogóle nie podano liczby spraw nie było możliwe ich ustalenie za pomocą systemu sprawozdawczego Prokuraturii Generalnej.

- i wzajemnej ochrony inwestycji sporządzoną w Budapeszcie dnia 16 lipca 1993 r., przez 1 inwestora,
- h. umowę między Rzeczpospolitą Polską a Zjednoczonym Królestwem Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej sporządzoną w Londynie w dniu 8 grudnia 1987r., przez 1 inwestora.

Trzy z wymienionych postępowań wszczęte zostały w 2017 r.

Trzy z ww. postępowań zakończyło się w 2017r. wydaniem wyroków: częściowego, końcowego lub wyroku jurysdykcyjnego.

W dniu 16 lutego 2017 r., został wydany wyrok przez Trybunał Arbitrażowy orzekający na podstawie umowy między pomiędzy Rzeczpospolitą Polską a Królestwem Holandii o popieraniu i wzajemnej ochronie inwestycji przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej. Roszczenia powodów zostały uznane w ok. 15%. W pozostałym zakresie zostały oddalone przez trybunał arbitrażowy. W sprawie tej w Szwajcarii toczyło się postępowanie post-arbitrażowe, które zakończyło się oddaleniem skargi złożonej przez RP.

W sprawie z powództwa inwestora zarejestrowanego w Luksemburgu, Trybunał Arbitrażowy wydał wyrok z dnia 15 lutego 2017 r., w którym stwierdził, że ma częściową jurysdykcję do rozpoznania sprawy jednak z wyłączeniem roszczeń, które dotyczą rzekomego naruszenia przez RP klauzuli równego i sprawiedliwego traktowania.

W sprawie inwestora zarejestrowanego w Luksemburgu Trybunał Arbitrażowy wydał wyrok częściowy w dniu 28 czerwca 2017r., a następnie wyrok końcowy w dniu 28 września 2017 r. W sprawie tej trybunał arbitrażowy uznał w części tj. w ok. 35% roszczenia strony powodowej. Wyroki te zostały zaskarżone skargą o ich uchylenie w miejscu arbitrażu, tj. przed Sądem Apelacyjnym w Sztokholmie.

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

Przepisy Kodeksu cywilnego statuują odpowiedzialność Skarbu Państwa za szkody wyrządzone przez wadliwe decyzje administracyjne i podatkowe. Należy zauważyć – co podnoszone było już w sprawozdaniach Prokuratury Generalnej Skarbu Państwa – że zakres odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa na podstawie wyżej wymienionych przepisów jest najszerszy wśród systemów prawnych państw Unii Europejskiej. W tej sytuacji zapewnienie ochrony interesów Skarbu Państwa nie jest łatwe. W prowadzonych procesach Prokuratura Generalna Rzeczypospolitej Polskiej podkreślała, że dochodzenie odszkodowania za wadliwą decyzję administracyjną lub podatkową w postępowaniu przed sądami powszechnymi wymaga wykazania spełnienia ogólnych przesłanek odpowiedzialności odszkodowawczej zawartych w Kodeksie cywilnym. Ustalenie bezprawnego charakteru rozstrzygnięć organów administracyjnych – w postaci stwierdzenia nieważności wydanych uprzednio decyzji lub stwierdzenia ich wydania z naruszeniem prawa – nie powinno skutkować zasądzeniem odszkodowania od Skarbu Państwa, jeżeli w danym przypadku nie można wykazać przesłanek odpowiedzialności odszkodowawczej w postaci wystąpienia szkody i związku przyczynowego. W tym zakresie orzecznictwo sądowe w roku 2017 r. w sprawach prowadzonych przez Prokuraturę Generalną Rzeczypospolitej Polskiej nie zanotowało znaczących zmian wykładni przepisów. Judykatura Sądu Najwyższego i sądów powszechnych potwierdza – w sprawach prowadzonych w imieniu Skarbu Państwa przez Prokuraturę – że ustalona i udowodniona w sprawie zasada odpowiedzialności nie determinuje ziszczenia się pozostałych przesłanek odszkodowawczych Skarbu Państwa. Wobec powyższego kwestie dotyczące wykazania wysokości szkody oraz adekwatnego związku przyczynowego pozostają w przedmiotowych sprawach sporne i wymagają od oponentów Skarbu Państwa wykazania okoliczności potwierdzających rzeczywiste straty majątkowe oraz



wysokie prawdopodobieństwo uzyskania potencjalnych korzyści majątkowych. Wyznaczenie rozmiaru szkody nie oznacza zatem automatycznie obowiązku kompensacyjnego, gdyż ten jest limitowany również adekwatnością związku przyczynowo skutkowego. Kwestia ta została potwierdzona wyrokiem Sądu Najwyższego z dnia 14 grudnia 2017r. sygn. akt V CSK 119/17, w którym Sąd oddalił skargę kasacyjną powoda w sprawie przeciwko Skarbowi Państwa. Sama konstatacja nie ma charakteru nowatorskiego jej doniosłość w tym wypadku wynika z faktu, iż związek przyczynowy był wieloetapowy, zaś wśród elementów składających się na ciąg zdarzeń występowały m.in. swobodne decyzje przedsiębiorcy oraz jego czynności podejmowane wobec podmiotów trzecich, natomiast szkoda miała jedynie elementy związku pośredniego związanego z wykonaniem ważnego zobowiązania wobec innego podmiotu.

W mijającym roku można również zaobserwować tendencję wzrostu roszczeń odszkodowawczych w sprawach, w których decyzje administracyjne wskazywane jako zdarzenie wywołujące szkodę nie mają charakteru podatkowego lecz dotyczą należności celnych, sposoby stosowania stawek i taryf wynikających z Unijnego Kodeksu Celnego czy też w ogóle nie mających związku z działalnością organów resortu finansów. W tej drugiej grupie znajdują się przede wszystkim decyzje związane z wykonywaniem nadzoru architektoniczno-budowlanego, pozwoleniami na budowę czy też z decyzjami odmawiającymi wydania zgody na prowadzenie określonego rodzaju działalności, w sytuacjach gdy zgoda taka jest wymagana bezwzględnie obowiązującymi przepisami prawa. Ponadto pojawiają się także sprawy oparte na kanwie działań organów podatkowych o charakterze nie władczym lecz wynikające z interpretacji podatkowych, czynności kontrolnych.

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

Liczną grupę stanowią sprawy, w których Prokuratoria Generalna Rzeczypospolitej Polskiej wytacza powództwo w celu umożliwienia przeprowadzenia skutecznej egzekucji zobowiązań podatkowych lub celnych. Są to przede wszystkim tzw. skargi pauliańskie, czyli powództwa o uznanie za bezskuteczną w stosunku do wierzyciela czynności prawnej dłużnika dokonanej z pokrzywdzeniem wierzycieli. Celem tej instytucji prawnej jest zapobieganie skutkom działania dłużników, którzy wyzbywają się majątku aby uniknąć zaspokojenia wierzycieli. Nadmienić też należy, że często skutkiem skierowania przeciwko osobie trzeciej powództwa opartego o art. 527 i nast. k.c. jest dobrowolne uregulowanie zaległości podatkowej przez tę osobę lub przez dłużnika. W tym zakresie orzecznictwo sądowe w roku 2017 w sprawach prowadzonych przez Prokuratorię Generalną Rzeczypospolitej Polskiej nie zanotowało znaczących zmian, natomiast doniosłym wydarzeniem w tym obszarze było złożenie przez Rzecznika Praw Obywatelskich skargi do Trybunału Konstytucyjnego na odpowiednie stosowanie do należności publicznoprawnych konstrukcji skargi pauliańskiej. Ze względu na fakt, iż zagadnienie to dotyczy interesów Rzeczypospolitej Polskiej, zaś przepisy, które weszły w życie 1 stycznia 2017 r. umożliwiają zajmowanie stanowisk w sprawach rozpatrywanych przez Trybunał Konstytucyjny Prokuratoria Generalna zamierza zaprezentować we współpracy z resortem finansów poglądy dotyczące tego zagadnienia.

W kwestii egzekucji realizowanej w oparciu o skutki prawne wyroku pauliańskiego Sąd Najwyższy w sprawie, w której Prokuratoria reprezentowała Skarb Państwa, w wyroku z dnia 26.10.2017 r. sygn. akt II CSK 27/17 dokonując oceny stanowiska pozwanego w przedmiocie zakresu odpowiedzialności pozwanego wynikającej z prawomocnego orzeczenia uznającego czynność dłużnika za bezskuteczną wobec wierzyciela, wskazał że ww. podmiot może kwestionować naruszenie swojego prawa jedynie w oparciu o powództwa o zwolnienie przedmiotu z egzekucji (art. 841 kpc). Powyższy wyrok jest istotny dla tego rodzaju spraw oraz ochrony interesów wierzycieli bowiem jednoznacznie wskazuje na skutki orzeczeń z wyroków pauliańskich oraz precyzuje ewentualny tryb kwestionowania czynności egzekucyjnych podejmowanych w oparciu o ww. orzeczenie.

W zakresie ochrony i dochodzenia w trybie cywilnoprawnym należności publicznych szerokim echem także w roku 2017 r. odbiło się orzeczenie Sądu Najwyższego z dnia 17.03.2016 r. sygn. akt V CSK 377/15. W orzeczeniu tym Sąd Najwyższy zakwestionował swoją wykładnię uprawnień sądów powszechnych wyrażoną w wyroku Sądu Najwyższego z dnia 24 listopada 2015 r. sygn. akt II CSK 517/14 dotyczącą możliwości odmowy stosowania art. 70 § 8 ustawy Ordynacja podatkowa powołując się na wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 października 2013 r. sygn. akt SK 40/12. Na kanwie tego orzeczenia szereg sądów powszechnych wystąpiło z pytaniem prawnym do Trybunału Konstytucyjnego dotyczącego mocy wiążącej tych zapisów.

Należy również zauważyć, iż szereg spraw dotyczących ochrony interesów Skarbu Państwa w zakresie współpracy z organami podatkowymi wpisuje się w prowadzoną przez administrację podatkową oraz Ministerstwo Finansów działalność związaną ze zwalczaniem wyludzeń podatku od towarów i usług.

#### **4. Bezprawie oraz zaniechanie legislacyjne**

W PGRP prowadzone są sprawy dotyczące roszczeń związanych z odpowiedzialnością Skarbu Państwa za nieprawidłowe wdrożenie dyrektywy 2001/14/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 lutego 2001 r. w sprawie alokacji zdolności przepustowej infrastruktury kolejowej i pobierania opłat za użytkowane infrastruktury kolejowej oraz przyznawania świadectw bezpieczeństwa stwierdzone wyrokiem TSUE z dnia 30 maja 2013 r. C-512/10 (tzw. dostęp do torów) z powództw przewoźników kolejowych (Sąd Okręgowy w Warszawie I C 685/15, II C 775/15, I C 184/15, II C 607/14, I C 382/15, I C 1311/15, II C 878/15 oraz I C 874/16). Należy wskazać, że w sprawach toczących się pod sygnaturami I C 382/15, I C 685/15, I C 1311/15 oraz II C 878/15 doszło do oddalenia powództw na łączną kwotę przekraczającą 2 mld złotych w pierwszej instancji (powodowie spółki wniosły apelacje). W dniu 18 grudnia 2017 r. Sąd Apelacyjny w Warszawie oddalił pierwszą z apelacji przewoźnika kolejowego.

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

W 2017 r. toczyły się w PGRP postępowania związane z roszczeniami odszkodowawczymi wysuwane na podstawie art. 417<sup>1</sup> §1 Kodeksu cywilnego w związku z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 listopada 2012 r. (K 2/12), w którym stwierdził on niezgodność z Konstytucją art. 103a ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2016 r. poz. 887 ze zm.). Jakkolwiek w orzecznictwie Sądu Najwyższego i sądów powszechnych utrwaliło się stanowisko, iż w kontekście wspomnianego wyroku Trybunału Konstytucyjnego, w stosunku do osób, które prawo do emerytury nabyły przed dniem uchylecia art. 103 ust. 2a ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. (tj. 8 stycznia 2009 r.), wyrok ten nie będzie miał zastosowania, o tyle w odniesieniu do odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa na podstawie art. 417<sup>1</sup> § 1 k.c. kwestia ta mogła budzić wątpliwości. W świetle przywołanego wyżej stanowiska judykatury zasadne było bowiem pytanie, czy orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dn. 13 listopada 2012 r. może stanowić prejudykat dla osób, które nabyły prawo do emerytury przed dniem 8 stycznia 2009 r. i wskazywały na wystąpienie szkody w związku z obowiązywaniem art. 103a ustawy z dn. 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Jak dotąd Sąd Najwyższy oddalił trzy skargi kasacyjne złożone przez Prokuratorię w tego rodzaju sprawach, za każdym razem wyrażając pogląd, że wyrok TK stanowi prejudykat w rozumieniu art. 417<sup>1</sup> §1 k.c. także dla osób, które zaprzestały świadczenia pracy, aby uniknąć zawieszenia prawa do emerytury - zob. wyroki z 11 maja 2016 r. (I CSK 350/15), z 2 czerwca 2016 r. (I CSK 513/15) oraz z 15 września 2016 r. (I CSK 599/15). Orzeczenia sądowe zapadłe w 2017 r. i wcześniej pozwalają na stwierdzenie, że odpowiedzialność Skarbu Państwa za wskazane uszczerbki, które zostały zgłoszone we właściwym postępowaniu (nie są przedawnione) została przesądzona.

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

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

Nadal istotnym zagadnieniem jest kwestia dotycząca uwzględniania ograniczeń prawnych – przy wysokości odszkodowania za przejęte nieruchomości budynkowe - którym podlegałyby te nieruchomości, gdyby nie doszło do ich przejęcia przez państwo. Większość nieruchomości użytkowanych w tym okresie przez prywatnych właścicieli była bowiem obciążona obligatoryjnym prawem najmu, który zmniejszał wartość oraz dochody uzyskiwane z nieruchomości. Kwestia ta była przedmiotem orzeczeń Sądu Najwyższego przykładowo z dnia 24.03.2017 r. sygn. akt I CSK 416/16, z dnia 6.09.2017 r. sygn. akt I CSK 15/17, a dnia 15.12.2017 r. sygn. akt V CSK 334/17.

Kolejnym zarzutem podnoszonym przez Prokuratorię Generalną jest kwestia rozszerzenia przesłanek z - będącego podstawą rozpoznania wniosku - art. 7 dekretu warszawskiego ustawą z dnia 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczania nieruchomości (Dz.U. z 1961 r. Nr 18, poz. 94). Prokuratoria zwraca uwagę na potencjalną odmowę przyznania nieruchomości poprzedniemu właścicielowi z powodu jej niezbędności dla planowej realizacji budownictwa ogólnomiejskiego i zorganizowanego budownictwa mieszkaniowego czy też z uwagi na przeznaczenie pod działalność przemysłową. Negatywne zaś rozpoznanie wniosku dekretowego skutkuje bezzasadnością roszczenia odszkodowawczego. Na odnotowanie – w tej kwestii – zasługuje wyrok Sądu Najwyższego z dnia 25.05.2017 r. sygn. akt II CSK 584/16.

Dalszym zarzutem podnoszonym przez Prokuratorię są nakłady poniesione na odbudowę dokonane ze środków Skarbu Państwa (lub innego podmiotu niż powodowie). Prokuratoria przedstawia argumentację, zgodnie z którą powodowie nie mogą być wzbogaceni kwotą odszkodowania. Zagadnienie to, było przedmiotem orzekania Sądu Najwyższego – wyrok z dnia 15.04.2016 r. sygn. akt I CSK 190/15 i nadal jest przedmiotem spraw zawisłych także przed Sądem Najwyższym.

W ostatnim okresie odnotowano wzrost liczby pozwów o zapłatę odszkodowania z tytułu wydania wadliwych decyzji o sprzedaży lokali mieszkalnych w budynkach położonych na gruncie nieruchomości warszawskich, objętych działaniem ww. dekretu z dnia 26 października 1945 r. Orzecznictwo sądów powszechnych jest nadal niejednolite w tej kwestii. W sprawie ze skargi Prokuratorii Generalnej toczącej się pod sygn. I CSK 335/17, Sąd Najwyższy w dniu 23 marca 2017 roku skierował do rozstrzygnięcia składowi siedmiu sędziów Sądu Najwyższego zagadnienie prawne "Czy w razie stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej utrzymującej w mocy decyzję administracyjną odmawiającą ustanowienia na rzecz byłego właściciela nieruchomości prawa użytkowania wieczystego na tej nieruchomości na podstawie przepisów dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy (Dz. U. nr 50 poz. 279 ze zm.), źródłem poniesionej przez niego (jego następców prawnych) szkody może być także wydana z naruszeniem prawa decyzja zezwalająca na sprzedaż lokali w budynku położonym na tej nieruchomości?" Sprawa oczekuje na rozstrzygnięcie przez poszerzony skład Sądu Najwyższego i została zarejestrowana pod sygn. akt. III CZP 46/17.

Znaczącą liczbę spraw stanowią także sprawy związane z nacjonalizacją dokonaną na podstawie ustawy z 3 stycznia 1946 r. o przejściu na własność Państwa podstawowych gałęzi gospodarki narodowej (Dz. U. Nr 3, poz. 17 ze zm.). W tego typu sprawach Prokuratoria Generalna podnosi, że odpowiedzialność za szkody wyrządzone w latach powojennych można opierać tylko i wyłącznie

na podstawie obowiązujących wówczas przepisów, które nie przewidywały odpowiedzialności Skarbu Państwa za zaniechanie legislacyjne. Za taką też argumentacją, która podnosiła Prokuratoria Generalna, opowiedział się Sąd Najwyższy w orzeczeniu z dnia 15 grudnia 2017 r. sygn. akt III CZP 86/17.

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

Liczną grupę spraw stanowią sprawy odszkodowawcze, których przedmiotem jest żądanie odszkodowania za tzw. zespoły pałacowo-parkowe. Kwestia ta (tzn. podlegania pod przepisy o reformie rolnej zespołów pałacowo-parkowych) jest przedmiotem postępowań administracyjnych i sądowo-administracyjnych. Do postępowań tych Prokuratoria Generalna sukcesywnie się włącza.

We wszystkich wyżej wymienionych grupach spraw (tzw. „reprzywatywacyjnych”) istotną rolę odgrywa kwestia stanu nieruchomości, a ściśle rzecz ujmując zagadnienie sprowadzające się do pytania czy wysokość poniesionej szkody (w postaci utraty nieruchomości) wskutek wydania aktu nacjonalizacyjnego winna uwzględniać zmianę stanu nieruchomości jaki nastąpił po dniu utraty tej nieruchomości. Kwestia ta ma bardzo istotne znaczenie albowiem wskutek zmian np. planu zagospodarowania przestrzennego wartość ta aktualnie jest niejednokrotnie kilka lub kilkanaście razy wyższa. Problematyka ta była przedmiotem analizy Sądu Najwyższego, na skutek skarg kasacyjnych składanych przez Prokuraturę Generalną. Sąd Najwyższy (wyrok z dnia 12 grudnia 2013 r. V CSK 81/13, wyrok z dnia 14 czerwca 2013 r. V CSK 388/12, wyrok z dnia 13 października 2010 r., sygn. I CSK 678/09 oraz wyrok z dnia 12 marca 2015 r. I CSK 457/14) stwierdził, iż przy ustaleniu odszkodowania za znacionalizowaną nieruchomość jej stan ma być przyjmowany według daty wyrządzenia szkody (w tym także przeznaczenie znacionalizowanej nieruchomości w planie zagospodarowania). Należy podkreślić, iż aktualnie składane są przez pełnomocników strony przeciwnej wnioski do Sądu Najwyższego o skierowanie tego zagadnienia do poszerzonego składu SN, celem jego rozstrzygnięcia. Aktualnie stanowisko SN jest w tym przedmiocie negatywne. Na uwagę w tej kwestii zasługuje wyrok Sądu Najwyższego z dnia 24.03.2017 r. sygn. akt I CSK 416/16.

Należy wskazać, że pojawiła się nowa kategoria spraw odszkodowawczych, pośrednio związana z wykonywaniem dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy i wynikającego z art. 215 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami obowiązku ustalenia przez organ i wypłacenia - odszkodowania – za gospodarstwo rolne na gruntach, które na podstawie ww. dekretu przeszły na własność państwa, jak też za dom jednorodzinny, jeżeli przeszedł on na własność państwa po dniu 5 kwietnia 1958 r., oraz działkę, która przed dniem wejścia w życie dekretu mogła być przeznaczona pod budownictwo jednorodzinne.

Powodowie (strony decyzji) wskazując na zwłokę w wydawaniu decyzji i wypłatę odszkodowania, potwierdzoną wyrokami Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie (zobowiązującymi organ do rozpatrzenia wniosków odszkodowawczych w wyznaczonym terminie), powołują się na przepis art. 154 § 4 i 5 p.p.s.a. zgodnie z którym osobie, która poniosła szkodę na skutek niewykonania orzeczenia sądu służy roszczenie o odszkodowanie na zasadach określonych w Kodeksie cywilnym; odszkodowanie to w myśl § 5 ww. przepisu przysługuje od organu, który nie wykonał orzeczenia Sądu.

Strony decyzji domagają się zapłaty odszkodowania za szkodę w postaci utraconych korzyści (rozumianą jako utrata odsetek z lokat bankowych czy odsetek za opóźnienie).

Sprawy kategorii "Reprywatyzacja" w latach 2006 - 2017					
Rok	Liczba spraw wszczętych	Wartość przedmiotu sporu w PLN w sprawach wszczętych	Liczba spraw zakończonych	Kwota roszczeń zasądzonych od SP w PLN	Kwota roszczeń oddalonych w sprawach przeciwko SP w PLN
2006	149	1 132 636 422,97	4	944 734,00	47 000 028,00
2007	191	1 404 534 850,45	43	0	52 167 731,00
2008	172	1 147 693 510,50	120	31 329 088,74	349 869 255,84
2009	137	1 381 388 595,39	109	45 742 716,68	384 158 780,30
2010	146	807 728 056,10	80	52 798 947,85	164 921 045,18
2011	156	1 865 211 358,52	84	52 094 384,54	230 861 452,29
2012	138	498 732 457,41	104	317 245 787,55	485 079 949,65
2013	149	634 073 935,86	71	191 555 728,80	926 748 203,09
2014	130	476 185 542,37	61	122 760 380,09	450 258 534,82
2015	140	864 710 128,92	67	149 204 774,39	291 712 647,09
2016	154	672 917 922,01	131	185 234 604,43	298 149 457,45
2017	160	340 942 108,35	83	68 487 075,85	64 775 297,01
Łącznie:	1668	10 553 836 966,84	826	1 217 398 222,85	3 447 552 924,27

## 6. Sprawy związane z problematyką roszczeń kościelnych osób prawnych

Następną kategorię postępowań stanowiły w roku 2017 r. sprawy dotyczące roszczeń kościelnych osób prawnych, wywodzonych z przepisów ustawy z dnia 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w RP (Dz.U. z 23 maja 1989 r. nr 29 poz. 154 ze zm.). Prokuratoria Generalna występując o obronie interesu Skarbu Państwa złożyła skargi kasacyjne, w których sformułowała zagadnienia prawne:

1. Czy przepisy konkordatu stanowiły *lex specialis* w stosunku do dekretu PKWN o lasach, a zatem czy wykluczały one przejęcie nieruchomości należących do kościelnych osób prawnych na podstawie dekretu o lasach?
2. Od kiedy liczyć odsetki ustawowe należne od przyznanego odszkodowania, skoro wyrok zasądający odszkodowanie na podstawie art. 63 ust. 1 pkt 3 ustawy z 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej ma charakter konstytucyjny, zatem obowiązek zapłaty odszkodowania zostaje ukształtowany prawomocnym wyrokiem sądu?

Wskazane wyżej kwestie prawne przekładają się w sposób wymierny na wysokość roszczeń zasądanych od Skarbu Państwa.

Na dzień 31 grudnia 2017 roku Prokuratoria Generalna Rzeczypospolitej Polskiej wykonywała zastępstwo procesowe w 63 tego typu sprawach. W 2017 r. zarejestrowano 11 nowych spraw, zakończyło się 10 spraw.

## 7. Roszczenia osób osadzonych w jednostkach penitencjarnych oraz roszczenia wysuwane w związku z działalnością jednostek prokuratury

W roku 2017, odnotowano trzeci rok z rzędu spadek (o ok. 350 spraw) wpływu spraw z powództw osób osadzonych w jednostkach penitencjarnych – opartych na zarzucie naruszenia dóbr osobistych, w szczególności w związku z niezachowaniem w tych jednostkach normy powierzchniowej przypadającej na jednego osadzonego (tzw. przeludnienie), jak również innymi warunkami towarzyszącymi odbywaniu kary, m.in. dostępem do świadczeń medycznych, ograniczeniem korzystania z zajęć kulturalno-oświatowych, warunkami w celach uniemożliwiającymi zachowanie intymności, a także innymi warunkami bytowymi. Sprawy te są obecnie najliczniejszą kategorią spraw prowadzonych w Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej (zarejestrowano 2017 - 736 spraw z tej kategorii, trwających było 769, zaś zakończonych 722 sprawy). Powyższa sytuacja ma związek z treścią wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 maja 2008 r. (SK 25/07, OTK-A 2008, nr 4, poz. 62), którym stwierdzono niezgodność art. 248 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 Kodeks karny wykonawczy z przepisami Konstytucji, a także wyrokami Sądu Najwyższego m.in. z dnia 28 lutego 2007 r., V CSK 431/06 (OSNC 2008, nr , poz. 13), czy 17 marca 2010 r., II CSK 486/09 (LEX nr 599534). W przywołanych powyżej sprawach, radcowie konsekwentnie odwoływali się do wypracowanego w orzecznictwie Sądu Najwyższego poglądu, iż stwierdzenie naruszenia dóbr osobistych osób osadzonych i ewentualne zasądzenie zadośćuczynienia z tego tytułu, nie może wiązać się jedynie z ustaleniem faktu przebywania w przeludnionej celi, ale wykazaniem, że odbywanie przez osadzonego kary w przeludnionej celi było połączone z innymi jeszcze uciążliwościami. Stanowisko procesowe Skarbu Państwa w omawianych sprawach uwzględniało również okoliczność, że zasądzenie zadośćuczynienia w okolicznościach konkretnej sprawy musi wiązać się z wykazaniem wypełnienia wszystkich przesłanek odpowiedzialności określonych w art. 24 i 448 k.c.

Przywołane powyżej stanowisko Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej zyskało akceptację i zostało ugruntowane w licznych judykatach Sądu Najwyższego. Sąd Najwyższy wskazał, iż dokonując oceny czy warunki przebywania w jednostce penitencjarnej osiągnęły poziom niehumanitarnego i poniżającego traktowania, sąd orzekający winien wziąć pod uwagę łącznie wszystkie parametry; ocena minimalnego poziomu dolegliwości jest bowiem relatywna,

tj. zależy od wszystkich okoliczności sprawy, w tym takich jak długość trwania określonego traktowania, jego następstwa psychiczne fizyczne oraz – w niektórych przypadkach – płeć, wiek, stan zdrowia osoby mu poddanej (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 5 lipca 2012 r., IV CSK 603/11 oraz postanowienia tego sądu z dnia 23 lipca 2012 r., II CSK 50/12 i z dnia 7 września 2012 r., V CSK 527/11 – niepublikowane).

Z najnowszego orzecznictwa sądów powszechnych warto jest wskazać wyrok Sądu Apelacyjnego w Gdańsku, I ACa 348/16, w którym rozpoznano roszczenie o ochronę dóbr osobistych w związku z warunkami bytowymi w zakładzie karnym. Sąd w orzeczeniu tym potwierdził stanowisko reprezentowane przez Skarb Państwa, że Sąd cywilny nie jest władny, aby badać przesłanki bezprawności działania jednostki penitencjarnej w sprawie, skoro powód miał możliwość dochodzenia swych praw na drodze przewidzianej w kodeksie karnym wykonawczym. Przesłanka ta winna bowiem podlegać ocenie sądu penitencjarnego, a nie sądu cywilnego.

Należy wskazać w tym miejscu, iż prowadzone w 2017 r. przez Prokuratorię postępowania z powództw osób osadzonych nie są już w swojej masie jednorodnjowe (tj. dotyczące odbywania kary w warunkach przeludnienia) lecz dotyczą szerokiego spektrum stanów faktycznych, od kwestii związanych z warunkami odbywania kary, poprzez ewentualne niewłaściwe działania funkcjonariuszy Służby Więziennej do podnoszonych przez osadzonych szkód medycznych.

W sprawach o naruszenie dóbr osobistych w związku z działaniami prokuratora w procesie karnym należy wskazać na istotne rozstrzygnięcie Sądu Apelacyjnego w Krakowie, sygn. akt I ACa 442/15, które zostało wydane na tle dostrzegalnej w 2017 r. kategorii spraw o ochronę dóbr osobistych. W tej szczególnej sprawie roszczenie naruszenia dóbr osobistych związane było ze sposobem przechowywania dokumentacji medycznej zawierającej tzw. dane wrażliwe świadka. Od niekorzystnego wyroku ww. sądu II instancji Prokuratoria Generalna wywiodła skargę kasacyjną, która została przyjęta i rozpoznana na korzyść Skarbu Państwa, bowiem wyrokiem Sądu Najwyższego z dnia 22 marca 2017 r. sygn. akt. III CSK 94/16, uchylono niekorzystny wyrok Sądu Apelacyjnego w Krakowie i oddalono apelację powódki w całości.

Kwestią analizowaną w niniejszym orzeczeniu była ochrona dobra osobistego w postaci prawa do prywatności w kontekście sposobu przechowywania przez prokuraturę danych o charakterze medycznym pozyskanych w toku śledztwa. Sąd Najwyższy zwrócił uwagę na fakt, iż zgodnie z przepisami rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 18 czerwca 2003 r. w sprawie sposobu postępowania z protokołami przesłuchań i innymi dokumentami lub przedmiotami, na które rozciąga się obowiązek zachowania tajemnicy państwowej, służbowej albo związanej z wykonywaniem zawodu lub funkcji (Dz. U. 2003 r., Nr. 108, poz. 1023) akta, protokoły przesłuchań, dokumenty lub przedmioty oznaczone klauzulą „poufne” lub „zastrzeżone”, mogą być przechowywane poza kancelarią tajną w innych pomieszczeniach prokuratury, jeżeli zostały umieszczone w meblach biurowych zamykanych na klucz. Sąd podkreślił również, że zgodnie z zasadą ustanowioną w art. 156 § 5 k.p.k., tego rodzaju akta udostępnia się stronom, obrońcom, pełnomocnikom i przedstawicielom ustawowym. Dostęp do akt jest jednak ograniczony potrzebą zabezpieczenia prawidłowego toku postępowania lub ochrony ważnego interesu państwa. Udostępnienie akt może natomiast nastąpić na podstawie zarządzenia wydanego przez prokuratora prowadzącego postępowanie przygotowawcze. W toku swojej analizy Sąd Najwyższy odniósł się także do rozwiązań zawartych w rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości z dnia 20 lutego 2012 r. w sprawie sposobu postępowania z protokołami przesłuchań i innymi dokumentami lub przedmiotami, na które rozciąga się obowiązek zachowania w tajemnicy informacji niejawnych albo zachowania tajemnicy związanej z wykonywaniem zawodu lub funkcji (Dz.U. 2012 r. poz. 219) Zgodnie § 3 ust. 1 ww. aktu prawnego protokoły przesłuchań oraz dokumenty lub przedmioty, na które rozciąga się obowiązek zachowania tajemnicy związanej z wykonywaniem zawodu lub funkcji, przechowuje się w aktach sprawy lub w miejscu przechowywania dowodów rzeczowych w sposób, który uniemożliwia zapoznanie się z nimi przez osoby nieuprawnione. Szczególne rygory, w tym obowiązek nadania odpowiedniej klauzuli, zostały wprowadzone tylko w odniesieniu do protokołów przesłuchań, dokumentów

lub przedmiotów, na które rozciąga się obowiązek zachowania w tajemnicy informacji niejawnych. Co istotne dane o świadczeniach medycznych nie mają charakteru informacji niejawnych w rozumieniu ustawy z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych (tj.: Dz.U.2018 r., poz.412). Sąd Najwyższy podkreślił również, że w przepisach rozporządzenia z dnia 20 lutego 2012 r. przewidziano, że dokumenty, akta lub przedmioty oznaczone klauzulą tajności, na podstawie zarządzenia prokuratora, podlegają udostępnieniu stronom, obrońcom i pełnomocnikom oraz przedstawicielom ustawowym. Co więcej samo opatrzenie dokumentacji dotyczącej świadczeń medycznych klauzulą „poufne” lub „zastrzeżone” nie wpływa na sposób przechowywania akt śledztwa, które - nawet gdy nie obejmują takich dokumentów - muszą być umieszczane w meblach biurowych zamykanych na klucz. Nadanie takiej klauzuli nie pozbawiłoby również osób uprawnionych dostępu do akt śledztwa. Co za tym idzie taki sposób przechowania ww. dokumentacji jest zgodny z przepisami prawnymi i nie nosi cech bezprawności. W konsekwencji powyższego nie daje również podstaw do dochodzenia zadośćuczynienia z tytułu naruszenia dóbr osobistych.

## **8. Odpowiedzialność za orzeczenia wydane w postępowaniu cywilnym**

Obowiązujący od 2004 r. art. 417<sup>1</sup> § 2 k.c. przewiduje odpowiedzialność Skarbu Państwa za szkody wyrządzone wydaniem prawomocnego orzeczenia. Na dzień 31 grudnia 2017 r. Prokuratoria Generalna Rzeczypospolitej Polskiej prowadziła ok. 250 spraw tego rodzaju co stanowi ok. 3,84 % wszystkich spraw, zarejestrowanych zostało w 2017 r. ok. 115 nowych spraw tego typu. Niezbędnym warunkiem uzyskania odszkodowania jest co do zasady tzw. prejudykat, czyli uprzednie stwierdzenie niezgodności z prawem konkretnego orzeczenia. Dlatego przepisy art. 424<sup>1</sup>-424<sup>12</sup> k.p.c. przewidują możliwość wniesienia skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia, która przysługuje od prawomocnego orzeczenia sądu drugiej instancji, gdy przez jego wydanie stronie została wyrządzona szkoda, a zmiana lub uchylenie tego orzeczenia w drodze przysługujących stronie środków prawnych nie było i nie jest możliwe. Zakres orzeczeń, od których opisana skarga przysługuje, został rozszerzony zakresowo na skutek wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 1 kwietnia 2008 r. (SK 77/06) oraz rozszerzony czasowo na skutek wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 grudnia 2009 r. (SK 34/08), w którym uznano, że art. 5 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 162, poz. 1692) – w zakresie, w jakim wyłączał skargę o stwierdzenie niezgodności z prawem orzeczenia sądu wyrządzającego szkodę, które stało się prawomocne po dniu wejścia w życie Konstytucji RP – jest niezgodny z art. 77 ust. 2 w związku z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP. Skutkiem drugiego z tych wyroków stała się możliwość wnoszenia skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia w stosunku do wszystkich orzeczeń, które stały się prawomocne po wejściu w życie Konstytucji RP. Należy również zwrócić uwagę na art. 424<sup>1b</sup> k.p.c., który stanowi, że w wypadku prawomocnych orzeczeń, od których skarga nie przysługuje, odszkodowania z tytułu szkody wyrządzonej przez wydanie prawomocnego orzeczenia niezgodnego z prawem można domagać się bez uprzedniego stwierdzenia niezgodności orzeczenia z prawem w postępowaniu ze skargi, chyba że strona nie skorzystała z przysługujących jej środków prawnych.

W orzecznictwie jednolicie prezentowana jest wykładnia, zgodnie z którą tylko orzeczenie niewątpliwie sprzeczne z zasadniczymi i niepodlegającymi różnej wykładni przepisami (z ogólnie przyjętymi standardami rozstrzygnięć) albo takie, które zostało wydane w wyniku szczególnie rażąco błędnej wykładni lub niewłaściwego zastosowania prawa, można uznać za niezgodne z prawem. Pogląd ten kilkakrotnie był wyrażany przez Sąd Najwyższy (wyrok SN z 18 lutego 2009 r., I CNP 97/08; wyrok SN z 27.02.2009 r., II CNP 117/08). Stanowisko Sądu Najwyższego zyskało aprobatę Trybunału Konstytucyjnego, który wyrokiem z dnia 27 września 2012 r. (SK 4/11), stwierdził, że art. 424<sup>1</sup> § 1 k.p.c., rozumiany w ten sposób, że skarga o stwierdzenie niezgodności



z prawem prawomocnego orzeczenia sądu drugiej instancji przysługuje tylko wtedy, kiedy niezgodność ta jest oczywista, rażąca i przybiera postać kwalifikowaną, jest zgodny z art. 77 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

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

W 2017 r. Prokuratoria Generalna Rzeczypospolitej Polskiej nadal prowadziła sprawy dotyczące zasiedzenia nieruchomości przez Skarb Państwa (293) zarejestrowano ok. 175 nowych spraw tego typu w 2017 r.

Prokuratoria Generalna prowadzi sprawy o stwierdzenie nabycia własności nieruchomości przez zasiedzenie przez Skarb Państwa. Warto zwrócić uwagę na trzy orzeczenia dotyczące problematyki zasiedzenia nieruchomości (innych praw), które zapadły w 2017 roku.

Po pierwsze, w sprawie III CZP 49/17 Sąd Najwyższy potwierdził, że sąd jest związany wskazaniem podmiotu na rzecz, którego zasiedzenie miało nastąpić. Mimo to jednak, stanowisko to zostało złagodzone w ten sposób, że jeśli sąd dostrzeże możliwość zasiedzenia na rzecz innego podmiotu niż wskazany we wniosku, wówczas powinien zwrócić uwagę uczestników na ewentualną potrzebę zmiany wniosku.

Po drugie, w sprawie III CZP 49/16 Sąd Najwyższy podniósł, że samoistny posiadacz nieruchomości oddanej w użytkowanie wieczyste może nabyć jej własność przez zasiedzenie. Orzeczenie może w istotnym zakresie dotknąć interesów Skarbu Państwa w odniesieniu do gruntów oddanych w użytkowanie wieczyste a pozostających w samoistnym posiadaniu podmiotów trzecich.

Po trzecie, w sprawie o sygn. III CZP 41/17 Sąd Najwyższy postanowił przekazać do rozstrzygnięcia składowi siedmiu sędziów Sądu Najwyższego zagadnienie prawne „Czy dojdzie do skutecznego przerwania biegu terminu zasiedzenia w sytuacji kiedy powództwo o wydanie nieruchomości wytacza przeciwko posiadaczowi samoistnemu użytkownik wieczysty, w stosunku do którego zainicjowano dopiero 6 lat później postępowanie o stwierdzenie nieważności umowy o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste, zakończone prawomocnym orzeczeniem z dnia 12 czerwca 2013 r. stwierdzającym tę nieważność?”.

W kategorii spraw dotyczących zasiedzenia należy wyróżnić sprawy dotyczące służebności przesyłu. Kluczowe znaczenie z punktu widzenia interesów Skarbu Państwa znaczenie może mieć uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego w sprawie o sygn. III CZP 50/17, w której znajdzie się odpowiedź na dwa pytania.

1) Czy uzyskanie na własność przez przedsiębiorstwo państwowe urządzeń przesyłowych, posadowionych na nieruchomościach należących wówczas do Skarbu Państwa, na podstawie ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o zmianie ustawy o przedsiębiorstwach państwowych (Dz.U. z 1991 r., Nr 2, poz. 6) spowodowało uzyskanie przez to przedsiębiorstwo z mocy prawa – jako prawa związanego z własnością urządzeń, - służebności gruntowej o treści odpowiadającej służebności przesyłu obciążającego te nieruchomości?

2) w przypadku udzielenia odpowiedzi negatywnej na powyższe pytanie, czy przedsiębiorstwo przesyłowe jako posiadacz służebności gruntowej o treści odpowiadającej służebności przesyłu, pozostawało w dobrej czy w złej wierze oraz w jakiej dacie rozpoczął się bieg terminu zasiedzenia tej służebności, na rzecz tego przedsiębiorstwa?

Prokuratoria przedstawiła stanowisko, w którym wskazuje, że odpowiedź na pierwsze pytanie powinna być negatywna, natomiast kwestia druga wymaga badania w okolicznościach konkretnego przypadku.

Analogiczne, choć nie tożsame zagadnienie rozpatrywane będzie przez Sąd Najwyższy w sprawie III CZP 112/17, w której zadano pytanie czy uzyskanie na własność przez przedsiębiorstwo państwowe urządzeń przesyłowych posadowionych na nieruchomości należącej do Skarbu Państwa na podstawie ustawy z dnia 20 grudnia 1990 roku o zmianie ustawy o przedsiębiorstwach państwowych (Dz.U. z 1991 r., Nr 2 poz. 6), oddanej w użytkowanie wieczyste innemu przedsiębiorstwu mocą decyzji deklaratoryjnej wydanej w trybie ustawy z dnia 29 września 1990 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz.U. Nr 79, poz. 464 ze zm.) spowodowało uzyskanie przez przedsiębiorstwo przesyłowe z mocy prawa służebności gruntowej o treści odpowiadającej służebności przesyłu obciążającej prawo użytkowania wieczystego?

W odróżnieniu od sprawy zarejestrowanej pod sygn. III CZP 50/17 w tym drugim pytaniu pojawia się podmiot trzeci – użytkownik wieczysty.

W odniesieniu do zagadnienia służebności przesyłu wskazać należy na dwa istotne orzeczenia Sądu Najwyższego z 2017 r., tj.:

Po pierwsze w sprawie III CZP 34/17, w której SN przyjął, że w postępowaniu o ustanowienie służebności przesyłu jest dopuszczalne wydanie, na podstawie art. 318 § 1 k.p.c. w związku z art. 13 § 2 k.p.c., postanowienia wstępnego o uznaniu żądania ustanowienia tej służebności za usprawiedliwione w zasadzie. Orzeczenie to ma o tyle istotne znaczenie, że przyczyni się znacząco do przyspieszenia postępowań o ustanowienie służebności. Sąd powszechny będzie mógł bowiem ustanowić służebność, natomiast niezależnie prowadzić postępowanie w sprawie wysokości wynagrodzenia (czyli w aspekcie, jak pokazuje praktyka, najbardziej spornym i długotrwałym).

Po drugie, w sprawie III CZP 28/17, w której Sąd Najwyższy wskazał, że w sprawie z wniosku przedsiębiorcy przesyłowego o ustanowienie służebności przesyłu dla istniejących urządzeń przesyłowych nie jest dopuszczalne ustanowienie służebności przesyłu według innego przebiegu niż istniejący. Orzeczenie ma o tyle przełomowe znaczenie, że nie pozwala sądowi na wytyczanie szlaku służebności w odniesieniu do istniejących już urządzeń. Nie będzie zatem dopuszczalne orzeczenie obowiązku przeniesienia urządzeń na inną część nieruchomości.

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

Kolejną kategorię spraw prowadzonych przez Prokuratorię Generalną Rzeczypospolitej Polskiej stanowią sprawy o ustalenie opłaty za użytkowanie wieczyste gruntu stanowiącego własność Skarbu Państwa i oddanego w użytkowanie wieczyste. Zgodnie z art. 80 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. 2018 r. poz. 121) - w sytuacji wniesienia sprzeciwu od orzeczenia samorządowego kolegium odwoławczego (dalej jako „SKO”) ustalającego wysokość opłaty za użytkowanie wieczyste, kwestia ustalenia opłaty staje się przedmiotem postępowania sądowego. W tego typu sprawach pojawia się wiele kwestii, przykładowo dotyczących zaliczenia nakładów poczynionych na nieruchomość przez użytkownika wieczystego na poczet opłat z tytułu użytkowania wieczystego, czy też wykładni art. 77 ust. 2a cyt. wyżej ustawy, które są przedmiotem orzecznictwa sądów powszechnych, a także Sądu Najwyższego.

Kwestia stosowania art. 77 ust. 2a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, została rozstrzygnięta uchwałą Sądu Najwyższego z dnia 28.02.2013 r., sygn. akt. III CZP 110/12, jednakże aktualnie spory ogniskują się między innymi wokół zasad i granic zaliczenia nakładów użytkownika wieczystego na grunt Skarbu Państwa (art. 77 ust. 4 i 6 ustawy o gospodarce nieruchomościami).

## 11. Spory infrastrukturalne

Skarb Państwa jest największym w Polsce inwestorem. Niestety nieodłącznym elementem niemal każdego procesu inwestycyjnego jest proces sądowy.

Nadal szczególnie dużą liczbę sporów sądowych generują inwestycje drogowe realizowane przez Generalną Dyрекcję Dróg Krajowych i Autostrad (dalej także jako „GDDKiA”).

Na koniec 2017 r. Prokuratoria Generalna procedowała w 439 sprawach sądowych z udziałem Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad (dalej także jako „GDDKiA”) o łącznej wartości przedmiotu sporu przekraczającej 7,85 mld zł oraz ponad 0,5 mln euro. Oznacza to wzrost w stosunku do 2016 r., kiedy Prokuratoria Generalna prowadziła 419 spraw z udziałem GDDKiA o łącznej wartości przedmiotu sporu ok. 6,1 mld zł.

Chociaż w 2017 r. liczba spraw nowych dotyczących GDDKiA była statystycznie nieznacznie mniejsza niż w 2016 r., to jednak ich wartość była zasadniczo większa (w 2017 r. 100 spraw nowych o całkowitej wartości przedmiotu sporu ok. 1,6 mld zł oraz 0,5 mln euro oraz w 2016 r. 111 spraw nowych o łącznej wartości ok. 600 mln zł).

Natomiast w 2017 r. zakończono w Prokuraturii Generalnej 75 spraw o łącznej wartości przedmiotu sporu ok. 409 mln zł, co oznacza z kolei spadek liczby spraw zakończonych w porównaniu z 2016 r., kiedy zamknięto w Prokuraturii Generalnej 117 spraw o łącznej wartości przedmiotu sporu ok. 430 mln zł.

Najistotniejszą grupę procesów infrastrukturalnych z udziałem SP-GDDKiA, z uwagi na wartość przedmiotu sporu i skomplikowanie, tworzą postępowania z generalnymi wykonawcami robót budowlanych (w mniejszym stopniu z wykonawcami prac projektowych). Ich przedmiotem są m.in.: naliczone kary umowne; roszczenia wykonawców o dodatkową płatność bądź przedłużenie czasu na realizację robót; roszczenia waloryzacyjne, odszkodowawcze; roszczenia regresowe GDDKiA wobec wykonawców z tytułu zaspokojenia należności podwykonawców, usługodawców i dostawców.

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

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

Zważywszy, że inwestycje drogowe (i nie tylko) w przeważającej mierze realizowane są przez podwykonawców, to norma art. 647<sup>1</sup> k.c. ma szczególne znaczenie dla Skarbu Państwa występującego co do zasady w roli inwestora. Przepis ten ustanawia zasadę solidarnej odpowiedzialności inwestora i wykonawcy za umowy zawierane z podwykonawcami oraz dalszymi podwykonawcami. Wprowadzony do kodeksu cywilnego w 2003 r. stanowi podstawę bardzo dużej liczby sporów sądowych. Regulacja ta wywołuje przy tym wiele praktycznych problemów, a jego wykładnia prowadzi często do sprzecznych rozstrzygnięć sądowych, co potwierdza niejednolite orzecznictwo także Sądu Najwyższego.

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

Ostatecznie ustawodawca, uwzględniając również głos Prokuraturii Generalnej, ustawą z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie niektórych ustaw w celu ułatwienia dochodzenia wierzytelności dokonał z dniem 1 czerwca 2017 r. modyfikacji reguł odpowiedzialności solidarnej inwestora w procesie budowlanym. Założenia nowej regulacji art. 647<sup>1</sup> k.c. sprowadzają się do:

- ograniczenia obowiązku uzyskiwania zgody inwestora na realizację robót budowlanych przez podwykonawców,
- umożliwienia podwykonawcom zgłoszenia inwestorowi wykonywanych przez niego robót bez konieczności przedstawienia umowy podwykonawczej lub jej projektu,
- zastrzeżenia formy pisemnej pod rygorem nieważności dla zgłoszenia podwykonawcy i sprzeciwu inwestora,
- ograniczenia odpowiedzialności inwestora do wysokości wynagrodzenia należnego wykonawcy za roboty danego rodzaju.

Istotne jest przy tym, że podwykonawcy szukają zaspokojenia swoich roszczeń u publicznego inwestora także na gruncie innych przepisów, w tym art. 405 i n. k.c. o bezpodstawnym wzbogaceniu. Stąd należy odnotować wyrok Sądu Najwyższego z dnia 13 kwietnia 2017 r. (sygn. akt I CSK 270/16) w sprawie przeciwko państwowemu inwestorowi zastępowanemu w procesie przez Prokuratorię Generalną, w którym Sąd Najwyższy stanowczo potwierdził, że „brak możliwości zasądzenia wynagrodzenia za roboty budowlane na podstawie art. 647<sup>1</sup> § 5 k.c. nie sprzeciwia się możliwości uwzględnienia powództwa na podstawie przepisów o bezpodstawnym wzbogaceniu, ale tylko wówczas, jeżeli o wartość tych robót strona pozwana została bezspornie wzbogacona”. Wymaga to jednak uprzedniego ustalenia przez sąd rozpoznający sprawę odpowiednich okoliczności faktycznych, wskazanych przez podwykonawcę. Samo bowiem umożliwienie podwykonawcy wykonania prac, aprobat, odbiór i poddanie eksploatacji przez inwestora zrealizowanych przez podwykonawcę robót, nie przesądza automatycznie o powstaniu wzbogacenia pozwanego inwestora kosztem majątku podwykonawcy dochodzącego od niego zapłaty.

Ostatnią grupę spraw związanych z realizacją inwestycji stanowią kierowane wobec Skarbu Państwa – GDDKiA roszczenia właścicieli nieruchomości, których podstawę stanowią przepisy ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowywania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (tzw. „specustawa drogowa”) oraz ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami. Pierwsza grupa dotyczy wykupu tzw. resztówek, czyli tych części nieruchomości, które nie zostały wywłaszczone pod inwestycję drogową, a nie nadają się do prawidłowego wykorzystania na dotychczasowe cele. Druga kategoria pozostaje w związku z dokonanym podziałem nieruchomości na wniosek właściciela lub użytkownika wieczystego, a dotyczy nieruchomości, które w wyniku podziału zostały przeznaczone pod drogi publiczne. Warto przy tym odnotować, że roszczenia właścicieli nieruchomości w porównaniu z roszczeniami podmiotów realizujących, jak i finansujących roboty budowlane, cechują znacznie niższe wartości przedmiotu sporu.

Opisawszy zasadnicze kategorie spraw infrastrukturalnych, należy zauważyć, że najdłużej (latami) rozpoznawane przez sądy są spory GDDKiA z udziałem generalnych wykonawców. Przy tym dotychczas nie opadła fala sporów sądowych związanych z budową dróg i autostrad na EURO 2012. Wiele z nich jest wciąż dopiero na etapie I instancji. Mają na to wpływ złożone stany faktyczne, liczba i różne podstawy roszczeń dochodzonych w jednym postępowaniu, liczba podmiotów realizujących kontrakt po stronie wykonawcy. Dodatkowo inwestycje drogowe są realizowane w oparciu o międzynarodowe wzorce umowne, w tym warunki kontraktowe

opracowane przez międzynarodowe stowarzyszenie FIDIC (*Fédération Internationale des Ingénieurs-Conseils*). W niemal każdym postępowaniu konieczne jest zasięgnięcie opinii biegłych względnie instytutów naukowych lub naukowo-badawczych.

Aktualnie także można wyróżnić stosunkowo liczną grupę spraw opartych o art. 13 ust. 3 ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczegółowych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg krajowych (Dz. U. Nr 80, poz. 721 ze zm), jak też o art. 98 ust. 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami. Pierwsza grupa dotyczy wykupu tzw. resztówek w związku z realizacją inwestycji drogowych; są to sprawy o zapłatę oraz o ukształtowanie prawa. Druga kategoria pozostaje w związku z dokonaniem podziałem nieruchomości na wniosek właściciela lub użytkownika wieczystego, dotyczy nieruchomości, które w wyniku podziału zostały przeznaczone pod drogi publiczne. W tej kategorii można wyróżnić sprawy, w których podstawą żądania jest bezprawność działania organów administracji w związku z realizacją prawa do odszkodowania (opieszalność w wydaniu decyzji o odszkodowaniu).

## **12. Pozwy zbiorowe**

W 2017 r. do Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej wpłynęła jedna nowa sprawa tocząca się na zasadach określonych w ustawie z dnia 17 grudnia 2009 r. o dochodzeniu roszczeń w postępowaniu grupowym (Dz. U. z 2010 r. Nr 7, poz. 44). Na koniec roku Prokuratura Generalna Rzeczypospolitej Polskiej prowadziła 13 spraw tego rodzaju, dotyczących między innymi skutków zawalenia się hali Międzynarodowych Targów Katowickich, przeniesienia środków z Otwartych Funduszy Emerytalnych do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, regulacji prawnej punktów aptecznych, roszczeń związanych ze skutkami powodzi na Wiśle w 2010 r., roszczeń funkcjonariuszy służb mundurowych czy też sprawy akcjonariuszy Stoczni Szczecińskiej.

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

Zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 1 Ustawy, do Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej należy wyłączne zastępstwo procesowe Skarbu Państwa przed Sądem Najwyższym. W myśl obecnej regulacji zastępstwo przed Sądem Najwyższym jest zadaniem Prokuraturii, od którego nie ma żadnych wyjątków.

W roku 2017 wpłynęło 242 spraw, w których Prokuratura Generalna Rzeczypospolitej Polskiej wykonywała zastępstwo procesowe Skarbu Państwa wyłącznie przed Sądem Najwyższym. Zastępstwo to dotyczyło udziału w postępowaniach wywołanych wniesieniem skarg kasacyjnych, skarg o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia oraz zażaleń do Sądu Najwyższego lub przedstawieniem temu Sądowi zagadnień prawnych przez sądy na podstawie art. 390 k.p.c.

Należy pamiętać, że konieczność wywiedzenia skargi kasacyjnej występuje potencjalnie w prawie wszystkich sprawach sądowych prowadzonych przez Prokuraturę Generalną już od sądu I instancji. Dla podniesienia poziomu sporządzanych w PGRP skarg kasacyjnych doszło w 2017 r. do zmian organizacyjnych polegających na utworzeniu w ramach Departamentu Studiów, Analiz i Legislacji Wydziału Kasacyjnego. Radcowie zatrudnieni w Wydziale uczestniczą w przygotowywaniu skarg kasacyjnych poprzez sporządzanie rekomendacji w przedmiocie zasadności wnoszenia konkretnej skargi kasacyjnej. W 2017 r. sporządzono rekomendacje lub opinie w 170 sprawach.

Przedmiotem tych spraw są kwestie związane m.in. z problematyką odpowiedzialności cywilnej (zarówno kontraktowej jak i deliktowej), praw rzeczowych, czy też zagadnień cywilnoprosesowych. W związku z tą działalnością, w roku 2017 zapadło wiele istotnych orzeczeń sądowych dotyczących praw i interesów Skarbu Państwa oraz judykatów, które przyczyniły się do rozwoju prawa prywatnego poprzez wyjaśnienie wątpliwości, które towarzyszyły niektórym instytucjom prawnym.

W wyniku tej działalności zapadło wiele orzeczeń, które przyczyniły się do rozwoju prawa prywatnego poprzez wyjaśnienie wątpliwości towarzyszących szczególnie skomplikowanym instytucjom prawnym. Tytułem przykładu można wymienić rozstrzygnięcia dotyczące:

- formy dokonania odmowy zatwierdzenia współfinansowania tzw. dużego projektu, tj. projektu, o jakim mowa w art. 41 ust. 3 rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Spójności i uchylającego rozporządzenie (WE) nr 1260/1999 przez Komisję UE, która wymaga decyzji. Decyzja taka nie musi być pisemna. Jednocześnie za TSUE Sąd Najwyższy podkreślił, że w świetle art. 267 akapit trzeci TFUE sąd którego orzeczenia wydane w ramach sporu mogą stać się przedmiotem skargi kasacyjnej, nie może zostać zakwalifikowany jako „sąd krajowy, którego orzeczenia nie podlegają zaskarżeniu według prawa wewnętrznego” (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 30 marca 2017 r. V CSK 256/16)
- zgody inwestora na zawarcie umów podwykonawczych, która będzie skuteczna tylko wówczas, gdy będzie dotyczyła konkretnej umowy, z tym, że w wypadku zgody udzielanej czynnie nie jest konieczne zachowanie procedury z art. 647<sup>1</sup>§ 2 zd. drugie k.c, lecz wystarczy wiedza inwestora pochodząca z jakiegokolwiek źródła. Niewątpliwie jednak wiedzą taką inwestor powinien dysponować, aby można było przypisać mu podjęcie decyzji o zgodzie na zawarcie tej umowy. Jak wskazał Sąd Najwyższy uzyskanie dodatkowej gwarancji wypłaty wynagrodzenia stanowi istotną korzyść dla podwykonawcy. Dlatego powinien być on zainteresowany wystąpieniem do inwestora o wyrażenie zgody na zawarcie z nim umowy przez wykonawcę. Inwestor nie ma natomiast obowiązku dociekania treści stosunku prawnego pomiędzy wykonawcą a podwykonawcą, jakkolwiek może to zrobić i wówczas przyczyny podjęcia takich działań oraz treść uzyskanych informacji również podlega ocenie w ramach odtwarzania, czy można mu przypisać wyrażenie dorozumianej zgody na zawiązanie tego stosunku. Przyjmowaną w orzecznictwie „możliwość uzyskania wiedzy o treści umowy między wykonawcą a podwykonawcą”, mającą stanowić dostateczne zabezpieczenie interesów inwestora w toku odtwarzania jego woli, rozumieć więc należy jako stworzenie mu realnej możliwości zapoznania się z postanowieniami umowy istotnymi z punktu widzenia zakresu odpowiedzialności, którą na siebie przyjmie wyrażając zgodę na jej zawarcie. Realna możliwość oznacza taki stan, w którym jedynie od woli inwestora będzie zależało, czy zapozna się z treścią umowy. Chodzi więc o sytuację odpowiadającą przewidzianej w art. 61 k.c, a nie o hipotetyczną możliwość zdobycia informacji w wyniku własnej aktywności. (uchwała Sądu Najwyższego z dnia 17 lutego 2016 r. III CZP 108/15);
- niedopuszczalności ustanowienie służebności przesyłu według innego przebiegu niż istniejący w sprawie z wniosku przedsiębiorcy przesyłowego o ustanowienie służebności przesyłu dla istniejących urządzeń przesyłowych – uchwała Sądu Najwyższego z dnia 26 lipca 2017 r. III CZP 28/17 stanowiąca odpowiedź na zagadnienie: „Czy w postępowaniu z wniosku przedsiębiorcy przesyłowego o ustanowienie służebności przesyłu dla istniejącego urządzenia przesyłowego dopuszczalne jest ustanowienie służebności według innego przebiegu niż istniejący i nakazanie przeniesienia urządzenia?”
- postępowania egzekucyjnego i wskazania na niedopuszczalność zastosowania art. 177 § 1 pkt 1 k.p.c. w tym postępowaniu, co wynika z jego sprzeczności ze szczególnym celem postępowania egzekucyjnego, w szczególności wobec możliwości wystąpienia o zabezpieczenie roszczenia, przez zawieszenie postępowania egzekucyjnego na podstawie art. 755 § 1 pkt 3 k.p.c. (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 15 lutego 2017 r. II CSK 179/16);
- kwestii, że przedsiębiorstwo państwowe, którego kolejnym następcą prawnym jest spółka prawa handlowego mogło być posiadaczem swego majątku w takim znaczeniu prawnym, jakie posiadaniu nadają art. 338 i nast. k.c. (postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 17 stycznia 2017 r. IV CSK 139/16).

Prokuratoria Generalna korzystając z możliwości wprowadzonej w art. 15 ustawy z dnia 15 grudnia 2016 r. o Prokuraturze Generalnej RP przedstawiła stanowiska *amicus curiae*:

- w sprawie dotyczącej kwestii wykładni zastosowanych w sprawie skarżącego przepisów ustawy z dnia 22 listopada 2013 r. o postępowaniu wobec osób z zaburzeniami psychicznymi stwarzających zagrożenie życia, zdrowia lub wolności seksualnej innych osób (Dz. U. z 2014 r. poz. 24), w szczególności art. 1 i art. 14 ust. 3 tej ustawy, pod kątem ich zgodności z art. 30 w związku z art. 31 i art. 41 ust. 1 Konstytucji oraz z art. 5 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (dalej: EKPC). Przekazując sprawę do ponownego rozpoznania, SN nakazał zbadać czy ustawa, na podstawie której sądy uznały skarżącego za osobę stwarzającą zagrożenie i umieściły go w Krajowym Ośrodku Zapobiegania Zachowaniom Dysocjalnym (dalej: Ośrodek), jest zgodna z przepisami Konstytucji, w szczególności z art. 30 w związku z art. 31 i art. 41 ust. 1 Konstytucji, a także z art. 5 EKPC. (postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 23 marca 2017 r. sygn. akt V CSK 477/16)
- w sprawie przygotowywanej uchwały Sądu Najwyższego III CZP 75/17 do zagadnienia prawnego przedstawionego do rozpoznania postanowieniem Sądu Okręgowego w Warszawie z dnia 10 maja 2017 r. sygn. akt XXIII Ga 1807/16 dotyczącego problemu, czy odpowiedzialność członka zarządu przewidziana w art. 299 k.s.h. obejmuje zobowiązania powstałe w chwili, gdy żaden wniosek o ogłoszenie upadłości nie mógł być uwzględniony z uwagi na sytuację majątkową spółki, a zatem gdy właściwy czas na jego złożenie upłynął jeszcze zanim powstała wierzytelność, której ochrony domaga się wierzyciel na podstawie tego przepisu.
- w sprawie przygotowywanej uchwały SN III CZP 86/17 do zagadnienia prawnego przedstawionego do rozpoznania postanowieniem Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 8 sierpnia 2017 r. sygn. akt I ACa 786/16, dotyczącego problemu, czy powódce przysługuje roszczenie o zapłatę odszkodowania na podstawie art. 3 i art. 7 ustawy z dnia 3 stycznia 1946 r. o przejęciu na własność Państwa podstawowych gałęzi gospodarki narodowej (Dz. U. nr 3, poz. 17, ze zm.; dalej: ustawa o nacjonalizacji przemysłu) i czy wobec braku przepisów wykonawczych do tej ustawy należy poszukiwać ochrony prawnej dla roszczenia w instytucjach funkcjonujących w obowiązującym systemie prawa, w szczególności w art. 361 § 2 KC, ustanawiającym zasadę pełnego odszkodowania, i art. 363 § 2 KC, wedle którego jeżeli naprawienie szkody ma nastąpić w pieniądzu, wysokość odszkodowania powinna być ustalona według cen z daty ustalenia odszkodowania, chyba że szczególne okoliczności wymagają przyjęcia za podstawę cen istniejących w innej chwili.

#### **14. Dotacje na zadania zlecone jednostek samorządu terytorialnego**

Zagadnienia te stanowiły (i nadal stanowią) liczną grupę spraw w Prokuraturze Generalnej RP w 2017 r. Warto zwrócić uwagę na istnienie realnego zagrożenia dla finansów publicznych związanego z licznymi, coraz to większymi i lepiej przygotowanymi roszczeniami jednostek samorządowych, zarówno powiatów jak i gmin.

Roszczenia jednostki samorządu terytorialnego o świadczenie z tytułu poniesionych przez tę jednostkę kosztów wykonania zadania zleconego z zakresu administracji rządowej nie pokrytych przez dotację celową było przedmiotem rozważań Sądu Najwyższego w wyroku z dnia 10 lutego 2012 r. (sygn. II CSK 195/11, nie publ.), który wyraził pogląd, że art. 49 ust. 6 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (u.d.j.s.t) stanowi samodzielną podstawę tego roszczenia, jeżeli przekazana dotacja celowa nie zapewnia pełnego i terminowego wykonania zleconych zadań. (pogląd ten potwierdził wyrok Sądu Najwyższego z dnia 20 lutego 2015 r. sygn. akt. V CSK 295/14). Przepis ten przyznaje jednostkom samorządu terytorialnego prawo dochodzenia w postępowaniu sądowym należnego świadczenia wraz z odsetkami w wysokości ustalonej tak, jak dla zaległości podatkowych, w przypadku niedotrzymania warunku określonego w ustępie piątym, a więc nie przekazania dotacji celowych, o których mowa w ustępie pierwszym, w sposób umożliwiający pełne i terminowe wykonanie zleconych zadań. W art. 49 ust. 1 ww ustawy

ustawodawca postanowił, że jednostka samorządu terytorialnego wykonująca zadania zlecone przepisami szczególnymi otrzymuje z budżetu państwa dotacje celowe w wysokości zapewniającej realizację tych zadań. A więc Skarb Państwa jest zobowiązany zapewnić terminowo wpływ tych środków, ze skutkami, o których mowa w art. 49 ust. 6 tego przepisu. Podwójne odesłanie w art. 49 ust. 6 - do ust. 5 i poprzez jego treść do ust. 1 - nie jest przypadkowe.

Również Sąd Apelacyjny w Katowicach w wyroku z dnia 29 maja 2014 roku, sygn. I ACa 155/14 wskazał, że dochodzenie roszczeń na podstawie art. 49 ust. 6 u.d.j.s.t. wyższych od wyliczonych stosownie do ustawy budżetowej dotacji jest co do zasady możliwe, jednak (...) dotyczy to sytuacji, gdy rozmiar zadań zleconych okazał się wyższy (gdy zaszła uzasadniona potrzeba zatrudnienia dodatkowych pracowników lub gdy wydatki rzeczowe okazały się być znaczaco wyższe od zakładanych). Nie obejmuje to przypadku domagania się zmiany przyjętego w budżecie dla wyliczenia dotacji algorytmu w postaci przemnożenia liczby etatów kalkulacyjnych przez bazowe wynagrodzenie przewidziane na jeden etat kalkulacyjny. Podważanie tego bazowego wynagrodzenia w istocie stanowi polemikę z ustawą budżetową, nie zaś ze sposobem jej wykonania. Na okoliczności te pośrednio zwrócił też uwagę Sąd Najwyższy w uzasadnieniu wyroku z dnia 10 lutego 2012 r., sygn. II CSK 195/11, gdzie wskazano, że (...) Gdy z ustaleń dokonanych w procesie, które nie zostały podważone wynika, że dla pełnego wykonania zleconych zadań nie wystarczyły środki przekazane powodowi, może on skutecznie żądać różnicy pomiędzy kwotą jaka rzeczywiście była potrzebna dla pełnego wykonania zleconych zadań a wysokością przekazanej dotacji.

Dotacja celowa, o której mowa w art. 49 ust. 1, jest dotacją o charakterze obligatoryjnym i jedną z niewielu, w stosunku do której ustawodawca wprost sformułował zasadę adekwatności. Oznacza to, że wysokość dotacji powinna być wyliczona według zasad określonych w przepisach ustawy o finansach publicznych obowiązujących w dacie jej przyznania, tak by przekazane środki zapewniały pełne i terminowe finansowanie wykonania zadań zleconych.

Unormowanie to ma swe źródło w art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, który wprowadzając konstytucyjną zasadę podziału dochodów publicznych pomiędzy administrację publiczną i samorząd terytorialny, przyznaje jednostkom samorządowym prawo do udziału w tych dochodach odpowiednio do przypadających im zadań i prawo do zmian w ich podziale w wypadku zmian w zakresie zadań i kompetencji. Skoro ustawodawca odstąpił od zasady proporcjonalności wyrażonej w art. 167 Konstytucji RP i wprowadził w art. 49 ust. 1 u.d.j.s.t. regułę adekwatności, to uprawniony jest wniosek, że w tym zakresie przyjął pełną odpowiedzialność administracji rządowej za finansowanie zadań publicznych należących do jej kompetencji, lecz zleconych lub zleconych ustawami do wykonywania samorządowi. Żaden przepis rangi ustawowej nie nakłada na jednostki samorządowe obowiązku finansowania zadań zleconych z zakresu administracji rządowej z dochodów własnych, jeżeli poziom środków przekazanych w formie dotacji nie jest wystarczający. A skoro przepis art. 49 ust. 6 u.d.j.s.t. przyznaje jednostce samorządu terytorialnego prawo do wystąpienia o należne świadczenie w wypadku niedotrzymania warunku określonego w ustępie 5, a ten nakłada na administrację rządową obowiązek przekazania dotacji celowej w wysokości zapewniającej realizację zadań zleconych (ust. 1) w sposób pełny i terminowy, to prawidłowa wykładnia prowadzi do wniosku, że stanowi on podstawę roszczenia o zapłatę zarówno różnicy pomiędzy kwotą rzeczywiście potrzebną do pełnego wykonania zadań zleconych, a wysokością przekazanej dotacji, jak i odsetek z tytułu opóźnienia w ich wypłacie oraz odsetek, o których mowa w art. 481 k.c.

## V. ZATRUDNIENIE

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

1. posiada obywatelstwo polskie;



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

Zgodnie z Ustawą oraz aktami regulującymi ustrój samorządu radcowskiego i adwokackiego, z chwilą zatrudnienia na stanowisku radcy Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej radcowie prawni muszą zawieszać wykonywanie zawodu, zaś adwokaci – skreślać się z listy adwokatów. Dodatkowo radców Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej obowiązują rygorystyczne zakazy dodatkowego zatrudnienia lub zarobkowania. W 2017 r. doszło do powiązania poziomu wynagrodzeń radców i referendarzy z poziomem wynagrodzeń sędziów sądów powszechnych.

Ustawa doprowadziła do utworzenia w Prokuraturii Generalnej nowego stanowiska merytorycznego – stanowiska referendarza. Celem utworzenia nowego stanowiska i przekazania mu uprawnień do występowania przed sądami powszechnymi i polubownymi było z jednej strony zapewnienie wsparcia dla radców Prokuraturii Generalnej w wykonywaniu ich typowych zadań, z drugiej zaś zapewnienie wyróżniającym się pracownikom Prokuraturii (asystentom radców) wyraźnej ścieżki rozwoju zawodowego, w tym także pod względem finansowym. Konsekwencją charakteru stanowiska referendarza jest wprowadzenie wymogów dla osób, które mogą zostać zatrudnione na tym stanowisku zbliżonych do wymogów dotyczących radców (ukończenie w wyższych studiów prawniczych, polskie obywatelstwo, nieskazitelny charakter oraz niekaralność) oraz wymogu dwuletniego doświadczenia zawodowego w zakresie szeroko pojętych czynności wymagających wiedzy prawniczej. Skoro stanowisko referendarza jest stopniem rozwoju kariery zawodowej w Prokuraturii Generalnej, to w efekcie Ustawa wprowadziła zasadę, że osoba która pracowała na stanowisku referendarza w Prokuraturii Generalnej przez co najmniej 3 lata nabywa prawo ubiegania się o stanowisko radcy. Wydaje się, że tym samym powstała w ramach Prokuraturii Generalnej nowa odrębna ścieżka awansu zawodowego dla osób pragnących wykonywać zawody prawnicze. Ścieżka ta stanowić będzie uzupełnienie dotychczasowych możliwości (aplikacji prawniczych), ze względów ograniczeń budżetowych (ilości etatów referendarskich) nigdy nie stanie się natomiast masową drogą dojścia do wykonywania zawodów prawniczych. Na dzień 31 grudnia 2017 r. w Prokuraturii Generalnej zatrudnionych było 29 referendarzy.

Znaczną grupę pracowników Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej stanowili zatrudnieni w departamentach pracownicy merytoryczni: specjaliści i główni specjaliści. Dzięki wysokim kwalifikacjom wspierali radców w wykonywaniu czynności służbowych.

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

Stan zatrudnienia w Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej na dzień 31 grudnia 2017 r. wynosił (w przeliczeniu na pełne etaty) 290,97 etaty, w tym:

- Kierownictwo (Prezes i Wiceprezesi) 3
- radcowie 129,67
- referendarze 29
- pracownicy biura 63,45
- pracownicy departamentów 65,85 (wszyscy zatrudnieni w departamentach oprócz radców i referendarzy).

W porównaniu ze stanem na koniec 2016 r., nastąpił znaczny wzrost poziomu zatrudnienia (z poziomu 211 osób), co wynika z faktu przejęcia szeregu nowych zadań, zwłaszcza w zakresie obsługi prawnej osób zastępowanych. Wzrost zatrudnienia przewidywany na etapie prac legislacyjnych nad projektem Ustawy wynosił 130 osób.

Niezależnie od powyższego Prokuratoria Generalna Rzeczypospolitej Polskiej pozostaje urzędem niewielkim w zestawieniu z szacunkami przyjmowanymi przy jej tworzeniu. Zgodnie z założeniami zawartymi w uzasadnieniu rządowego projektu Ustawy zatrudnienie w Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej miało docelowo wynosić ok. 525 osób – i to przy założeniu, że obowiązkowe zastępstwo procesowe miało obejmować jedynie sprawy o wartości przedmiotu sporu przewyższającej 1 000 000 zł.

Średnie wynagrodzenie pracownika Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej z uwzględnieniem wszystkich składników wynagrodzenia (wynagrodzenie zasadnicze, dodatki stażowe, dodatki specjalne oraz w przypadku radców wynagrodzenie dodatkowe z tytułu kosztów zastępstwa procesowego) wynosiło:

Stanowisko	Stan zatrudnienia na 31.12.2017 r.	Średnie wynagrodzenie brutto wg stanu na 31.12.2017 r.
prezes, wiceprezes	3,00	22 968,44
radca	129,67	9 925,84
referendarz	29,00	6 193,28
asystent radcy	65,85	3 581,04
administracja ( w tym 3 etaty dyrektor/wicedyrektor)	63,45	4 531,47

W 2017 r. łączna kwota wypłat wynagrodzenia dodatkowego z tytułu zasądzonych i ściągniętych kosztów zastępstwa procesowego wynosiła 3 662 198,59 zł.

## VI. REALIZACJA PLANU FINANSOWEGO

Prokuratoria Generalna Rzeczypospolitej Polskiej była jednostką budżetową – dysponentem części 74 budżetu państwa.

### WYDATKI

W części 74 – Prokuratoria Generalna Rzeczypospolitej Polskiej zaplanowane zostały wydatki w dwóch działach:

1. dział 750 – Administracja Publiczna

rozdział 75003 – Prokuratoria Generalna Rzeczypospolitej Polskiej

2. dział 752 – Obrona Narodowa

rozdział 75212 – Pozostałe wydatki obronne

Plan wydatków Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej na dzień 31.12.2017 r. wynosił 45.534.951,90 zł. Kwota planu wynikająca z ustawy budżetowej na 2017 r. (34 367 000 ,00 zł) uległa zwiększeniu o kwotę 11 167 951,90 zł. Powyższe było skutkiem wejścia w życie z dniem 01.01.2017 r.:

- ustawy z dnia 15 grudnia 2016 r. o Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej;
- ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym;
- ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. przepisy wprowadzające ustawę o zasadach zarządzania mieniem państwowym,

które znacząco rozszerzyły zakres kompetencji Prokuraturii Generalnej, a tym samym nałożyły na nią nowe zadania. Środki powyższe pochodziły z rezerwy celowej (część 83 poz.80) i zostały przyznane:

- decyzją Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 03.04.2017 r. na kwotę 6 030 500,00 zł z przeznaczeniem na zwiększenie wydatków jednostki wynikających z nowych zadań Prokuraturii;
- decyzją Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 04.04.2017 r. na kwotę 1 167 951,90 zł z przeznaczeniem na sfinansowanie wynagrodzeń (wraz z pochodnymi) oraz na wyposażenie stanowisk pracy i zapewnienie bieżącej obsługi wykonywanych zadań, w związku z przeniesieniem do PGRP 19 pracowników z Ministerstwa Skarbu Państwa w likwidacji;
- decyzją Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 23.06.2017 r. na kwotę 3 969 500,00 zł z przeznaczeniem na zwiększenie wydatków jednostki wynikających z nowych zadań Prokuraturii.

Wykonanie planu wydatków po zmianach Prokuraturii Generalnej na 2017 r. wyniosło 41.733.562,05 zł, tj. 91,65 %.

Głównymi kategoriami wydatków w 2017 roku były:

- a. wynagrodzenia, w tym dodatkowe wynagrodzenie roczne w wysokości: 26.741.546,08 zł;
- b. pochodne od wynagrodzeń w wysokości: 4.689.790,57 zł;
- c. czynsz najmu siedziby PGRP w wysokości: 3.132.450,48 zł;
- d. podróże służbowe krajowe i zagraniczne w wysokości: 589.921,05 zł;
- e. wydatki na zewnętrzne usługi prawnicze w wysokości: 1.682.145,97 zł;
- f. wydatki majątkowe w wysokości: 236.737,83 zł;
- g. pozostałe wydatki bieżące w wysokości: 4.660.970,07 zł.

## DOCHODY

W ustawie budżetowej na 2017 r. nie zaplanowano dochodów dla części 74 – Prokuratura Generalna Rzeczypospolitej Polskiej ze względu na ich nieprzewidywalny i nadzwyczajny charakter.

Jednak wejście w życie

- od 1 lipca 2017 r. rozporządzenia 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 PGRP, a także opłat za przeprowadzenie postępowania przed Sądem Polubownym przy PGRP;
- od 1 stycznia 2017 r. art. 46 ustawy z dnia 15 grudnia 2016 r. o Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej;

wpłynęło znacznie na wzrost osiągniętych dochodów w 2017 r. w stosunku do dochodów osiągniętych w 2016 r.

Urząd w 2017 r. zrealizował dochody w dziale 750 – Administracja Publiczna, w rozdziale 75003 - Prokuratoria Generalna Rzeczypospolitej Polskiej na ogólną kwotę 10 157 510, 64 zł.

Główne tytuły osiągniętych dochodów to:

- a) wpływy z tytułu opłat i kosztów sądowych oraz innych opłat uiszczanych na rzecz Skarbu Państwa z tytułu postępowania sądowego i prokuratorskiego – kwota 446 858,25 zł, która stanowi 35% zasądzonych i uzyskanych kosztów zastępstwa;
- b) wpływy z różnych opłat – kwota 9 674 821,38 zł, z tego z tytułu:
  - rocznej opłaty abonamentowej za wykonywanie zastępstwa oraz wydawanie opinii prawnych – kwota 3 418 071,38 zł,
  - opłaty za wykonanie zastępstwa osoby zastępowanej – kwota 6 239 050,00 zł,
  - opłaty za sporządzenie opinii prawnej na zlecenie osoby zastępowanej – kwota 17 700,00 zł;
- c) pozostałe wpływy (rozliczenia z lat ubiegłych, odsetki za zwłokę w zapłacie/bankowe) – kwota 35 831,01 zł.

## **VII. KONTROLA ZARZĄDCZA**

W Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej funkcjonuje system kontroli zarządczej, o której mowa w rozdziale 6 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Obejmuje ona ogół działań podejmowanych dla zapewnienia realizacji celów i zadań w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy – w następujących obszarach:

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

## **VIII. ROZWÓJ ZAWODOWY PRACOWNIKÓW PROKURATORII GENERALNEJ**

W 2017r. Prokuratoria Generalna Rzeczypospolitej Polskiej kontynuowała cykl szkoleń wewnętrznych.

W 2017 roku przeprowadzono następujące szkolenia:

1. Wykład z zagadnień związanych z instytucją pytań prejudycjalnych w świetle dotychczasowej praktyki Sądu Najwyższego – Dawid Miąsik,
2. „Pytania prejudycjalne w dotychczasowej praktyce Naczelnego Sądu Administracyjnego” – Roman Wiatrowski,
3. „Ochrona praw do utworów audiowizualnych” – Dorota Sokolowska,
4. „Nowe regulacje w zakresie zarządzania mieniem państwowym” – Marcin Dziurda,
5. „Rozstrzygnięcia intertemporalne w prawie procesowym cywilnym” – Marcin Walasik,
6. „Ustawa z dnia 21 czerwca 1990 r. o zwrocie korzyści uzyskanych niesłusznie kosztem Skarbu Państwa lub innych państwowych osób prawnych” – Paweł Książak.

Swoistym podsumowaniem organizowanych w 2016 r. obchodów jubileuszu 200 –lecia Prokuraturii Generalnej była publikacja w 2017 r. książki jubileuszowej pt. „Prawo i Państwo. Księga jubileuszowa 200-lecia Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej” pod redakcją naukową Prezesa PGRP prof. UW Leszka Boska. Publikacja zawiera szereg artykułów naukowych napisanych przez zarówno przedstawicieli jurysprudencji jak i praktyki stosowania prawa, w tym pracowników Prokuraturii Generalnej. Artykuły odnoszą się do szeregu zagadnień występujących w praktyce funkcjonowania PGRP i stanowią istotny wkład w rozwój nauki prawa prywatnego.

## IX. PODSUMOWANIE

Jak to już wskazano w uwagach wstępnych do niniejszego Sprawozdania rok 2017 był dla Prokuraturii Generalnej rokiem zmian i realizacji nowych zadań. Rozpoczęcie realizacji nowych zadań oznaczało wzmożony wysiłek wszystkich pracowników PGRP.

Największym wyzwaniem było przejęcie wykonywania czynności zastępstwa procesowego w sprawach państwowych osób prawnych, osób prawnych z udziałem Skarbu Państwa i osób prawnych z udziałem państwowych osób prawnych. Już samo tylko ustalenie reguł współpracy z poszczególnymi osobami zastępowanymi wymagało odbycia dziesiątek spotkań z osobami reprezentującymi osoby zastępowane. Trzeba docenić wysiłek radców i referendarzy, którzy musieli w wielu wypadkach przejmować sprawy sądowe prowadzone od wielu lat i w bardzo krótkim czasie zapoznawać się z aktami postępowania, często liczącymi wiele tomów.

Wprowadzenie obligatoryjnego opiniowania części projektów umów, ugód i jednostronnych czynności prawnych oznaczało wielokrotny (ponad dziesięciokrotny) wzrost liczby sporządzanych w PGRP opinii prawnych, co także wymagało z jednej strony zmian organizacyjnych – wyraźnego wyodrębnienia komórki organizacyjnej opiniującej ww. projekty, z drugiej natomiast konieczność wzmożonego wysiłku radców sporządzających te opinie.

Ponadto konieczne jest zaznaczenie przejęcia przez Prezesa Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej zadań wykonywanych dotychczas przez ministra właściwego do spraw Skarbu Państwa, czyli udzielania zgód na dokonywanie czynności rozporządzających przez państwowe osoby prawne.

Wreszcie nie można zapominać o ponad dwukrotnym wzroście projektów aktów prawnych wpływających do PGRP w 2017 r. i wynikającym z tego odpowiednim wzroście liczby sporządzanych opinii legislacyjnych.

Przy tych wszystkich czynnikach trzeba podkreślić jako najważniejsze osiągnięcie Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej w 2017 utrzymanie poziomu obsługi prawnej mierzonej także współczynnikami procentowymi, ale przede wszystkim jakością składanych w sprawach sądowych pism procesowych, poziomem sporządzanych opinii prawnych czy legislacyjnych, czy zaangażowaniem w proces zawierania ugód sądowych.

Podsumowanie Sprawozdania stanowi dobre miejsce do przedstawienia postulatów *de lege ferenda*, propozycji zmian wynikających z problemów zaobserwowanych w praktyce tak postępowań sądowych, jak i bieżącego funkcjonowania Prokuraturii i Generalnej.

Prokuratura Generalna jest zastępcą procesowym Skarbu Państwa w tzw. sprawach reprivatyzacyjnych. Doświadczenia gromadzone od 11 lat (w PGSP i w PGRP) pozwalają na przedstawienie propozycji odejścia od istniejącej w obecnym stanie prawnym nieograniczonej czasowo możliwości wzruszania decyzji nacjonalizacyjnych czy wywłaszczeniowych. Zagadnienie roszczeń reprivatyzacyjnych mogłoby zostać rozwiązane poprzez wprowadzenie ograniczenia czasowego (z zachowaniem w okresie przejściowym dotychczasowych zasad) wzruszalności decyzji administracyjnych wydanych często przed kilkudziesięciu laty.

Zauważaną w praktyce PGRP niekonsekwencją postępowania kasacyjnego jest możliwość złożenia wniosku o wstrzymanie wykonalności wyroku sądu drugiej instancji wyłączeni w skardze kasacyjnej. Rozwiązanie obecnie obowiązujące *de facto* uniemożliwia skuteczne złożenie wniosku o wstrzymanie wykonalności. Wprowadzenie w Kodeksie postępowania cywilnego możliwości składania wniosku o wstrzymanie wykonalności przed złożeniem skargi kasacyjnej pozwoliłoby na usunięcie opisywanej niekonsekwencji.

## X. DANE PORÓWNAWCZE ZA OSTATNICH PIĘĆ LAT

Dane/Rok	2013	2014	2015	2016	2017
Liczba spraw sądowych w toku na 31 grudnia danego roku	7 223	7 537	7 085	6 581	7 448
Liczba spraw sądowych zakończonych	3 982	3 698	4024	3 829	2 887
Liczba nowych spraw sądowych	4 330	4012	3 641	3 335	3 865
Skuteczność liczbowa - sprawy bierne/ czynne (w %)	95,15	94,67	94,32	94,29	86,63 %
	75,31	86,18	85,81	83,97	82,89 %
Zatrudnienie (w etatach)	182,5	190	192	213,25	290,97