



SEJM  
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ  
IX kadencja  
Prokuratoria Generalna RP  
KR-031-1-22/PDO  
W/8588/22

**Druk nr 2157**  
Warszawa, 31 marca 2022 r.

Pani  
Elżbieta Witek  
Marszałek Sejmu  
Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowna Pani Marszałek

Na podstawie art. 3 ustawy o Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej przedstawiam

**- Sprawozdanie z działalności Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej w okresie od 1 stycznia do 31 grudnia 2021 roku,**

zawierające informacje o działalności Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej oraz Prezesa Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej w poprzednim roku kalendarzowym.

Z szacunkiem

(-) Mariusz Haładyj



Prokuratura Generalna  
Rzeczypospolitej Polskiej

Sprawozdanie z działalności  
Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej  
w okresie  
od 1 stycznia do 31 grudnia 2021 roku

Warszawa, marzec 2022 roku

## 1. Podsumowanie

I. W roku 2021 Prokuratoria Generalna RP kontynuowała realizację przyjętej na lata 2019-2022 strategii. Jej podstawowym założeniem jest zachowanie priorytetowego charakteru czynności zastępstwa procesowego przy jednoczesnym wzmocnieniu kompetencji w zakresie świadczenia kompleksowego doradztwa prawnego na rzecz *stationes fisci* i państwowych osób prawnych. Ważnym celem pozostawało zatem zwiększanie zaangażowania PGRP w aktywności takie jak: opiniowanie projektów umów i innych czynności prawnych, rozwiązywanie problemów prawnych powstałych w toku wykonywania umów oraz wspieranie *stationes fisci* i osób zastępowanych w polubownym rozwiązywaniu sporów.

Cele działań Prokuratorii Generalnej:

- **zapobieganie powstawaniu sporów** – zwłaszcza dzięki identyfikacji w projektach umów klauzul o dużym potencjale sporu z drugą stroną
- **rozwiązywanie bieżących problemów prawnych** - poprzez przygotowanie opinii prawnych lub konsultacje prawne
- **poprawianie pozycji prawnej podmiotów publicznych na wypadek przyszłych sporów**
- **aktywne wspieranie jednostek i osób zastępowanych przy rozwiązywaniu sporów na drodze pozasądowej oraz prowadzeniu negocjacji**
- **zastępowanie podmiotów publicznych przed sądami powszechnymi i arbitrażowymi**

## II. Podstawowe aktywności

➤ Podstawowym obszarem działalności Prokuratorii było wykonywanie czynności zastępstwa procesowego (w postępowaniach sądowych i arbitrażowych).

▪ **Według stanu na 31 grudnia 2021 r. Prokuratoria Generalna prowadziła spraw 8008 sądowych (wobec 8 095 spraw na 31 grudnia 2020 r.), o łącznej wartości roszczeń wynoszącej ponad 72,3 mld zł.**

- Około 1000 spraw dotyczy odpowiedzialności kontraktowej, w tym zwłaszcza kar umownych
- W ponad 550 sprawach reprezentujemy zamawiających infrastrukturalnych
- Około 670 spraw dotyczy roszczeń reprivatyzacyjnych, podobna liczba spraw dotyczy odpowiedzialności za inne decyzje administracyjne.
- **Liczba nowych spraw sądowych zarejestrowanych w 2021 r. wyniosła ogółem 2 835** (z tego zastępstwo procesowe ograniczone do postępowania przez Sądem Najwyższym

- 186, zastępstwo Skarbu Państwa przed sądami powszechnymi 2 563, zastępstwo państwowych osób prawnych – 86).

- **Łączna wartość roszczeń w nowych sprawach Skarbu Państwa wyniosła 6,9 mld zł, 32 tys. dolarów, zaś w sprawach państwowych osób prawnych to 2,8 mld zł i 1,2 mln euro.**

➤ Pomimo wzrostu aktywności w innych obszarach, Prokuratoria utrzymała wysoką skuteczność:

▪ **PGRP w 2021 r. wygrała<sup>1</sup> 1016 spraw skierowanych przeciwko Skarbowi Państwa lub państwowym osobom prawnym – oddalone zostały roszczenia na łączną kwotę 1,6 mld zł. Spraw przegranych<sup>2</sup> było zaś 126. Łączna kwota zasądzeń od Skarbu Państwa lub państwowych osób prawnych wyniosła 156 mln zł.**

▪ **Oznacza to skuteczność PGRP w tych sprawach na poziomie 91,89%.**

▪ **W sprawach z powództwa Skarbu Państwa lub państwowych osób prawnych spraw wygranych<sup>3</sup> było 263, a przegranych 50. Łączna suma kwot zasądzonych to 81 mln zł, zaś łączna suma oddalonych roszczeń to 36 mln zł.**

▪ **Oznacza to skuteczność PGRP w sprawach skierowanych z powództwa Skarbu Państwa lub państwowych osób prawnych na poziomie 69,23%<sup>4</sup>.**

➤ Prokuratoria Generalna aktywnie uczestniczyła w negocjacjach i mediacjach z udziałem Skarbu Państwa lub państwowych osób prawnych.

▪ **Do 80 do wzrosła liczba negocjacji, w których PGRP wzięła udział po stronie podmiotów publicznych (w 2020 było ich ok. 70, w 2019 r. 28, a w 2018 – 7).**

▪ Przy udziale PGRP zawarto **ugody w 111 sprawach, w których PGRP wykonywała zastępstwo procesowe.** Łączna wartość przedmiotu sporu (zgłoszonych roszczeń) w tych sprawach wyniosła **708 mln mld zł** (w 2019 r. zawarto 136 ugód w sprawach o wartości przedmiotu sporu ok. 1,26 mld). Oprócz tego wsparliśmy procesy pozasądowego rozwiązania sporu w szeregu innych spraw, zanim trafiły one do sądów.

➤ Rozwijała się aktywność opiniodawcza Prokuratorii Generalnej, polegająca m.in. na opiniowaniu projektów umów i innych czynności prawnych a także analizowaniu innych zagadnień prawnych pojawiających się w działalności jednostek i osób zastępowanych, również w ramach doradztwa strategicznego.

<sup>1</sup> Także częściowo – w ponad 50%.

<sup>2</sup> Także częściowo przegranych.

<sup>3</sup> Także częściowo.

<sup>4</sup> Sumy kwot (i wyników procentowych) nie obejmują spraw o oczywiście wątpliwej wartości przedmiotu sporu – uwzględnienie takich postępowań (aczkolwiek generujących pracę po stronie radców i referendarzy PGRP) zaciemniłoby powyższe wyniki.

- W 2021 r. do Prokuratury wpłynęły **499 wniosków o sporządzenie opinii prawnych**, w tym 205 wniosków dotyczących zaopiniowania projektów umów. **Sporządzonych zostało 411 opinii.**
- **PGRP bardziej otworzyła się również na udzielanie bieżącego, doraźnego doradztwa prawnego** (niewidocznego w statystykach, ponieważ nie zawsze wymagającego sporządzenia opinii czy innego formalnego dokumentu).
- Wartość opiniowanych czynności wyraża się w miliardach złotych.

- Prokuratura opublikowała w 2021 r. kolejne już wzory postanowień umów (dotyczące postępowania w zakresie polubownego rozwiązywania sporów); podjęto prace nad kolejnymi wzorami i rekomendacjami, formułowania postanowień umów dotyczących kar umownych i rozwiązywania umowy (w tym prawa odstąpienia i wypowiedzenia umowy).
- Swoją działalność istotnie rozwinął **Sąd Polubowny przy Prokuraturze Generalnej RP**, w szczególności ponownie znacznie zwiększyła się, w stosunku do lat ubiegłych, liczba mediacji i koncyliacji prowadzonych przed Sądem Polubownym przy PGRP.

- **Do Sądu Polubownego** wpłynęło 114 wniosków o przeprowadzenie postępowania polubownego (100 dotyczyło mediacji (umownych i sądowych), 11 koncyliacji, 3 arbitrażu), co stanowi blisko **trzykrotny wzrost** w porównaniu z 2019 r.
- Postępowania mediacyjne w Sądzie Polubownym przy PGRP cechuje **bardzo wysoka skuteczność** (znajdująca odbicie w liczbie zawieranych ugód). W przypadku **mediacji umownych** odsetek postępowań zakończonych ugodą wynosi **94%**, a w przypadku **mediacji ze skierowania sądu ok. 78%**.

- Prokuratura Generalna wykorzystywała gromadzone doświadczenie sądowe i opiniodawcze w **procesie legislacyjnym**.

III. Można mówić już o wyraźnym ukształtowaniu się **nowej roli Prokuratury Generalnej: roli doradcy prawnego** zapewniającego obsługę prawną Skarbowi Państwa i państwowym osobom prawnym na wszystkich etapach stosowania prawa, nieograniczającej się do roli pełnomocnika procesowego.

Prokuratura Generalna angażuje się w **każdy etap stosowania prawa przez *stationes fisci* oraz państwowe osoby prawne:**

- uczestniczy przy **powstawaniu projektów umów** zawieranych przez Skarb Państwa i osoby zastępowane (na ich wniosek);
- sporządza opinie prawne **w toku wykonywania umów** (m.in. w zakresie projektowanych aneksów, czy czynności podejmowanych w związku z nieprawidłowym wykonywaniem umów, takimi jak odstąpienie od umowy, czy dochodzenie kar umownych);

- sporządza opinie prawne dotyczące **innych zagadnień prawnych**, które dotyczą wykonywania przez jednostki i osoby zastępowane ich uprawnień lub obowiązków;
- bierze udział w **negocjacjach, mediacjach czy rozmowach ugodowych**, prowadzonych i przed wszczęciem postępowania sądowego i w jego trakcie;
- wykonuje czynności **zastępstwa procesowego**.

PGRP chroni zatem interes Skarbu Państwa i państwowych osób prawnych nie tylko w ramach zaistniałego sporu (procesu), ale również prowadząc **działania wyprzedzające i prewencyjne**. Zwiększenie zaangażowania w takie aktywności, jak konsultacje prawne, sporządzanie opinii prawnych, udział w negocjacjach oraz polubowne rozwiązywanie sporów pozwala w większym stopniu zapobiegać powstawaniu sporów oraz kierowaniu ich na ścieżkę sądową.

Zwiększeniu zaangażowania w sprawy szczególnie istotne z punktu widzenia ochrony interesów Skarbu Państwa i państwowych osób prawnych oraz w realizację innych niż zastępstwo procesowe zadań służyło m.in. przekazywanie spraw, w których nie występują istotne problemy prawne do samodzielnego prowadzenia przez właściwe podmioty.

**IV. Uzupełnieniem zastępstwa procesowego i kompleksowego doradztwa prawnego są działania systemowe.**

Wieloletnie doświadczenie radców pozyskane w toku stosowania prawa na kolejnych etapach stanowi merytoryczną podstawę do:

- przedstawiania **istotnych poglądów przed sądami**, w tym przed Sądem Najwyższym i Naczelnym Sądem Administracyjnym (w 2021 zostało wniesionych kilkanaście takich stanowisk),
- przygotowywania **wzorów postanowień umów i rekomendacji** dla podmiotów publicznych oraz aktywnego udziału w przygotowywaniu wzorcowych dokumentów przez jednostki reprezentujące Skarb Państwa, w szczególności na potrzeby zamówień publicznych. PGRP wzięła udział m.in. w tworzeniu wzorcowych projektów umów dla GDDKiA oraz PKP PLK, na bazie których ci dwaj najwięksi zamawiający realizują swoje inwestycje dot. budowy i remontów dróg oraz linii kolejowych w systemie „Projektuj i Buduj”. Przedsięwzięcie mające na celu stworzenie wzorcowych projektów umów jest kolejnym etapem w dojrzeniu roli PGRP jako doradcy, która, wraz z obsługiwanymi jednostkami, zgromadziła na tyle duże doświadczenie i zbudowała na tyle duże wyczucie specyfiki ich funkcjonowania, że zdecydowano się na wdrożenie takiego pilotażu. Pierwsze doświadczenia wskazują, że możliwe będzie powstanie tego rodzaju wzorców, które, z jednej strony zoptymalizują pracę nad dokumentacją, a z drugiej – przyczynią się do dalszego polepszania jej jakości. Projekty te są kontynuowane w dalszej współpracy PGRP z ww. podmiotami.

- uczestniczenia w **procesie legislacyjnym**, w tym formułowania wniosków *de lege ferenda*.

Przykładem orzeczenia Sądu Najwyższego, w sprawie, w której Prokuratoria przedstawiała istotny pogląd, była przełomowa uchwała dotycząca spraw tzw. sposobu określania kar umownych (III CZP 16/20). Sąd Najwyższy wskazał, iż dopuszczalne jest zastrzeżenie kary umownej za zwłokę w wykonaniu zobowiązania, w postaci określonego procentu ustalonego wynagrodzenia umownego za każdy dzień zwłoki, nawet jeżeli nie określono końcowego terminu naliczania kary umownej ani jej kwoty maksymalnej.

Z kolei przykładem orzeczenia Naczelnego Sądu Administracyjnego, w sprawie w której PGRP przedstawiała istotny pogląd, był wyrok, w którym NSA rozstrzygnął, że ugoda między zamawiającym a wykonawcą, w wyniku której dochodzi do miarkowania kar umownych, nie stanowi zmiany umowy zawartej w reżimie prawa zamówień publicznych i nie jest sprzeczna z art. 144 ust. 1 Prawa zamówień publicznych z 2004 r. (I GSK 1785).

#### **V. Pozostałe aktywności:**

- Zadania Prokuratorii Generalnej ogniskują się głównie wokół stosowania prawa prywatnego. W mniejszym stopniu Prokuratoria Generalna zajmowała się stosowaniem prawa administracyjnego występując w kilkunastu postępowaniach sądowo-administracyjnych. Ponadto w ograniczonym zakresie brała udział w postępowaniach karnych.
- Kompetencje Prezesa PGRP wynikają zarówno z ustawy o PGRP jak i z ustawy o zasadach zarządzania mieniem państwowym oraz ustawy - Przepisy wprowadzające ustawę o zasadach zarządzania mieniem państwowym; jako najbardziej angażujące należy tu wskazać udzielanie państwowym osobom prawnym zgód na rozporządzenie składnikami mienia.
- Prokuratoria Generalna bierze udział w pracach organów kolegialnych takich jak: Komitet Stały Rady Ministrów, Komitet ds. Europejskich. Ponadto procesowe doświadczenia Prokuratorii Generalnej wykorzystywane są w pracach Komitetu Offsetowego oraz Międzyresortowego Zespołu do spraw prawno-międzynarodowych aspektów polityki inwestycyjnej Rzeczypospolitej Polskiej.

**VI.** Bez wpływu na funkcjonowanie Prokuratorii nie pozostał wybuch epidemii SARS-Cov2 wiosną 2020 r. Część aktywności PGRP związana była z opiniowaniem i przygotowywaniem rozwiązań prawnych w zakresie **zwalczania skutków epidemii**.

Ponadto zwalczanie epidemii SARS-Cov2 będzie skutkować i już skutkuje sporami sądowymi. Nie sposób jest wskazać na ich potencjalną liczbę, można tylko podać,

że w połowie marca 2022 r. do Prokuraturii Generalnej RP doręczonych zostało kilkanaście pozwów zawierających roszczenia odszkodowawcze z racji wprowadzanych obostrzeń sanitarnych i kolejnych kilkanaście pozwów dotyczących opóźnień w realizacji umów, wynikających z tych obostrzeń.

Jednocześnie, dostosowując się do zmienionej sytuacji, **wdrożone zostały środki umożliwiające zdalne uczestniczenie** w rozprawach sądowych i arbitrażowych oraz zdalne prowadzenie mediacji i negocjacji.

## VII. Wyzwania 2022 roku

Dla Prokuraturii Generalnej, 2022 rok, oznaczać będzie kontynuację aktywności na wszystkich polach działalności. Należy przewidywać zwiększenie liczby nowych spraw i częstotliwości działań sądów w sprawach już prowadzonych. Należy również zakładać wzrost liczby wniosków o wydanie opinii prawnych, czy liczby prowadzonych negocjacji oraz postępowań ugodowych, zwłaszcza uwzględniając rozszerzenie zadań PGRP, dokonane na mocy ustawy z 8 lipca 2021 r. o zmianie ustawy o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, systemie gwarantowania depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji oraz niektórych innych ustaw<sup>5</sup>. W szczególności warto zwrócić uwagę na obniżenie progu wartości przedmiotu czynności prawnej, czy wartości przedmiotu zamówienia, gdy obowiązkowe jest uzyskanie opinii prawnej PGRP, o której mowa w art. 18 ust. 1 i ust. 2 Ustawy o PGRP, o połowę, tj. do 50 mln zł.

Przejawem zwiększenia roli Prokuraturii Generalnej jako doradcy prawnego prowadzącego obsługę prawną *stationes fisci* oraz znacznej liczby państwowych osób prawnych jest **wzrost liczby spraw innych niż zastępstwo procesowe**. Spadku liczby spraw procesowych (zwłaszcza czasowego wynikającego z niespotykanych warunków roku 2020) nie należy traktować jako zagrożenia dla wykonywania podstawowego zadania Prokuraturii Generalnej. Odwrotnie, zmniejszenie liczby spraw typowych pozwala skupić się z jednej strony na działalności opiniodawczej i doradczej, z drugiej natomiast na zwiększeniu zaangażowania w prowadzeniu spraw sądowych trudnych i precedensowych, co od samego początku było podstawowym celem istnienia Prokuraturii Generalnej.

Dalsze zwiększenie prewencyjnego oddziaływania Prokuraturii Generalnej na treść stosunków prawnych nawiązywanych przez Skarb Państwa, przyniesie istotne korzyści, w tym oszczędności dla Skarbu Państwa. Transformacja jaką przeszła Prokuratura Generalna powinna bowiem przyczynić się do coraz lepszego sposobu wykonywania uprawnień i obowiązków powodujących zaangażowanie środków publicznych.

Zwiększyć się powinna liczba spraw, w których Prokuratura Generalna udzieli wsparcia *stationes fisci* oraz państwowym osobom prawnym na etapie przedkontraktowym, zwłaszcza w **negocjacjach co do treści umów**, a także w zakresie oceny zasadności

---

<sup>5</sup> Dz.U. z 2021 r. poz. 1598.



podjęcia negocjacji ugodowych lub analizy, czy zawarcie ugody stanowi rozwiązanie korzystne dla danej jednostki i Skarbu Państwa.

Prokuratura Generalna będzie również mogła w większym zakresie zaangażować się w aktywny udział **w negocjacjach i mediacjach na etapie realizacji kontraktów** zachowując przy tym ścisły rygor, że dotyczyć to będzie tylko sytuacji, w których skutki ugody będą korzystniejsze dla Skarbu Państwa niż potencjalne orzeczenie sądu.

Wreszcie zwiększyć się powinna liczba spraw, w których Prokuratura Generalna przejmie **zastępstwo w postępowaniu przed sądami administracyjnymi lub udzieli wsparcia (choćby w postaci opinii prawnych) na etapie postępowań administracyjnych lub sądowo-administracyjnych**. W szerszej perspektywie powinno to wpłynąć pozytywnie na skuteczność *stationes fisci* w tych postępowaniach (skutkującej zwłaszcza uniknięciem uchylecia decyzji lub innych aktów administracyjnych).

W 2022 kontynuowana będzie realizacja Strategii Prokuraturii na lata 2019-2022, ze szczególnym uwzględnieniem:

- koncentrowania zaangażowania na sprawach sądowych najbardziej złożonych oraz precedensowych;
- prowadzenia spraw sądowych związanych z pozwami w sprawie odszkodowań za ograniczenia w prowadzeniu działalności gospodarczej związanych z Covid-19;
- rozwoju aktywności doradczej, w tym w zakresie udziału w negocjacjach, opiniowania czynności prawnych podejmowanych przez podmioty publiczne oraz legislacji;
- dalszego rozwoju Sądu Polubownego;
- zwiększenia zaangażowania w sprawy z zakresu prawa publicznego;
- podejmowania działań systemowych i informacyjnych podnoszących świadomość prawną podmiotów publicznych ale też świadomość możliwości skorzystania ze wsparcia Prokuraturii.

Finalnie powinno to przynieść korzyści nie tylko Skarbowi Państwa ale również polskiej gospodarce, ponieważ spory sądowe również przyczyniają się do zaburzenia płynności finansowej w gospodarce, a w konsekwencji do tworzenia choćby zatorów płatniczych. Im mniej czasu poświęcanego na toczenie sporów, tym większe możliwości poświęcenia przez administrację publiczną czasu na działania rozwojowe a ze strony podmiotów gospodarczych – na sprawną realizację inwestycji.

## **2. Zasadnicze obszary działalności Prokuratury Generalnej**

### **2.1. Nawiązywanie stosunków prawnych (zawieranie umów)**

Ustawa o PGRP, w brzmieniu obowiązującym w roku 2021, przewidywała obowiązek uzyskania opinii Prokuratury Generalnej przez podmioty reprezentujące Skarb Państwa w przypadku:

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

Z kolei podmioty reprezentujące Skarb Państwa oraz osoby zastępowane będące państwowymi osobami prawnymi, są obowiązane uzyskać opinię prawną Prokuratury Generalnej w przedmiocie projektu:

- 1) umowy o doradztwo prawne, jeżeli wysokość wynagrodzenia przewidzianego łącznie za świadczone usługi przekracza kwotę 500 tys. 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.

Ustawa zachowała przy tym możliwość wystąpienia do Prokuratury 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.

Wprowadzenie od 1 stycznia 2017 r. obligatoryjności opiniowania projektów umów pozwoliło wykorzystać potencjał doświadczeń Prokuratury Generalnej uzyskanych zarówno w toku postępowań sądowych, jak i przy sporządzaniu opinii prawnych. Dotychczasowe doświadczenia w stosowaniu tego przepisu pozwalają na postawienie tezy, iż kilkunastoletnie doświadczenia Prokuratury Generalnej wynikające z prowadzonych postępowań sądowych są wykorzystywane w toku dokonywania kolejnych czynności prawnych (zawierania umów) przez Skarb Państwa czy państwowe osoby prawne. Dzięki wprowadzeniu nowych kompetencji, w szczególności obligatoryjnemu opiniowaniu projektów umów i innych czynności prawnych, opiniowaniu wzorów umów lub istotnych postanowień umowy, ogólnych warunków umowy w procedurach zamówień publicznych, a także poprzez zapewnienie udziału Prokuratury Generalnej w negocjacjach ugodowych i mediacji, system ochrony prawnej jednostek Skarbu Państwa oraz państwowych osób prawnych można uznać za komplementarny.

### **2.1.1. Rodzaje umów opiniowanych w Prokuraturii Generalnej**

W 2021 r. zostało złożonych 499 wniosków o wydanie opinii, spośród nich 205 dotyczyło zaopiniowania projektów umów, czy innych czynności prawnych.

Nie sposób jest wymienić wszystkie typy projektów umów opiniowanych w Prokuraturii Generalnej. Raczej tytułem przykładu, niż precyzyjnego wyliczenia, należy wskazać na: umowy o doradztwo, umowy dostawy, umowy o udzielenie dotacji, umowy o świadczenie usług publicznych, umowy na świadczenie usług pocztowych, umowy offsetowe, umowy w sprawie zasad współpracy w zakresie zarządzania, umowy dotyczące spłat kredytu, umowy o doradztwo prawne, umowy o roboty budowlane, umowy o dzieło oraz umowy zlecenia, umowy na świadczenie usług czarteru samolotów, umowy najmu, umowy na modernizację, umowy przewozu, szereg umów nabycia sprzętu wojskowego ze specyfiką odbioru wojskowego, umowy darowizny muzealiów.

Opiniowane wzory umów lub umowy związane były m.in. z:

- realizacją największych inwestycji infrastrukturalnych kraju;
- dostawą lub modernizacją urządzeń i sprzętu, w tym sprzętu wojskowego zwiększającego bezpieczeństwo Państwa;
- usługami informatycznymi;
- utrzymaniem infrastruktury sprzętowej i informatycznej;
- dokapitalizowaniem spółek Skarbu Państwa;
- dofinansowaniem szeregu przedsięwzięć środkami europejskimi.

W tym kontekście należy zwrócić szczególną uwagę na opiniowanie wzorów umów i wydawanie opinii w przedmiocie umów na dostawę sprzętu na potrzeby sił zbrojnych RP, w tym, w szczególności, zakup uzbrojenia. Każda taka umowa jest istotna ze względu na przedmiot, jak i znaczną wartość kontraktu. Wyłaniają się na tym tle liczne zagadnienia, wynikające ze specyfiki potrzeb sił zbrojnych, co wymaga uwzględnienia szczególnych regulacji prawnych i szczególnych potrzeb sił zbrojnych.

Dodatkowo zakresem doradztwa w Prokuraturii Generalnej w 2021 r. zostało objęte opiniowanie projektów umów w przedmiocie objęcia przez Skarb Państwa praw udziałowych w spółkach kapitałowych, jak również związanych z ww. czynnościami projektów umów inwestycyjnych, służących zabezpieczeniu interesów Skarbu Państwa w procesach inwestycyjnych.

### **2.1.2. Wzory postanowień umów lub innych czynności prawnych**

W 2021 r. usystematyzowaliśmy oraz rozwinęliśmy działalność w zakresie rekomendacji i wzorców co do postanowień umów i innych czynności prawnych. Efektem tych prac były m.in. rekomendacje dotyczące polubownego rozwiązywania sporów (<https://www.gov.pl/web/prokuratoria/rekomendacje-i-wzory-postanowien-umow2>).

Równolegle trwają prace nad wzorami postanowień w zakresie kar umownych oraz w zakresie odstąpienia od umowy i wypowiedzenia umowy.

Rekomendacje dotyczące polubownego rozwiązywania sporów były przedmiotem konsultacji z Biurem Dyscypliny Finansów Publicznych w Ministerstwie Finansów oraz z Centralnym Biurem Antykorupcyjnym. Dokument został też rekomendowany do stosowania przez Zespół ds. kontroli zamówień publicznych powołany na podstawie nowego Prawa zamówień publicznych. Opierają się one na założeniu, znajdującym silne potwierdzenie w dotychczasowym doświadczeniu Prokuraturii, że podjęcie negocjacji i zawarcie ugody może być sposobem działania, który – w okolicznościach danej sprawy – znacznie lepiej niż spór sądowy może realizować interes Skarbu Państwa oraz innych podmiotów publicznych. Prokuratoria wielokrotnie rekomendowała zawarcie ugody przez jednostkę sektora finansów publicznych – jako rozwiązanie w konkretnych okolicznościach korzystniejsze niż prowadzenie sporu sądowego – także w sprawach o znacznej wartości przedmiotu sporu. Podstawowym celem Rekomendacji jest ułatwienie jednostkom sektora finansów publicznych „zarządzania” sporami i wyboru najkorzystniejszego sposobu ich zakończenia.

## **2.2. Realizacja stosunków prawnych**

### **2.2.1. Opinie sporządzane w toku realizacji stosunków prawnych**

Podpisanie umowy rozpoczyna realizację stosunku prawnego. Również w toku wykonywania umów występują problemy wymagające zaopiniowania przez Prokuratorię Generalną.

Nie powtarzając przepisów normujących przypadki obligatoryjnego występowania z wnioskami o opinie Prokuraturii Generalnej należy wskazać, że istotna część czynności dokonywanych w toku realizacji stosunków umownych nie będzie przekraczała progów, o których mowa w odpowiednich przepisach. Niemniej zwrócenie się o wydanie opinii pozwala na zminimalizowanie ryzyka prawnego i skorzystanie z doświadczeń procesowych radców Prokuraturii.

Jako podstawowe problemy w opiniach sporządzanych w toku wykonywania umów można wskazać: zasady naliczania kar umownych, zasady odstąpień od umów, sposoby dokonywania potrąceń, zagadnienia rozwiązania problemu wykroczenia przez wykonawcę poza zakres przedmiotu umowy.

### **2.2.2. Negocjacje i mediacje w trakcie wykonywania umów i w toku postępowań**

Jak to już było wskazywane, zarówno przepisy ustawy o Prokuraturii Generalnej jak i praktyka ich stosowania, spowodowały nasze zwiększone zaangażowanie w ugodowe kończenie sporów.

Odpowiada to na słuszny postulat w zakresie zasadności udziału zastępcy procesowego w mediacji sądowej czy rozmowach ugodowych prowadzonych przez Skarb Państwa (a obecnie również osoby prawne, w stosunku do których Prokuratoria wykonuje zadania określone w ustawie o PGRP). Uzasadnienie udziału Prokuraturii Generalnej sprowadza się nie tylko do wyczerpującej wiedzy o przebiegu postępowania i występujących w sprawie ryzykach procesowych, ale także do możliwości przekrojowego spojrzenia na występujące w sprawie problemy i wykorzystania wieloletnich instytucjonalnych doświadczeń.

Prokuratoria bierze udział w negocjacjach lub mediacji w zakresie i charakterze określonym przez Prezesa Prokuraturii. Współpraca ta może obejmować bezpośredni udział w mediacjach lub negocjacjach, konsultacje prawne w niezbędnym zakresie, czy sporządzanie opinii prawnych i rekomendacji, w szczególności w zakresie ryzyka procesowego.

Nie ma przeszkód formalnych, aby PGRP brała udział 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.

W ramach współpracy ze *stationes fisci* uczestniczyliśmy w konsultacjach, negocjacjach oraz mediacjach obejmujących polubowne zakończenie sporów sądowych. Działalność ta wsparła proces zawierania ugód. W 2021 r. zawarto ugody w 111 sprawach (dodatkowo Prokuratoria Generalna wsparła procesy polubownego rozwiązania sporu w szeregu innych spraw, zanim trafiły one do sądów). Łączna wartość przedmiotu sporu (zgłoszonych roszczeń) w tych sprawach wyniosła 708 mln zł.

Z perspektywy ugodowo – mediacyjnej w 2021 roku należy wspomnieć o zawartej w grudniu 2021 r., po ponad 1,5-roczytnych, intensywnych negocjacjach, ugodzie pomiędzy SP-GDDKiA oraz wykonawcami kontraktów na budowę kilku odcinków autostrady A-4. Objęła ona łącznie dziewięć postępowań sądowych, przy czym niektóre z nich toczyły się od 2013 r. Inną ugodą jest również podpisana w grudniu 2021 r., a poprzedzona półrocznymi rozmowami, ugoda pomiędzy SP-GDDKiA oraz wykonawcą jednego z odcinków drogi ekspresowej S-7 oraz S-61. Ugoda zakończyła dwie sprawy sądowe, toczące się od 2019 r. Wreszcie w wyniku zawartej ugody zakończono kilkanaście spraw dotyczących budowy odcinków autostrad A-1 oraz A-2.

Konieczne jest również podkreślenie, że ugody zawierane z udziałem Prokuraturii Generalnej mają pozytywne skutki gospodarcze pozwalając na rozwiązanie sporów

związanych ze skomplikowanymi sporami powstałymi na tle realizacji umów infrastrukturalnych, umożliwiając ukończenie poszczególnych kontraktów.

Negocjacje ugodowe dotyczące roszczeń będących przedmiotem toczących się postępowań sądowych lub arbitrażowych dotyczyły najczęściej tematyki: kar umownych naliczonych w związku z nienależytym wykonywaniem umowy przez wykonawcę bądź odstąpieniem od umowy, a także roszczeń obydwu stron procesu dot. (roszczenia wykonawców): wynagrodzenia za roboty budowlane objęte umową, urządzenia i materiały, zwrot kwot zatrzymanych, wynagrodzenia za roboty dodatkowe.

### **2.2.3. Sąd Polubowny przy Prokuraturii Generalnej RP**

Jako przejaw dążenia do ugodowego rozstrzygnięcia sporów należy wskazać funkcjonowanie Sądu Polubownego przy PGRP.

Na mocy ustawy o Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej, zarządzeniem nr 010-19/17 Prezesa Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej z 3 lipca 2017 r. utworzony został Sąd Polubowny przy Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej. Jednak dopiero 15 sierpnia 2019 r. stanowi przełomową datę i realny punkt wyjścia dla rozwoju Sądu. Dzięki działaniom podjętym przez Prokuratorię Generalną, zrealizowany został postulat dotyczący rozszerzenia kognicji Sądu w aspekcie mediacji i koncyliacji. Tym samym, na mocy nowelizacji ustawy o Prokuraturii Generalnej, Sąd stał się właściwy do rozwiązywania sporów, w których **jedną ze stron** jest Skarb Państwa, jednostka samorządu terytorialnego, państwowa osoba prawna, osoba prawna z udziałem Skarbu Państwa lub państwowej osoby prawnej bądź też spółka kapitałowa z udziałem wymienionych podmiotów.

W drodze arbitrażu mogą być nadal rozstrzygane wyłącznie spory, w których po obu stronach występują wskazane wyżej kategorie podmiotów z szerokorozumianego sektora publicznego, z wyłączeniem Skarbu Państwa.

Sąd jest także właściwy do prowadzenia mediacji w postępowaniu administracyjnym z udziałem organu administracji publicznej lub wskazanych wyżej podmiotów.

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

W roku 2021 r. do Sądu Polubownego wpłynęło **114** wniosków o przeprowadzenie postępowania polubownego (**100** dotyczyło mediacji, **11** koncyliacji, **3** arbitrażu). W porównaniu z rokiem ubiegłym nastąpił blisko dwukrotny wzrost liczby złożonych wniosków.

	<b>Łącznie</b>	<b>Mediacja umowna</b>		<b>Mediacja sądowa</b>	<b>Koncyliacja</b>	<b>Arbitraż</b>
<b>Wnioski</b>	<b>114</b>	<b>61</b>		<b>39</b>	<b>11</b>	<b>3</b>
<b>Zgody</b>	<b>82</b>	<b>41</b>		<b>27</b>	<b>11</b>	<b>3</b>
<b>Postępowania zakończone</b>	<b>35</b>	18		14	3	0
<b>Zawarte ugody</b>	<b>29</b>	17		11	1	0

\* Wnioski skierowane do Sądu Polubownego przy Prokuraturii Generalnej RP w roku 2021.  
Stan na dzień 31.12.2021 r.

Inicjatorami postępowań były często podmioty spoza sektora publicznego oraz jednostki samorządu terytorialnego. Warunkiem rozpoczęcia postępowania jest zgodna wola obu stron. W 2021 r., uczestnicy wyrazili taką wolę w ponad 70% zainicjowanych spraw.



- **Liczba mediacji**, a co za tym idzie **liczba zawieranych ugód rośnie wyraźnie z każdym rokiem**. Jeszcze do niedawna ugody zawierane przez sektor publiczny należały do

rzadkości. Powołanie do życia Sądu Polubownego przy Prokuraturii i aktualna jego kognicja pozytywnie wpłynęły na zmiany w tym obszarze.

- Warto zauważyć, że postępowania mediacyjne w Sądzie Polubownym cechuje bardzo **wysoka skuteczność w liczbie zawieranych ugód**. Analiza danych statystycznych zakończonych spraw pozwala stwierdzić, że w zdecydowanej większości przypadków, gdy strony podejmą decyzję, aby usiąść do stołu rozmów, dochodzi do wypracowania obopólnie satysfakcjonującego porozumienia.
- Istotny wpływ na zmianę tendencji w omawianym obszarze miały także **regulacje prawne**. Pierwszymi i kluczowymi aktami prawnymi stanowiącymi istotne narzędzie dla sektora publicznego w obszarze zawierania ugód są obowiązujące od 1 czerwca 2017 r. przepisy ustawy o finansach publicznych, w szczególności art. 54a, oraz przepisy ustawy o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych. Choć Skarb Państwa miał zdolność ugodową jeszcze przed wprowadzeniem art. 54a ustawy o finansach publicznych, to wprowadzenie tej regulacji wraz z ustawą o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych było istotnym impulsem do tego, aby podmioty publiczne z większą otwartością mogły spojrzeć na ugodowe rozwiązywanie sporów. W tym kontekście Dział X nowej ustawy Prawo zamówień publicznych, która weszła w życie 1 stycznia 2021 r., w swoisty sposób rekomendujący polubowną formę rozwiązywania sporów zaistniałych pomiędzy zamawiającym a wykonawcą, jest kolejnym krokiem mającym na celu podkreślenie możliwości ugodowego rozwiązywania sporów.
- Działania podejmowane przez Sąd Polubowny przy PGRP oraz sprzyjające obecnie regulacje prawne istotnie wpływają na stałą tendencję wzrostową w rozwoju mediacji i innych polubownych form rozwiązywania sporów z udziałem podmiotów sektora publicznego.
- Przedmiotem postępowań prowadzonych w Sądzie Polubownym były najczęściej spory dotyczące rozliczenia umów czy inwestycji, kary umowne, roszczenia z tytułu dostawy towarów i usług, roszczenia o ochronę praw autorskich oraz roszczenia o odszkodowanie.

### **Działania rozwojowe**

- W II kwartale 2021 r. przeprowadzono **webinarium** adresowane do pełnomocników podmiotów sektora publicznego pt. **Kluczowe błędy w negocjacjach**. Łącznie w wydarzeniu wzięło udział ok. 300 uczestników.
- Coroczne **wykłady dla słuchaczy Krajowej Szkoły Administracji Państwowej** oraz **aplikantów radcowskich w Okręgowej Izbie Radców Prawnych w Warszawie** z obszaru negocjacji, mediacji oraz dopuszczalności wykorzystywania polubownych form rozwiązywania sporów.
- 20 kwietnia 2021 r. podpisano **porozumienie w sprawie zasad współpracy pomiędzy Prokuratorią Generalną Rzeczypospolitej Polskiej a Komisją Nadzoru Finansowego** w zakresie rozwijania i upowszechniania polubownych metod rozwiązywania sporów. Już w pierwszym roku współpraca zaowocowała dwoma istotnymi projektami. Sąd



Polubowny przy PGRP przeprowadził specjalistyczne warsztaty mediacyjne dla nowych mediatorów Sądu Polubownego przy KNF w ramach uruchamianego przez Komisję projektu tzw. mediacji frankowych. Szkoleniem zostało objętych ok. 200 nowych mediatorów tamtejszego Sądu. Z kolei UKNF udostępnił Sądowi Polubownemu przy PGRP bazę wspierającą obsługę prac Sądu do współużytkowania, która będzie przez obie strony rozwijana i udoskonalana w kolejnych latach współpracy.

- W III kwartale 2021 r. przedstawiciele Prokuraturii w odpowiedzi na zaproszenie Marszałka Sejmiku Województwa Dolnośląskiego wzięli udział w **spotkaniu z przedstawicielami władz samorządowych subregionu wrocławskiego** na temat **Efektywnego rozwiązywania sporów przez jednostki samorządu terytorialnego**.

- 23 listopada 2021 r. rozpoczęła się **nowa kadencja Arbitrów i Mediatorów Stałych Sądu Polubownego**. Na rozszerzonych listach znalazły się osoby o uznanym autorytecie na rynku. Zapewnia to stronom większy komfort oraz szerszą możliwość wyboru osób mogących prowadzić postępowanie polubowne, jak również wzmacnia postrzeganie Sądu, jako instytucji bezstronnej. Aktualnie 46% mediatorów, 43% koncyliatorów oraz 80% arbitrów stanowią osoby spoza Prokuraturii Generalnej.

- W celu promocji polubownych form rozwiązywania sporów oraz Sądu Polubownego przy PGRP, przedstawiciele Prokuraturii Generalnej uczestniczyli w charakterze prelegentów **w konferencjach i wydarzeniach naukowych**, dotyczących polubownych metod rozwiązywania sporów z udziałem sektora publicznego, organizowanych przez uczelnie wyższe oraz organizacje branżowe. Wspomniane wydarzenia miały w tym roku charakter zdalny bądź hybrydowy. Jednym z większych wydarzeń o takim charakterze była konferencja pt. *Alternatywne Metody Rozstrzygania Sporów w budownictwie. Strategie i sposoby dochodzenia do ugód*, która odbyła się w dniach 24-25 listopada 2021 r. w Krakowie. Wydarzenie zostało zorganizowane przez Stowarzyszenie Inżynierów Doradców i Rzeczoznawców, a partnerem merytorycznym konferencji była Prokuratura Generalna RP.

- Tak, jak miało to miejsce w latach ubiegłych, w celu przedstawienia oferty Sądu Polubownego, kontynuowane były **spotkania z interesariuszami Sądu**, tj. osobami prawnymi z udziałem Skarbu Państwa, państwowymi osobami prawnymi, jednostkami samorządu terytorialnego oraz sędziami.

### **2.3. Zastępstwo procesowe**

Jak to już było wskazane, podstawowym zadaniem angażującym gros sił i środków Prokuraturii Generalnej, dla realizacji którego została ona powołana, pozostaje zastępstwo procesowe Skarbu Państwa i od połowy 2017 r. także państwowych osób prawnych.

#### **2.3.1. Ramy prawne**

Do zadań Prokuraturii Generalnej w zakresie zastępstwa procesowego należą:

- 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.

W 2018 r. pojawiła się nowa kategoria spraw prowadzonych przez Sąd Najwyższym ze skarg nadzwyczajnych. Złożono jedną skargę nadzwyczajną oraz sporządzono kilkanaście odpowiedzi na skargi nadzwyczajne składane przez Prokuratora Generalnego lub Rzecznika Praw Obywatelskich.

Wyłączne zastępstwo procesowe Skarbu Państwa przed Sądem Najwyższym 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 Prokuratorii Generalnej oznacza, że jedynie radcowie Prokuratorii 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. Zastępstwo procesowe przed Sądem Najwyższym stanowi szczególnie istotną część działalności Prokuratorii Generalnej. 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).

Zastępstwo procesowe Skarbu Państwa przez Prokuratorię Generalną 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 Polski, 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 władna jest przejąć wykonywanie zastępstwa procesowego Skarbu Państwa w każdej sprawie, jeżeli wymaga tego ochrona ważnych praw lub interesów Skarbu Państwa. W przypadkach obowiązkowego zastępstwa Skarbu Państwa Prokuratoria Generalna – 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 nie jest konieczne.

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 2021 r. w kilkunastu sprawach.

Podobnie w kilku sprawach, kiedy wymagała tego ochrona ważnych praw lub interesów Rzeczypospolitej Polskiej, w 2021 r. wykonywane było zastępstwo organów administracji rządowej w oparciu o art. 9 ustawy o PGRP.

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.

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.

Prokuratoria Generalna wykonuje, aż do zakończenia sprawy, zastępstwo osób określonych w *rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów w sprawie osób prawnych zastępowanych przez Prokuratorię Generalną oraz opłat ponoszonych za usługi prawne świadczone przez Prokuratorię, a także opłat za przeprowadzenie postępowania przed Sądem Polubownym przy Prokuratorii Generalnej*:

- 1) przed sądami powszechnymi – w sprawach cywilnych rozpoznawanych w pierwszej instancji przez sąd okręgowy,
  - 2) przed sądami polubownymi
- w sprawach, w których wartość przedmiotu sprawy przekracza kwotę 5 000 000 zł.

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.

### **2.3.2. Liczba spraw prowadzonych w roku 2021 r.**

Liczba nowych spraw sądowych zarejestrowanych w Prokuraturii w 2021 r. wyniosła ogółem 2835, z tego:

- 1) sprawy toczące się przed sądami powszechnymi, polubownymi i arbitrażowymi, w których zastępowany jest Skarb Państwa - 2563,
- 2) sprawy państwowych osób prawnych, osób prawnych z udziałem Skarbu Państwa i osób prawnych z udziałem państwowych osób prawnych - 85.

W 186 sprawach zastępstwo wykonywane przez PGRP ograniczało się do postępowania przed Sądem Najwyższym.

Liczba nowych spraw w 2021 r. w stosunku do 2020 r. była większa o 16%. Ponadto więcej wpłynęło nowych spraw sądowych (2835), niż zostało w tym okresie zakończonych (2698):

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 2186 spraw będących w toku na dzień 31 grudnia 2021 r. (spadek o ok. 1,7%). 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 1000 000 zł stanowi w wielu przypadkach poważniejsze zagrożenie dla interesów Skarbu Państwa, niż pojedyncze sprawy o wartości przedmiotu sporu przekraczających tę kwotę.

W 2021 r. wpłynęło 186 spraw (wzrost o 1,6% w stosunku do 2020 r.), w których Prokuratura Generalna wykonywała zastępstwo procesowe ograniczone do postępowania przed Sądem Najwyższym. Powyższa liczba nie obejmuje wszystkich postępowań, w których Prokuratura zastępowwała Skarb Państwa w postępowaniu przed Sądem Najwyższym. 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.

Odrębnego omówienia wymagają sprawy dotyczące infrastruktury drogowej. Liczba spraw tego rodzaju prowadzonych przez Prokuraturę Generalną na dzień 31 grudnia 2021 r.

wyniosła 563 sprawy, co stanowi wzrost o 7,6% w stosunku do 2020 r. przy czym 171 spraw tego rodzaju wpłynęło w 2021 r. (wzrost o 27,6%). Prokuratoria Generalna wykonywała w tych postępowaniach czynności zastępstwa procesowego za Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad. Są to sprawy o skomplikowanym charakterze i zazwyczaj o 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 należy także sprawy reprivatyzacyjne, związane z roszczeniami dotyczącymi tzw. gruntów warszawskich, reformy rolnej, czy nacjonalizacji przemysłu. Postępowania te są prowadzone w PGRP od pierwszej instancji, przy czym z uwagi na skomplikowanie stanów prawnych poszczególnych spraw, często wymagają również występowania przed Sądem Najwyższym. W 2021 r. zakończonych zostało 82 spraw reprivatyzacyjnych, wskutek czego zasądzono od Skarbu Państwa kwotę 1 615 028,68 zł, natomiast oddalono roszczenia na kwotę 216 872 656,47 zł. W 2021 r. do Prokuraturii wpłynęło 79 sprawy reprivatyzacyjne o wartości przedmiotu sporu 869 580 539,21 zł.

Na dzień 31 grudnia 2021 r. pozostawało w toku 674 sprawy reprivatyzacyjnych. Łączna wartość przedmiotu spraw pozostających w toku na ten dzień wynosi 9 857 622 504,49 zł.

**Łączna wysokość roszczeń w sprawach które wpłynęły do PGRP w 2021 r. wyniosła:**

Typ Sądu	Liczba	Łączna wartość przedmiotu sprawy wg waluty		
		PLN	EUR	USD
Sąd Najwyższy	186	32 990 724,53	-	32 377
Sądy powszechne - sprawy Skarbu Państwa	2 563	6 916 384 209,88	-	-
Sądy powszechne - sprawy Osób Zastępowanych	58	2 807 225 322,75	1 261 263,50	-
<b>RAZEM</b>	<b>2 835</b>	<b>9 756 600 257,16</b>	<b>1 261 263,50</b>	<b>32 377</b>

Należy zwrócić uwagę na nowelizację przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego wyłączającą możliwość uzyskania decyzji stwierdzających nieważność lub wydanie z rażącym naruszeniem prawa decyzji nacjonalizacyjnych, co powinno doprowadzić do spadku nowych

spraw reprivatyzacyjnych prowadzonych przez Prokuratorię Generalną- trend ten jeszcze nie zaznaczył się w 2021 roku.

Suma wszystkich roszczeń w zarejestrowanych w 2021 r. sprawach prowadzonych przez Prokuratorię Generalną, 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	2172 łącznie, w tym  Sprawy Skarbu Państwa 2 119  Sprawy osób zastępowanych : 53	5 260 805 079,41 łącznie, w tym  Sprawy Skarbu Państwa  4 402 161 448,57 Sprawy osób zastępowanych  858 643 630,84		26 839
z powództwa Skarbu Państwa lub osób zastępowanych	631 łącznie, w tym  Sprawy Skarbu Państwa : 599  Sprawy osób zastępowanych : 32	4 391 025 637,02 łącznie, w tym  Sprawy Skarbu Państwa:  890 626 375,66  Sprawy osób zastępowanych  1 948 274 949,36	1 261 263,50	5538
Pozostałe (stanowiska zajmowane na podstawie art. 15 ustawy o PGRP, brak właściwości PGRP)	32	104 769 540,73	-	-
RAZEM	2 835	9 756 600 257,16	1 261 263,50	32 377

Łączna wysokość roszczeń w sprawach prowadzonych przez Prokuratorię Generalną w 2021 r. (według stanu na dzień 31 grudnia 2021 r.) wynosiła 72 336 600 772,80 zł (w tym także wyrażonych w walutach obcych według kursu średniego NBP z 31 grudnia 2021 r. - wzrost o ok. 7,1%).

Z uwagi na specyfikę postępowań arbitrażowych (brak konieczności wskazania wysokości roszczenia we wstępnej fazie postępowania) - wysokość roszczeń dochodzonych przeciwko Skarbowi Państwa i Polsce jest w rzeczywistości wyższa niż wskazana.

### **2.3.3. Skuteczność Prokuratorii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej w zakresie zastępstwa procesowego**

Zadaniem Prokuratorii Generalnej jest zapewnienie Skarbowi Państwa i osobom zastępowanym, w najistotniejszych sprawach, ochrony prawnej na najwyższym poziomie. Ocena jakości tego rodzaju usług, jest tradycyjnie dokonywana nie tylko przez pryzmat wyniku sprawy, ale także z punktu widzenia należytej staranności i rzetelności dochowywanych przez pełnomocnika. Żadna sprawa nie została przez Prokuratorię Generalną przegrana na skutek niezachowania należytej staranności przez radców.

Co więcej, profesjonalne wypełnienie swoich zadań przez radców Prokuratorii 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 Prokuratorii Generalnej zasadza się na obronie interesów Skarbu Państwa (lub osób zastępowanych) przed niezasadnymi roszczeniami. Wysoka skuteczność Prokuratorii Generalnej utrzymuje się na względnie stabilnym i porównywalnym poziomie.

Prokuratoria 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 Prokuratoria 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 zawsze musi być podzielane przez przeciwnika procesowego Skarbu Państwa.

Celem powołania Prokuratorii Generalnej było powierzenie jej spraw przede wszystkim o szczególnie skomplikowanym charakterze. W tym kontekście należy odnotować np. istotne zmniejszenie się prowadzonych - co do zasady rutynowych - spraw dotyczących warunków pozbawienia wolności (por. wyżej). Zwiększenie udziału spraw trudnych i wieloaspektowych (spójne z misją Prokuratorii Generalnej) może jednakże skutkować

pozornym obniżeniem skuteczności zastępstwa procesowego Prokuratorii, 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 Prokuratoria została stworzona.

Uwzględnienie powyższych zastrzeżeń pozwala na rzeczywistą analizę danych statystycznych dotyczących spraw zakończonych przez Prokuratorię Generalną w 2021 r.

W Prokuratorii Generalnej w 2021 r. zakończono ogółem 2 698 spraw (zarówno spraw zainicjowanych w roku 2021, jak i w latach wcześniejszych), w tym w sprawach, w których Prokuratoria wykonywała zastępstwo procesowe:

- 1) ograniczone do postępowania przed Sądem Najwyższym: 169 sprawy,
- 2) przed sądami powszechnymi i polubownymi 2 529 spraw, tym 2 467 spraw prowadzonych w imieniu Skarbu Państwa i 62 spraw osób zastępowanych.

a. Zestawienie wyników spraw zakończonych w 2021 r.

Zbiorczy typ wyniku postępowania		Liczba zakończonych spraw
Wygrana i wygrana częściowa Skarbu Państwa		1287
Przegrana i przegrana częściowa Skarbu Państwa		199
Inne zakończenie, w tym:		
	przekazanie do <i>statio fisci</i> na wniosek jednostki organizacyjnej albo z urzędu	576
	brak właściwości PGSP	193
	zwrot pozwu	115
	umorzenie postępowania	207
	niezłożenie pozwu	24
	zawarcie ugody	111
	nie zawarcie ugody	2
	odmowa przejęcia sprawy do prowadzenia	26
	Pozostałe (inne)	113
RAZEM Spraw zakończonych		2 698



b. Sprawy przeciwko Skarbowi Państwa lub osobom zastępowanym zakończone w 2021 r.

Przedstawione powyżej zastrzeżenia odnoszące się do analizy spraw wygranych do spraw przegranych, należy w 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 Prokuraturii Generalnej na tym polu będą mogły ulegać okresowym zmianom, niezwiązanym ze zwiększeniem bądź obniżeniem poziomu obsługi prawnej, świadczonej przez Prokuratorię.

Liczba <b>wygranych</b> spraw skierowanych przeciwko Skarbowi Państwa, Rzeczypospolitej Polskiej lub osobom zastępowanym	1016
Suma roszczeń <b>oddalonych</b> w stosunku do Skarbu Państwa, Rzeczypospolitej Polskiej lub osób zastępowanych	1 652 152 2246,40 zł
Liczba <b>przegranych</b> spraw skierowanych przeciwko Skarbowi Państwa, Rzeczypospolitej Polskiej lub osobom zastępowanym	149
Suma roszczeń zasądzonych od Skarbu Państwa, Rzeczypospolitej Polskiej lub osób zastępowanych	156 802 669,60 zł
Skuteczność w zakresie kwot roszczeń przeciwko Skarbowi Państwa, Rzeczypospolitej Polskiej lub osobom zastępowanym w zł	91,89%
Skuteczność w zakresie liczby spraw skierowanych przeciwko Skarbowi Państwa, Rzeczypospolitej Polskiej lub osobom zastępowanym	87,2%
Liczba <b>wygranych</b> spraw z powództwa Skarbu Państwa, Rzeczypospolitej Polskiej lub osób zastępowanych	263
Suma roszczeń <b>zasądzonych na rzecz</b> Skarbu Państwa, Rzeczypospolitej Polskiej lub osób zastępowanych	81 320 658,23 zł
Liczba <b>przegranych</b> spraw z powództwa Skarbu Państwa, Rzeczypospolitej Polskiej lub osób zastępowanych	50

Suma roszczeń <b>oddalonych</b> w sprawach z powództwa Skarbu Państwa, Rzeczypospolitej Polskiej lub osób zastępowanych	36 148 760,23 zł
Skuteczność w zakresie rozstrzygnięcia co do kwot w zł	69,2%
Skuteczność w zakresie liczby spraw z powództwa Skarbu Państwa, Rzeczypospolitej Polskiej lub osób zastępowanych	84%

Powyższa tabela nie obejmuje spraw o oczywiście wątpliwych wartościach przedmiotu sporu. W 2021 r. nastąpił spadek 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 93,81% (w 2020 r.) do 91,89%, zaś w przypadku spraw czynnych z 74,8% do 69,2%.

Rozważając kwestię współczynnika procentowego w przypadku spraw czynnych trzeba wskazać, że w okresie 2012 - 2021 podlegała ona 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 2021 współczynnik procentowy wyniósł 69,2% (przy powództwach uwzględnionych na kwotę 81 mln), w 2020 r. 74,8% (161 mln), w 2015 r. 66,75 % (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 o nieprzewidywalności wysokości kwot zasądzanych czy oddalanych w sprawach z powództwa Skarbu Państwa. Ponadto istotna część spraw czynnych dotyczy zapłaty kar umownych - w wielu wypadkach można dostrzec podstawy do ich miarkowania, jednak podmioty reprezentujące Skarb Państwa niejednokrotnie uznają za właściwe dochodzenie całych kwot kar umownych wynikających z postanowień umownych.

Co więcej, profesjonalne wypełnienie swoich zadań przez radców Prokuratorii 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 Prokuratorii Generalnej zasadza się na obronie interesów Skarbu Państwa (lub osób zastępowanych) przed niezasadnymi roszczeniami. Wysoka skuteczność Prokuratorii Generalnej utrzymuje się na względnie stabilnym poziomie.

## **2.3.4 Główne obszary zaangażowania Prokuratorii Generalnej w ramach zastępstwa procesowego Skarbu Państwa i Rzeczypospolitej Polskiej oraz osób zastępowanych**

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

W 2021 roku Prokuratoria Generalna prowadziła jednocześnie dziewięć spraw z zakresu arbitrażu inwestycyjnego, przy czym pięć w pełni samodzielnie, a cztery przy udziale zewnętrznych kancelarii prawnych. Podkreślić należy, że takiej liczby arbitraży nie prowadziła nigdy, w tym samym czasie, żadna renomowana kancelaria w Polsce. W 2021 r. zapadły też dwa korzystne dla RP wyroki w sprawach prowadzonych samodzielnie przez PGRP – w sprawie z powództwa inwestora cypryjskiego TA stwierdził brak swojej jurysdykcji, w sprawie z powództwa inwestora cypryjskiego oraz inwestora szwajcarskiego trybunał arbitrażowy oddalił powództwo w całości. W jednej sprawie, prowadzonej przez prokuratorię Generalną przy udziale zewnętrznej kancelarii prawnej, tj. w sprawie z powództwa inwestora kanadyjskiego trybunał arbitrażowy oddalił powództwo – w 99,83%.

W 2021 r. zespół PGRP wziął udział w dwóch rozprawach arbitrażowych (prowadzonych w języku angielskim), które z uwagi na obostrzenia związane z pandemią Covid-19, odbyły się w trybie zdalnym.

Zespół PGRP, we współpracy z prawnikami zagranicznymi, prowadził również sześć spraw postarbitrażowych, spośród których szczególne znaczenie miało toczące się w Szwecji postępowanie przed Sądem Najwyższym ze skarg o stwierdzenie nieważności lub uchylenie wyroków arbitrażowych (częściowego i końcowego) wydanych w sprawie PL Holdings S.a.r.l. przeciwko Polsce. W 2019r. Sąd Najwyższy Szwecji postanowił wstrzymać wykonalność wyroków arbitrażowych wydanych w tej sprawie. W dniu 4 lutego 2020r. Sąd Najwyższy Szwecji zdecydował o skierowaniu pytania prejudycjalnego do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Postępowanie przed TSUE (sprawa C-109/20) zakończyło się wydaniem 26 października 2021 r. wyroku, w którym Trybunał podzielił stanowisko prezentowane przez Polskę, Komisję Europejską oraz inne państwa członkowskie, podkreślając, że prawo UE zakazuje zawarcia przez państwo członkowskie umowy na sąd polubowny o treści identycznej z treścią nieważnej klauzuli arbitrażowej zawartej w dwustronnym traktacie inwestycyjnym między państwami członkowskimi. Trybunał stwierdził również, że sąd krajowy, rozpatrujący skargę o uchylenie wyroku arbitrażowego, ma obowiązek uchylić taki wyrok wydany na podstawie zapisu na sąd polubowny, który narusza prawo Unii. Zespół PGRP, wraz ze szwedzkimi pełnomocnikami RP oraz pełnomocnikiem RP przed TSUE, przygotowywał stanowisko, które zostało zaprezentowane przed TSUE. Postępowanie przed Sądem Najwyższym Szwecji pozostaje w toku.

Dwa kolejne postępowania post-arbitrażowe dotyczą wyroku wydanego w sprawie Vincent J. Ryan, Schooner Capital LLC, Atlantic Investment Partners LLC przeciwko Polsce (ICSID

Case No. ARB/AF/11/3). We Francji toczy się postępowanie ze skargi amerykańskich inwestorów, którzy domagają się uchylecia tego korzystnego dla RP wyroku, natomiast w Stanach Zjednoczonych Ameryki toczy się postępowanie z wniosku RP o uznanie tego wyroku i stwierdzenie jego wykonalności na terytorium USA. W obu tych postępowaniach Prokuratoria współpracuje z zagranicznymi kancelariami prawnymi.

Ostatnie dwa postępowania postarbitrażowe dotyczą wyroków wydanych przez trybunały arbitrażowe orzekające na podstawie wewnątrzunijnych umów o ochronie i popieraniu inwestycji, w sprawach wszczętych przez podmioty zarejestrowane w Austrii oraz podmiot zarejestrowany w Czechach. Trybunały arbitrażowe uznały, że mają jurysdykcję do orzekania w tych sprawach. Polska złożyła skargi o uchylenie wyroków arbitrażowych do Sądu Apelacyjnego w Paryżu (w obu tych postępowaniach Paryż był wybrany miejscem arbitrażu). Zastępstwo procesowe w tych sprawach wykonuje Prokuratoria Generalna przy pomocy zewnętrznych pełnomocników.

Prokuratoria Generalna brała ponadto udział (na podstawie art. 11 ust. 1 ustawy o PGRP) we współpracy z prowadzącym sprawę Ministerstwem Sprawiedliwości w postępowaniu postarbitrażowym przed sądem belgijskim (francuskojęzycznym Sądem Pierwszej Instancji w Brukseli). W postępowaniu tym Rzeczpospolita Polska domagała się uchylecia wyroku trybunału arbitrażowego wydanego w postępowaniu prowadzonym na podstawie traktatu o stosunkach handlowych i gospodarczych między Rzeczpospolitą Polską a Stanami Zjednoczonymi Ameryki. W dniu 22 lutego 2022 r. sąd belgijski uwzględnił skargę RP i uchylił zaskarżony wyrok trybunału arbitrażowego.

Aktywność PGRP w 2021 r. obejmowała również aktywność w obszarach związanych z prawem europejskim. Przede wszystkim dotyczyło to postępowań prejudycjalnych, w których Prokuratoria brała udział, wypracowując stanowisko RP razem z Pełnomocnikiem przed TSUE, jak również, w wybranych wypadkach, poprzez osobisty udział w rozprawach. Prokuratoria uczestniczyła zarówno w postępowaniach prejudycjalnych wynikłych z procesów toczonych przed sądami polskimi z udziałem Prokuratorii, jak również w innych sprawach dotyczących ochrony praw i interesów Skarbu Państwa oraz RP. Ponadto PGRP podejmowała zadania związane z opiniowaniem aktów normatywnych implementujących prawo UE, jak również umów międzynarodowych i porozumień związanych z wykonywaniem prawa UE. Na szczególną uwagę zasługuje zaangażowanie Prokuratorii Generalnej w sprawie C-741/19 *Republique de Moldavie v Komstroy LLC*. W sprawie tej TSUE podzielił stanowisko prezentowane m.in. przez RP, zgodnie z którym zawarta w Traktacie Karty Energetycznej klauzula rozstrzygania sporów pomiędzy inwestorem a państwem nie znajduje zastosowania do sporów wewnątrzunijnych. Wyrok w ww. sprawie ma olbrzymie znaczenie praktyczne, ponieważ większość sporów toczących się na podstawie TKE (w tym niemal wszystkie dotychczasowe spory przeciwko Polsce) to spory inicjowane przez przedsiębiorców pochodzących z UE. Zespół PGRP odegrał kluczową rolę przy przygotowywaniu stanowisk RP w ww. postępowaniu.

#### **2.3.4.2. 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 we wcześniejszych sprawozdaniach – 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 Prokuratoria Generalna 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 2019 r. w sprawach prowadzonych przez Prokuratorię nie zanotowało znaczących zmian wykładni przepisów. Judykatura Sądu Najwyższego i sądów powszechnych potwierdza – w sprawach prowadzonych w imieniu Skarbu Państwa przez Prokuratorię – 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.

W 2021 r. ostatecznie zakończyło się kilka kilkunastoletnich sporów Skarbu Państwa dotyczących odpowiedzialności za wydawane decyzje podatkowe.

W wyroku z 25.11.2021 r. sygn. akt V CSKP 168/21 Sąd Najwyższy określił ostatecznie zakres w jakim, w przypadkach wydania decyzji wobec spółki, dopuszczalne jest roszczenie akcjonariusza stanowiące uzupełnienie prawa do odszkodowania samej spółki, relacji tego typu roszczeń do mechanizmu tzw. *actio pro socii*, jak również ochrony wierzycieli spółki. Sprawa ta była już przedmiotem wcześniejszych wypowiedzi Sądu Najwyższego w wyrokach z 22.06.2012 r. sygn. akt. V CSK 338/11 oraz z 26.03.2014 r. sygn. akt V CSK 284/13. Wyrok ten nie tylko przyczyni się do rozwoju doktryny prawa deliktowego w Polsce ale również dookreśli mechanizmy oceny przyczynienia się do szkody i oceny wpływu zachowań samych podmiotów poszkodowanych na ich kondycję finansową.

Wyrokiem z 24.11.2021 r. III CSKP 45/21 Sąd Najwyższy oddalił z kolei skargę kasacyjną spółki, która konstruowała swoje roszczenie w związku z upadkiem firmy z branży komputerowej. W tym wyroku Sąd Najwyższy potwierdził, iż nie można mówić o adekwatnym związku przyczynowo skutkowym w sytuacji, w której podmiot dobrowolnie przyjmuje na siebie ciężar ekonomiczny zaspokojenia należności podatkowej, zawierając cywilnoprawne porozumienie określające zasady przekazywania środków na zapłatę. Takiej reguły nie przełamuje fakt, iż spółka powodowa przyjęła na siebie ciężar ekonomiczny pozostając w błędnym mniemaniu, iż za należności podatkowe wobec innego podmiotu opowiada jako nabywca części przedsiębiorstwa.

Kolejny wieloletni spór Skarbu Państwa zakończył się postanowieniem Sądu Najwyższego z 29.12.2021 r. (II CSK 293/21). W tej sprawie kanwą sporu było budowanie roszczenia o utracone korzyści, polegające na niezyskaniu wzrostu wartości znaków towarowych, zaś zdarzeniem bezpośrednio szkodzącym było przerwanie kampanii reklamowej ze względu na zajęcie środków na rachunkach spółki. Sąd Najwyższy potwierdził przyjętą przez Sąd Apelacyjny tezę, iż przekracza adekwatność związku przyczynowego konstrukcja obejmowania utraconymi korzyściami niezyskanych wzrostów wartości niematerialnych.

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

Liczną grupę stanowią sprawy, w których Prokuratoria Generalna 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.

#### **2.3.4.4. 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, w sprawie alokacji zdolności przepustowej infrastruktury kolejowej i pobierania opłat za użytkowane infrastruktury kolejowej oraz przyznawania świadectw bezpieczeństwa, stwierdzone wyrokiem TSUE z 30 maja 2013 r., C-512/10 (tzw. dostęp do torów) z powództw przewoźników kolejowych. Sąd I instancji dotychczas oddalał powództwa, ponadto już w trzech sprawach Sąd Apelacyjny w Warszawie oddalił apelacje strony powodowej.

Już teraz można stwierdzić, że w najbliższych latach poważnego zaangażowania Prokuraturii Generalnej będą wymagały postępowania sądowe dotyczące odszkodowań za działania państwa związane ze zwalczaniem epidemii SARS-Cov2. Potencjalnymi zdarzeniami, z którymi powodowie będą wiązać swoje roszczenia są delikty legislacyjne albo zaniechanie legislacyjne. Obecnie w PGRP zarejestrowanych jest pięć spraw związanych z roszczeniami wywodzonymi z tzw. *lockdownu* – kilkanaście indywidualnych i kilka zbiorowych.

W kontekście spraw z deliktów legislacyjnych należy wspomnieć o tzw. sprawach „smogowych”, w których roszczenia wywodzone są z zaniechań legislacyjnych w zakresie wprowadzania regulacji mających zapewnić lepszą ochronę jakości powietrza. W tym kontekście trzeba przywołać uchwałę Sądu Najwyższego z 28maja 2021 r. (III CZP 27/20), w której stwierdzono, że prawo do życia w czystym środowisku nie jest dobrem osobistym. Ochronie jako dobra osobiste (art. 23 KC w związku z art. 24 KC i art. 448 KC) podlegają zdrowie, wolność, prywatność, do naruszenia (zagrożenia) których może prowadzić naruszenie standardów jakości powietrza określonych w przepisach prawa.

Wreszcie w Prokuraturii Generalnej prowadzonych jest kilkanaście spraw związanych z wadliwością przepisów wprowadzających ustawę o Krajowym Rejestrze Sądowym i wykreśleniem tzw. martwych spółek z rejestrów sądowych (związaną z tym likwidacją ich działalności i przejmowaniem pozostałego majątku przez Skarb Państwa) – brak jest jeszcze rozstrzygnięć sądowych w zakresie takich spraw.

#### **2.3.4.5. 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 wyłączeniowe. Należy przy tym mieć na uwadze, że sprawy odszkodowawcze w zasadniczej mierze dotyczą spraw, w których wadliwie zostały zastosowane akty nacjonalizacyjne i wyłączeniowe, co potwierdza stosowne rozstrzygnięcie administracyjne (tzw. prejudykat).

Nadmienić przy tym trzeba, że obowiązująca od 16 września 2021 r. nowelizacja kodeksu postępowania administracyjnego dokonana ustawą z 11 sierpnia 2021 r. (Dz.U. poz. 1491), nie przełożyła się na zmniejszenie wpływu spraw odszkodowawczych z tytułu wadliwych decyzji. Jakkolwiek bowiem przepis przejściowy tej ustawy w art. 2 ust. 1 stanowi, że postępowania administracyjne w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji lub postanowienia, wszczęte po upływie trzydziestu lat od dnia doręczenia lub ogłoszenia decyzji lub postanowienia i niezakończone przed dniem wejścia w życie tej ustawy ostateczną decyzją lub postanowieniem, umarza się z mocy prawa, to nie obejmuje on decyzji administracyjnych wydanych po 16 września 1991 r. (a więc w okresie krótszym niż wskazany w przepisie przejściowym 30-letni termin). Nadto, ze względu na 3-letni termin na

zgłoszenie roszczenia odszkodowawczego z tytułu wadliwych decyzji, zawarty w art. 160 k.p.a., stosowany do decyzji wydanych przed jego uchycieniem z dniem 1 września 2004 r., nadal notowany jest wpływ spraw odszkodowawczych za wadliwe decyzje, co do których w okresie ostatnich trzech lat zostały wydane stosowne prejudykaty.

Wymaga to podkreślenia, gdyż znaczna część orzeczeń zapadających w prowadzonych sprawach (zwłaszcza z tytułu wadliwych decyzji administracyjnych, wadliwego przejmowania nieruchomości rolnych i leśnych, jak też przewlekłości postępowań) uwzględnia roszczenia kierowane przeciwko Skarbowi Państwa, a jednym z ciężarów prowadzonych spraw jest wykazywanie okoliczności mogących wpływać na zmniejszenie wartości (zazwyczaj nieruchomości) stanowiącej podstawę zasądanego odszkodowania.

Podejmowane są także próby wykazywania, że prawidłowe działanie organu doprowadziłoby do wydania takiej samej decyzji (o takich samych skutkach co do upaństwowienia nieruchomości). W tym zakresie znaczenie ma uchwała Sądu Najwyższego z 30 czerwca 2020 r., sygn. akt III CZP 71/19 „*W sprawie o naprawienie szkody spowodowanej wydaniem decyzji administracyjnej o odmowie ustanowienia użytkowania wieczystego na podstawie art. 7 ust. 1 dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m. st. Warszawy (Dz.U. Nr 50, poz. 279 ze zm.), której nieważność stwierdzono z powodu niewyjaśnienia, czy korzystanie z gruntu przez dotychczasowego właściciela da się pogodzić z przeznaczeniem gruntu według planu zagospodarowania przestrzennego obowiązującego w dniu wydania tej decyzji, sąd badając przesłanki odpowiedzialności odszkodowawczej może ustalać, czy prawidłowe rozpoznanie wniosku o ustanowienie użytkowania wieczystego również doprowadziłoby do odmowy ustanowienia tego prawa.*”. Jakkolwiek uchwała podjęta została w 2020 r. to także w 2021 r. stanowi punkt odniesienia w przywoływanej argumentacji procesowej, w szczególności w sprawach dotyczących dekretu warszawskiego (którego dotyczą wyroki Sądu Najwyższego z 27 lipca 2021 r., sygn. akt I CSKP 185/21, oraz z 28 kwietnia 2021 r. I CSKP 56/21).

### **Dekret warszawski**

W kategorii „spraw nacjonalizacyjnych” nadal podstawowe znaczenie mają sprawy dotyczące „dekretu warszawskiego”, czyli roszczenia wysuwane pod adresem Skarbu Państwa w związku z dekretem z 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m. st. Warszawy (Dz.U. Nr 50, poz. 279).

Zaakcentować należy, iż sprawy z zakresu dekretu warszawskiego mają istotnie skomplikowany charakter, powodowie konstruują roszczenia wielowariantowo (np. o odszkodowanie z tytułu wadliwej decyzji oraz zaniechanie organu w rozpoznaniu wniosku dekretowego), na ich kanwie powstaje szereg materialnoprawnych i procesowych zagadnień istotnych nie tylko dla tej kategorii spraw. Konstrukcyjne ujęcie źródła szkody, w przypadku wielości zdarzeń (upaństwowienie, komunalizacja, uwłaszczenie), może być punktem odniesienia dla innych spraw odszkodowawczych w aspekcie oceny powiązań kauzalnych między szkodą byłych właścicieli w postaci utraty własności nieruchomości a decyzjami administracyjnymi wydawanymi na podstawie aktów nacjonalizacyjnych



przyjmowanych w okresie powojennym i decyzjami późniejszymi, stanowiącymi wtórne konsekwencje uprzednich rozstrzygnięć. Przykładowo wskazać można uchwałę 7 sędziów Sądu Najwyższego z 28 marca 2018 r. III CZP 46/17 zgodnie z którą „W razie stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej utrzymującej w mocy decyzję 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 (następców prawnych) szkody nie jest decyzja wydana z naruszeniem prawa, zezwalająca na sprzedaż lokali w budynku położonym na tej nieruchomości.”.

W wyroku z 18 czerwca 2021 Sąd Najwyższy w sprawie I CSKP 15/21, w której powód na etapie postępowania apelacyjnego podniósł, iż od początku w stanie faktycznym wskazywał także na decyzję dekretową jako źródło szkody w ciągu zdarzeń prowadzących do szkody, mimo że na etapie postępowania przed Sądem I instancji jako źródło szkody jednoznacznie wskazywał wyłącznie decyzje sprzedażowe (po uchwale III CZP 46/17 często można spotkać taką taktykę procesową), uznał, że zmiana ta jest niedopuszczalna w świetle art 383 k.p.c.; jedynie w sytuacji, gdyby przed Sądem I instancji powód wskazywał dwa źródła szkody (decyzję dekretową i sprzedażowe) istnieje możliwość zastosowania art. 5 k.c. i uwzględnienia powództwa.

Wyrok Sądu Najwyższego z 23 kwietnia 2021 roku, sygn. akt I CSKP 52/21 dotyczy także identyfikacji źródła szkody przy tzw. sprawach z dekretu warszawskiego, to jest utrwalenia linii orzeczniczej ukierunkowanej wyżej przywołaną uchwałą III CZP 46/17. W wyroku w sprawie sygn. akt I CSKP 52/21, wskazano, iż założenie, że szkoda wynikająca w pierwszym rzędzie z wadliwej decyzji dekretowej może być wiązana także z późniejszą decyzją lokalową prowadziłyby tym samym do zbyt daleko idącego rozciągnięcia odpowiedzialności Skarbu Państwa w czasie. Przeciwno wiązaniu rozpoczęcia biegu przedawnienia roszczenia odszkodowawczego ze stwierdzeniem wadliwości decyzji o sprzedaży lokali przemawiają poważne względy funkcjonalne związane z koniecznością obiektywizacji początku biegu przedawnienia (por. art. 120 § 1 zdanie drugie k.c.) i zamknięcia odpowiedzialności odszkodowawczej w przewidywalnych ramach.

W przywołanym wyżej wyroku Sąd Najwyższy zaprezentował korzystniejsze niż zazwyczaj przy zarzucie przedawnienia podnoszonym przez pozwanego Skarb Państwa stanowisko, że „Nie negując, że relacja między państwem a jednostką, powstała w następstwie bezprawnego władczego działania organów władzy publicznej, powinna podlegać wnikliwej ocenie z punktu widzenia zgodności zarzutu przedawnienia podnoszonego przez Skarb Państwa z zasadami współżycia społecznego (art. 5 k.c.), przyjąć trzeba, że obiektywne okoliczności związane z brakiem pożądanej regulacji ustawowej zmierzającej do naprawienia szkód wyrządzonych w przeszłości, wahaniami judykatury, w tym korzystniejszymi dla poszkodowanych poglądami orzecznictwa wyrażanymi przed podjęciem uchwały Sądu Najwyższego z dnia 28 marca 2018 r., III CZP 46/17, lub stopniem prawnego skomplikowania procesów zmierzających do naprawienia szkody, nie mogą być uznane same przez się za wystarczające do stwierdzenia, że zarzut przedawnienia powinien być zakwalifikowany jako nadużycie prawa. [...] Argumenty

*te mogłyby zostać z powodzeniem powołane w zdecydowanej większości spraw, w których następcy prawni wywłaszczonych właścicieli zaniechali dochodzenia naprawienia szkody bezpośrednio po zakończeniu ponownego postępowania dekretowego, toczącego się na skutek stwierdzenia nieważności decyzji dekretowej. Ze względu na wskazaną już specyfikę wykładni sądowej, kształtującej się w drodze rozstrzygnięcia indywidualnych przypadków, zaufanie do niej, nawet jeżeli określony sposób rozumienia prawa znalazł wyraz w judykaturze Sądu Najwyższego, nie może mieć pełnego charakteru i nie może być porównywane z zaufaniem do stabilności stanu prawnego kreowanego przez ustawodawcę [...] Z tych względów, jakkolwiek skutecznego odwołania się do art. 5 k.c. nie można w tym przypadku wykluczyć, za konieczne w tym celu należy jednak uznać wykazanie konkretnych zachowań władz publicznych w postaci indywidualnych aktów stosowania prawa lub innych czynności adresowanych wobec poszkodowanych, które stanęły na przeszkodzie terminowemu dochodzeniu roszczenia lub - przy rozsądnej ocenie okoliczności - mogły skłaniać do uznania za konieczną do dochodzenia roszczenia takiej sekwencji działań, która ostatecznie doprowadziła do jego przedawnienia”.*

Dalszym zarzutem podnoszonym przez Prokuratorię Generalną 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.

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 jako obciążenie prawne ma wpływ na wartość nieruchomości. Kwestia ustalenia wartości obciążenia obligatoryjnym prawem najmu jest problematyczna także ze względu na bardzo różną metodologię wyceny w tym zakresie przyjmowaną przez biegłych sądowych.

Kolejna kategoria spraw to sprawy odszkodowawcze związane z przewlekłością rozpoznawania wniosków dekretowych, związane z wykonywaniem dekretu z 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy.

### **Nacjonalizacja przemysłu**

Znaczącą liczbę spraw stanowią także sprawy związane z żądaniem odszkodowania za wadliwą nacjonalizację dokonaną na podstawie ustawy z 3 stycznia 1946 r. o przejęciu na własność Państwa podstawowych gałęzi gospodarki narodowej (Dz. U. Nr 3, poz. 17 ze zm.), jak też na podstawie ustawy z 25 lutego 1958 roku o uregulowaniu stanu prawnego mienia pozostającego pod zarządem państwowym (Dz.U. Nr 11, poz. 37), w związku z dekretem z 16 lutego 1918 r. w przedmiocie przymusowego zarządu państwowego (Dz. Pr. P.P. nr 21, poz. 67).

Pomimo ich zbiorczego ujęcia w grupie „Nacjonalizacja przemysłu”, należy mieć na względzie, że różna była konstrukcja prawna przejmowania składników majątkowych na podstawie w.w. aktów normatywnych. W sprawach odszkodowawczych rozpoznawanych w związku z wadliwym stosowaniem ustawy z 1946 r. istotne znaczenie przypisuje się pierwszemu z orzeczeń – o przejściu na własność Państwa przedsiębiorstwa jako wywołującemu skutek prawnorzeczowy. Późniejsze orzeczenie – o zatwierdzeniu protokołu zdawczo-odbiorczego przejętego na własność przedsiębiorstwa ma także znaczenie, bowiem określa jakie składniki majątkowe objęte protokołem zostały przejęte przez Państwo, jednakże nie wywołuje skutku prawnorzeczowego, a jedynie „precyzuje”, co podlegało przejęciu.

Natomiast w sprawach odszkodowawczych rozpoznawanych w związku z wadliwym stosowaniem ustawy z 1958 r. pierwsze ze zdarzeń stanowiła decyzja o objęciu w zarząd przedsiębiorstwa wydawana na podstawie przepisów z dekretu z 16 lutego 1948 r. w przedmiocie przymusowego zarządu państwowego, następnie zaś po uchwaleniu ustawy z dnia 25 lutego 1958 roku o uregulowaniu stanu prawnego mienia pozostającego pod zarządem państwowym, wydawane były odnośnie takiego przedsiębiorstwa objętego zarządem państwowym decyzje stwierdzające jego przejście na własność Państwa.

#### **Dekret o lasach; dekret o reformie rolnej**

Kolejną kategorię spraw związanych z powojennymi przejściami nieruchomości przez Państwo stanowią sprawy wynikające z dekretu o lasach. W szczególności są to sprawy ukierunkowane na wykazanie w postępowaniu przed sądem, że nieruchomość leśna spełniała kryteria obszarowe (w uproszczeniu działki powyżej 25 ha) uzasadniającej objęcie jej przepisami dekretu PKWN z dnia 12 grudnia 1944 r. o przejściu niektórych lasów na własność Skarbu Państwa (Dz.U. Nr 15, poz. 82). Inny sposób wykazania własności nieruchomości leśnych przez Państwo (zwłaszcza w sytuacji kiedy jest wątpliwość co do podziału ich na parcele mniejsze niż 25 ha) to sprawy o ich zasiedzenie.

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). Wysuwane są roszczenia wynikające z tego, że określone nieruchomości nie przeszły na własność Skarbu Państwa na podstawie wymienionego dekretu (w szczególności zespoły pałacowo-parkowe), a w konsekwencji zgłaszane są roszczenia o wydanie nieruchomości czy też uzyskanie odszkodowania lub zapłaty za bezumowne korzystanie z nieruchomości przez Skarb Państwa. Byli właściciele występują 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. Zgłaszane są także „typowe” roszczenia odszkodowawcze na podstawie art. 160 k.p.a. związane z wadliwym ustaleniem orzeczeniem administracyjnym, że dana nieruchomość ziemską przeszła na własność Skarbu Państwa

(dotyczy to najczęściej sytuacji, w których nie spełnione zostały kryteria obszarowe nieruchomości ziemskiej).

W ostatnim czasie coraz liczniejszą 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 sądowno-administracyjnych. Ma ona znaczenie w sprawach (coraz częstszych) o ustalenie na podstawie § 5 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Reform Rolnych z 1 marca 1945 r. w sprawie wykonania dekretu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej (Dz.U. Nr 10, poz. 51), że zespoły dworsko-pałacowe nie podlegały reformie rolnej. Tego rodzaju ustalenia na podstawie § 5 w.w. rozporządzenia zapadają coraz częściej odnośnie zespołów pałacowo-parkowych, w sytuacji gdy nieruchomość przestała już być w dyspozycji Państwa, czy to jako skutek wcześniejszego wprowadzenia przepisów przekazujących te nieruchomości do innych podmiotów (np. Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa – obecnie Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa, jednostek badawczo-rozwojowych), czy też na skutek ich zbycia.

### **Roszczenia przesiedlonych**

W 2021 r. należy odnotować zwiększone zainteresowanie sprawami (jak też liczbę spraw – w tym przewidywanych do wytoczenia, mając na uwadze informacje pozyskane podczas współpracy z reprezentantami Skarbu Państwa) związanymi z roszczeniami osób przesiedlonych, w tym w ramach akcji "Wisła", na ziemie zachodnie, bądź na tereny Z.S.R.R, na podstawie dekretu z 5 września 1947 r. o przejściu na własność Państwa mienia pozostałego po osobach przesiedlonych do Z.S.R.R. (Dz. U. Nr 59, poz. 318) i dekretu z 27 lipca 1949 r. o przejściu na własność Państwa niepozostających w faktycznym władaniu właścicieli nieruchomości ziemskich, położonych w niektórych powiatach województwa białostockiego, lubelskiego, rzeszowskiego i krakowskiego (Dz. U. Nr 46, poz. 339).

Z ich powództwa inicjowane są (po uzyskaniu stosownego prejudykatu) postępowania: o odszkodowanie (w przypadku ustalenia, że decyzji pomimo wadliwości pozostaje w obrocie ze względu na nieodwracalne skutki prawne), jak też (po uzyskaniu stwierdzenia nieważności decyzji) o uzgodnienie treści księgi wieczystej, o wydanie, o zapłatę.

W sprawach odszkodowawczych istotna kwestia dotyczy adekwatnego związku przyczynowego (wobec treści w.w. dekretu, który stanowił o przejmowaniu gospodarstw opuszczonych), to jest tego, czy mimo formalnej wadliwości decyzji, jej treść i tak nie byłaby taka sama jak decyzji co do której uzyskano prejudykat (stosownie do stanowiska wynikającego z uchwały SN III CZP 71/19); kwestia ta jest tym bardziej problematyczna, iż wydanie decyzji nie było obligatoryjne.

Kolejny problem w tego rodzaju sprawach, to trudności w ustaleniu czy, a jeżeli tak, to na jakich zasadach i jakiej ilości, osoby przesiedlone weszły w posiadanie gruntów na obszarze,

na który zostały przesiedlone, co mogłoby mieć znaczenie z punktu widzenia określenia szkody.

Ze strony Skarbu Państwa podejmowane są próby wykazania tytułu do nieruchomości poprzez zasiedzenie (czy to jako zarzut pozwanego Skarbu Państwa w trwającym postępowaniu, czy to poprzez inicjowanie odrębnych postępowań o zasiedzenie). Zaznaczyć przy tym trzeba, że w sprawach o zasiedzenie w zasadzie powszechnie w tej kategorii, przyjmowany jest argument o zawieszeniu wymiaru sprawiedliwości i w konsekwencji również biegu zasiedzenia.

#### **2.3.4.6. Sprawy związane z zasiedzeniem nieruchomości przez Skarb Państwa**

W odniesieniu do problematyki zasiedzenia, uwzględniając pozycję Skarbu Państwa i jego interesy, należy zwrócić uwagę, na utrwalone w orzecznictwie, wynikające w szczególności z uchwały pełnego składu Izby Cywilnej Sądu Najwyższego z 26 października 2007 r. III CZP 30/07 zapatrywanie, że właściciele nieruchomości przejętych na własność Państwa na podstawie decyzji administracyjnych, którzy nie mieli możliwości sądowego skontrołowania zgodności z prawem tych decyzji i ochrony swojego prawa przed zasiedzeniem, byli *de facto* pozbawieni realnej możliwości skutecznego dochodzenia wydania nieruchomości, przez okres obowiązywania niezaskarżalności do sądu decyzji władzy publicznej. Aby jednak przyjąć, że konkretna przeszkoda rzeczywiście uniemożliwiła rozpoczęcie lub powodowała zawieszenie biegu zasiedzenia trzeba zbadać, czy ma ona charakter obiektywny w tym znaczeniu, że chwilę jej powstania i ustania określają obiektywne okoliczności, niezależne od zachowania się osoby, którą przeszkoda dotknęła.

Odwoływanie się do powyższego orzeczenia występuje w większości spraw o zasiedzenie przez Skarb Państwa nieruchomości (najczęściej w sprawach, w których usunięta została z systemu prawa, na skutek stwierdzenia jej nieważności, decyzja administracyjna stanowiąca podstawę jej nabycia przez Skarb Państwa - w szczególności nacjonalizacja przemysłu, dekret o reformie rolnej, wywłaszczenie). Akcentuje się, że sądownictwo administracyjne powstało z dniem 1 września 1980 r., kiedy to weszła w życie ustawa z 31 stycznia 1980 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz o zmianie ustawy - Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 1980 r., Nr 4, poz. 8), a do tego czasu nie istniała możliwość poddania sądowej kontroli wydawanych decyzji administracyjnych, co nakazuje przyjęcie zawieszenia biegu terminu zasiedzenia do czasu przywrócenia sądowo-administracyjnej kontroli decyzji administracyjnych.

Omówienie orzecznictwa w zakresie zasiedzenia, w szczególności skutków zainicjowania postępowania o ocenę legalności decyzji z punktu widzenia przerwy biegu zasiedzenia, przedstawione zostało w postanowieniu Sądu Najwyższego z 9 listopada 2021 r. sygn. akt VCSKP 177/21. Także w postanowieniu Sądu Najwyższego z 29 lipca 2021 r. sygn. akt IV

CSKP 64/21 zawarto m.in. wyjaśnienia uzasadniające (mniej korzystne dla zasiadającego Skarbu Państwa) pogląd o przerwaniu biegu zasiedzenia przez wniosek inicjujący postępowanie administracyjne o stwierdzenie nieważności decyzji stanowiącej podstawę nabycia nieruchomości przez Skarb Państwa.

Inna kategoria spraw związanych ze skutkiem upływu czasu dla nabycia własności nieruchomości, to sprawy związane ze wznowianiem postępowań prowadzonych głównie w latach pięćdziesiątych i sześćdziesiątych ubiegłego wieku o tzw. przemilczenie (czyli nabycie przez Skarb Państwa własności nieruchomości przy spełnieniu określonych przesłanek z dekretu o majątkach opuszczonych i poniemieckich), jak też wznowianie postępowań o zasiedzenie. Prowadzone ówczesne postępowania obarczone były często wadami proceduralnymi (w szczególności niepełny krąg uczestników postępowania), które obecnie warunkują ich wznowienie.

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

Kolejną – nadal liczną – 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 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami w sytuacji wniesienia sprzeciwu od orzeczenia SKO ustalającego wysokość opłaty za użytkowanie wieczyste, kwestia ustalenia opłaty staje się przedmiotem postępowania sądowego. W tego typu sprawach pojawia się nadal wiele kwestii prawnych budzących wątpliwości, pomimo długoletniej praktyki stosowania przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami w tym zakresie.

Przykładowo wskazać można postanowienie Sądu Najwyższego z 1 września 2021 r. IV CSK 572/20, który odnosząc się do kwestii, czy oświadczenie właściciela nieruchomości o wypowiedzeniu opłaty rocznej, w którym zaoferowano jedną, wspólną opłatę roczną względem dwóch lub więcej nieruchomości, dla których prowadzone są odrębne księgi wieczyste, może stanowić podstawę do aktualizacji opłaty rocznej, czy też takie oświadczenie powinno być uznane za sprzeczne z wymienionymi przepisami i w związku z tym uznane za niewywołujące skutków prawnych, wskazała, że *„...zgodzić należy się z poglądem Sądu Najwyższego, w myśl którego aktualizacja opłaty rocznej z tytułu wieczystego użytkowania powinna obejmować całą nieruchomość, dla której prowadzona jest księga wieczysta. Nie oznacza to, iż wypowiedzenie przez właściciela nieruchomości, zmieniające dotychczasową wysokość opłaty, musi nastąpić na podstawie jednego oświadczenia. Można tego dokonać partiami, przez złożenie stosownych oświadczeń odnoszących się do poszczególnych zorganizowanych części nieruchomości gruntowej, o określonym gospodarczo - funkcjonalnym przeznaczeniu i wykorzystywaniu, a tym samym i o różnej wartości rynkowej. Takie wypowiedzenia, odnoszące się do pogrupowanych*

*funkcjonalnie działek ewidencyjnych, pozostaną skuteczne, jeżeli obejmą całą nieruchomość; należy je bowiem traktować w sposób unitarny, jako składające się na jedno wypowiedzenie wysokości opłaty rocznej w stosunku do całej nieruchomości (wyrok Sądu Najwyższego z 10 listopada 2016 r., IV CSK 71/16 i powołane w nim dalsze orzecznictwo). Przyjęty przez właściciela nieruchomości [...] sposób działania (złożenia wypowiedzenia dotychczasowej opłaty rocznej) dotyczy jedynie metody działania (jak podkreśla się w judykaturze – ma charakter praktyczny), a nie treści podejmowanej czynności, której istotą jest dostarczenie adresatowi oświadczenia o wypowiedzeniu dotychczasowej i zaproponowaniu nowej wysokości opłaty rocznej. Skoro zatem wypowiedzenie wysokości opłaty może zostać zawarte w kilku odrębnych dokumentach, z których w każdym wskazano odrębnie wartość poszczególnych działek ewidencyjnych oraz sposób obliczenia wysokości opłaty od poszczególnych działek ewidencyjnych gruntu i nie prowadzi to do bezskuteczności wypowiedzenia, to podobnie zawarcie w jednym dokumencie oświadczenia woli w stosunku do kilku nieruchomości również nie może prowadzić do bezskuteczności wypowiedzenia.”.*

#### **Sprawy wynikające z nabycia przez Skarb Państwa nieruchomości po podmiotach zlikwidowanych w związku z nieprzerejestrowaniem do Krajowego Rejestru Sądowego**

Coraz większą liczbę spraw – w tym również będących przedmiotem opinii prawnych – są sprawy nabycia z mocy prawa przez Skarb Państwa reprezentowany przez właściwych starostów na podstawie przepisów ustawy z 20 sierpnia 1997 r. Przepisy wprowadzające Krajowy Rejestr Sądowy (Dz.U. Nr 121, poz. 770) mienia podmiotów, które do 31 grudnia 2015 r. nie złożyły wniosków o przerejestrowanie ich z RHB do Krajowego Rejestru Sądowego. Z treści regulacji obowiązujących od dnia 1 stycznia 2016 r., których praktyczne zastosowanie realizuje się kilka lat po ich wprowadzeniu, wynika, że mają one charakter przejściowy związany z uporządkowaniem spraw majątkowych po zlikwidowanym podmiocie. Jednakże jednostkowość tego rozwiązania powoduje trudności w jego stosowaniu. Tym bardziej, że nabyte mienie obejmuje m.in. prawo użytkowania wieczystego nabyte przez Skarb Państwa na gruncie stanowiącym własność Skarbu przysługujące wykreślonemu podmiotowi, co do którego nie następuje konfuzja. Skarb Państwa ponosi także odpowiedzialność za zobowiązania związane z nabytym mieniem.

#### **2.3.4.8. Spory infrastrukturalne**

Skarb Państwa jest największym w Polsce inwestorem. Nieodłącznym elementem niemal każdego procesu inwestycyjnego jest spór co do prawidłowości realizacji umowy.

Niezmiennie przedmiotem dużej aktywności Prokuraturii Generalnej pozostaje infrastruktura, w szczególności drogi, kolej, urządzenia wodne, budynki użyteczności publicznej. Przy tym niezależnie od wykonywania zastępstwa procesowego, Prokuratura Generalna wspomaga stronę publiczną także w polubownym kończeniu sporów, jak również jeszcze na etapie przygotowywania lub realizacji inwestycji.

Nową kategorią spraw infrastrukturalnych są te, w których Prokuratoria Generalna, począwszy od lipca 2017 r., wykonuje obligatoryjne zastępstwo procesowe zarządcy infrastruktury kolejowej spółki PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. (PKP PLK). Przedmiotowo nie odbiegają one od tych prowadzonych w imieniu SP-GDDKiA. Zbliżone są one również pod względem obszerności, złożoności, czasu rozpoznania ich przez sądy oraz konieczności zaangażowania licznego zespołu radców i referendarzy po stronie Prokuratury Generalnej.

Najistotniejszą grupę procesów infrastrukturalnych przeciwko publicznym inwestorom, z uwagi na wartość przedmiotu sporu i stopień skomplikowania, tworzą nadal postępowania z udziałem generalnych wykonawców robót, dotyczące wzajemnych roszczeń na tle realizacji umów. W mniejszym stopniu i na mniejszą skalę podmioty publiczne są stroną procesów z udziałem projektantów, czy podmiotów świadczących usługi nadzoru inwestorskiego. Często państwowy inwestor pozostaje również w sporach z instytucjami finansującymi lub zabezpieczającymi inwestycje, tj. ubezpieczycielami oraz bankami. Zapłaty od państwowego inwestora domagają się także podwykonawcy, dostawcy, usługodawcy i inni przedsiębiorcy będący beneficjentami przepisów kodeksu cywilnego o solidarnej odpowiedzialności inwestora z wykonawcą za zapłatę wynagrodzenia podwykonawcy, czy tzw. „specustawy pomocowej”.

Ostatnią grupę spraw związanych z realizacją inwestycji stanowią kierowane wobec Skarbu Państwa - GDDKiA roszczenia właścicieli nieruchomości, których podstawę stanowią przepisy ustawy o szczególnych zasadach przygotowywania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (tzw. „specustawa drogowa”) oraz ustawy o gospodarce nieruchomościami. Pierwsza grupa dotyczy wykupu tzw. resztówek, czyli tych części nieruchomości, które nie zostały wyłączone pod inwestycję drogową, a nie nadają się do prawidłowego wykorzystania na dotychczasowe cele. Druga kategoria pozostaje w związku z dokonaniem 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.

Sprawy infrastrukturalne, w szczególności z udziałem generalnych wykonawców, rozpoznawane są latami. Wiele z postępowań wszczętych z udziałem SP-GDDKiA w związku z budową dróg i autostrad na EURO 2012 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.



Chociaż wiele spraw związanych z drogami budowanymi na EURO 2012 nie zostało jeszcze osądzonych, to rośnie nowa fala spraw sądowych, będących wynikiem dokonanych w 2019 r. odstąpień od kontraktów drogowych. Należy przypomnieć, że liczne wnioski wykonawców (którzy zeszli z budów) o zabezpieczenie ich przyszłych powództw były przez sądy powszechne oddalane na skutek działań Prokuratury Generalnej. Jak należało się jednak spodziewać, konsorcja firm włoskich, hiszpańskich i polskich powróciły do sądów z pozwami o zapłatę m.in. nieuiszczonego wynagrodzenia za roboty zasadnicze bądź dodatkowe prace lub materiały. Państwowy inwestor, wdając się w spór z konkretnym wykonawcą, również dochodzi od niego zaspokojenia własnych roszczeń z tytułu kar umownych, czy zaspokojenia roszczeń regresowych powstały w wyniku płatności na rzecz podwykonawców, usługodawców, czy dostawców. Wartość wzajemnych roszczeń w takich postępowaniach sięga nieraz kilkuset milionów. Prowadzenie tego typu „skumulowanych” postępowań jest bardzo czasochłonne i wymaga zaangażowania kilkuosobowych zespołów radców i referendarzy Prokuratury Generalnej.

Wśród spraw dotyczących infrastruktury kolejowej średnia wartość przedmiotu sporu przekracza kwotę kilkudziesięciu milionów złotych i wielokrotnie dotyczą one kilku lub kilkunastu odmiennych roszczeń oraz charakteryzują się dużym stopniem skomplikowania stanu faktycznego. Wymagają one sporządzenia obszernych opinii biegłych sądowych, czy też instytutów rozstrzygających kwestie techniczne.

Jako przykład można wskazać spory zainicjowane przez wykonawcę włoskiego w związku z realizacją dwóch kontraktów, na podstawie których zgłosił on dotychczas roszczenia o wartości ponad 200 mln zł. Ponadto te same umowy są źródłem roszczeń PKP PLK o wartości ponad 200 mln zł. Zagadnienia będące przedmiotem tych spraw obejmują kwestie oceny zasadności odstąpień od umowy, braku płatności wynagrodzenia podwykonawców, płatności bezpośrednich zamawiającego, naliczonych kar umownych, rozliczenia stron po zaniechaniu realizacji umów przez wykonawcę, robót dodatkowych, zapłaty wynagrodzenia itp.

Dla podkreślenia wielowątkowości sporów z udziałem PKP PLK zwrócić należy uwagę na spór prowadzony w oparciu o przepisy ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji, w związku z treścią wewnętrznych instrukcji technicznych zarządcy infrastruktury kolejowej.

Czas trwania procesu sądowego, jak i niepewność rozstrzygnięcia coraz częściej skłania obie strony procesu w sprawie budowlanej do podjęcia próby polubownego zakończenia sporu. Ugodom sprzyja wprowadzony w 2017 r. art. 54a ustawy o finansach publicznych. Umożliwia on jednostkom sektora finansów publicznych zawarcie ugody w przypadku dokonania oceny, że skutki ugody będą korzystniejsze niż prawdopodobny wynik postępowania sądowego lub arbitrażowego. Jednym z elementów takiej oceny są wydawane przez Prokuraturę Generalną w prowadzonych przez nią sprawach sądowych opinie w przedmiocie oceny ryzyk i szans procesowych. Prokuratura Generalna brała przy tym często udział po stronie publicznej w negocjacjach lub mediacjach. Wiele z nich

zakończyło się ugodą. Przykładowo należy wspomnieć o zawartej w grudniu 2021 r., po ponad 1,5 rocznych intensywnych negocjacjach, ugodzie pomiędzy SP-GDDKiA oraz Wykonawcami kontraktów na budowę kilku odcinków autostrady A-4. Objęła ona łącznie dziewięć postępowań sądowych, przy czym niektóre z nich toczyły się od 2013 r. Inną ugodą jest również podpisana w grudniu 2021 r., a poprzedzona półrocznymi rozmowami, ugoda pomiędzy SP-GDDKiA oraz Wykonawcą jednego z odcinków drogi ekspresowej S-7 oraz S-61. Ugoda zakończyła dwie sprawy sądowe, toczące się od 2019 r.

#### **2.3.4.9. Postępowania prowadzone przed Sądem Najwyższym**

Przedmiotem spraw w postępowaniu przed Sądem Najwyższym są kwestie związane m.in. z problematyką odpowiedzialności cywilnej (zarówno kontraktowej, jak i deliktowej), praw rzeczowych oraz zagadnień cywilnoprawnych. Tytułem przykładu można wymienić następujące rozstrzygnięcia:

- Wyrok Sądu Najwyższego z 15 czerwca 2021 roku, sygn. akt III CSKP 41/21: *Przyjęcie, że zawarcie umowy - a więc dokonanie czynności typowej dla obrotu cywilnoprawnego, przy której strony umowy występują w charakterze równorzędnych podmiotów prawa cywilnego - jest czynnością mieszczącą się w sferze „wykonywania władzy publicznej” budzi zastrzeżenia. Co do zasady „pod pojęciem wykonywania władzy publicznej mieści się jednostronne władcze kształtowanie pozycji prawnej podmiotów prawa cywilnego [...] Chodzi więc o czynności należące do sfery imperium, a nie dominium Państwa.*
- Wyrok Sądu Najwyższego z 27 lipca 2021 roku, sygn. akt I CSKP 185/21: *możliwość, związana z legalnym zachowaniem alternatywnym, istnieje również, w świetle orzecznictwa, gdy nieważność decyzji administracyjnej o odmowie ustanowienia użytkownika wieczystego na podstawie art. 7 ust. 1 dekretu (warszawskiego) stwierdzono z powodu niewyjaśnienia, czy korzystanie z gruntu przez dotychczasowego właściciela da się pogodzić z przeznaczeniem gruntu według planu zagospodarowania przestrzennego obowiązującego w dniu wydania tej decyzji.*
- uchwała Sądu Najwyższego z 28maja 2021 r. sygn.. akt III CZP 27/20: *Prawo do życia w czystym środowisku nie jest dobrem osobistym. Ochronie jako dobra osobiste (art. 23 KC w związku z art. 24 KC i art. 448 KC) podlegają zdrowie, wolność, prywatność, do naruszenia (zagrożenia) których może prowadzić naruszenie standardów jakości powietrza określonych w przepisach prawa.*

## **2.3.5. Inne aktywności w zakresie postępowań sądowych**

### **2.3.5.1. Spory kompetencyjne**

Kompetencja Prezesa PGRP polegająca na wskazywaniu organ właściwego do podejmowania czynności procesowych za Skarb Państwa znalazła zastosowanie w 22 przypadkach. W 2021 r. istotna część rozstrzygnięć dotyczyła odnalezienia podmiotów reprezentujących Skarb Państwa w postępowaniach toczących się na gruncie przepisów ustawy z 23 lutego 1991 r. o uznaniu za nieważne orzeczeń wydanych wobec osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległego bytu państwa polskiego.

### **2.3.5.2. Przedstawianie stanowiska w postępowaniach, w których PGRP nie wykonuje zastępstwa**

Prokuratoria Generalna angażuje się także w sprawy, w których nie wykonuje zastępstwa stron i uczestników postępowania, przedstawiając argumenty, które w ocenie Prokuratorii należy uwzględnić przy rozstrzygnięciu danej sprawy. Instrumentem pozwalającym na to jest uprawnienie do przedstawienia sądom powszechnym, sądom administracyjnym, Sądowi Najwyższemu oraz Trybunałowi Konstytucyjnemu poglądów istotnych dla spraw przez nie rozpoznawanych. W 2021 r. Prokuratoria Generalna przedstawiała Sądowi Najwyższemu pisemne stanowiska w przedmiocie istotnego dla sprawy poglądu w kilkunastu sprawach oraz występowała z wnioskiem o zezwolenie na przedstawienie poglądu także ustnie na rozprawie.

Z reguły swoje stanowisko Prokuratoria Generalna prezentowała w sprawach, w których były rozstrzygane zagadnienia prawne, zależnie od okoliczności sprawy, wnosząc o podjęcie uchwały o określonej treści lub o odmowę jej podjęcia.

Wskazać można w szczególności na dwie uchwały Sądu Najwyższego (obie z 9 grudnia 2021 r.):

- sygn. akt III CZP 16/21: *Dopuszczalne jest zastrzeżenie kary umownej za zwłokę w wykonaniu zobowiązania w postaci określonego procentu ustalonego wynagrodzenia umownego za każdy dzień zwłoki, nawet jeżeli nie określono końcowego terminu naliczania kary umownej ani jej kwoty maksymalnej.*
- sygn. akt III CZP 26/21: *Dopuszczalne jest zastrzeżenie kary umownej na wypadek niewykonania albo nienależytego wykonania przez wierzyciela czynności, bez której świadczenie dłużnika w umowie o roboty budowlane nie może być spełnione. Maksymalna wysokość kary umownej nie musi być wyrażona w kwocie pieniężnej; wystarczy, że można ją oznaczyć na podstawie umowy i w świetle okoliczności sprawy.*

Ponadto Prokuratoria przedstawiła istotny pogląd w sprawie przed Naczelnym Sądem Administracyjnym. NSA, przychyliając się do tego poglądu uznał, że ugoda między zamawiającym a wykonawcą, w wyniku której dochodzi do miarkowania kar umownych, nie stanowi zmiany umowy zawartej w reżimie prawa zamówień publicznych i nie jest sprzeczna z art. 144 ust. 1 Prawa zamówień publicznych z 2004 r. (I GSK 1785). Czynność prawna w postaci ugody sądowej ingerowała w wysokość roszczenia o zapłatę kary umownej z tytułu konkretnego przejawu nienależytego wykonania umowy, a zatem zawarcie ugody nie stanowiło ingerencji w umowny stosunek zobowiązaniowy, a tym bardziej - w jego źródło, którym są postanowienia zawartej umowy. Ponadto NSA uznał, że skoro kara umowna może zostać zmiarkowana wyrokiem sądu, to kwestia ta może zostać objęta również ugodą sądową. O sprzeczności ugody z art. 144 ust. 1 PZP z 2004 r. można mówić jedynie wówczas, gdy zmienia ona w sposób niedopuszczalny treść postanowień umowy, w tym modyfikuje treść zamówienia w sposób istotny, względnie - prowadzi do skutku zakazanego przez ten przepis.

### **2.3.5.3. Postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym**

Prokuratoria Generalna może reprezentować Radę Ministrów lub ministrów przed Trybunałem Konstytucyjnym – np. w sprawach o stwierdzenie zgodności aktu prawnego wydanego przez Radę Ministrów lub ministra z Konstytucją RP. W dotychczasowej praktyce kompetencja ta stanowiła pod względem liczby prowadzonych postępowań margines działalności Prokuratury, co oczywiście nie umniejsza jej rangi. W 2021 r. sprawy takie nie były przez PGRP prowadzone.

### **2.4. Proces tworzenia prawa**

Kolejnym z ustawowych zadań Prokuratury Generalnej jest opiniowanie projektów aktów normatywnych dotyczących praw lub interesów Skarbu Państwa, a także regulujących postępowania przed sądami, trybunałami i innymi organami orzekającymi.

W 2021 r. do Prokuratury Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej wpłynęło 991 wniosków o opinie legislacyjne do projektów aktów normatywnych oraz projektów innych dokumentów rządowych, w przeważającej większości dotyczących projektów ustaw i rozporządzeń.

Prokuratoria zgłosiła uwagi do 29 projektów, koncentrując się przede wszystkim na węzłowych zagadnieniach związanych z gospodarowaniem nieruchomościami Skarbu Państwa, ochroną własności publicznej, zapobieganiem ryzyku odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa oraz zmianami w postępowaniu cywilnym.

Według stanu na koniec 2021 r. uwagi odnośnie do kilkunastu projektów uwzględniono w całości lub w części. W pozostałym przypadkach nie zakończył się proces legislacyjny lub nie przyjęto stanowiska co do uwag Prokuratorii.

Przy okazji zgłaszania uwag do projektowanych przepisów, Prokuratoria postulowała też zmiany legislacyjne mające na celu usunięcie ujawnionych w praktyce wątpliwości interpretacyjnych czy problemów systemowych.

Przykładowo, w toku opiniowania aktów normatywnych szczególną wagę przykładano do projektów przepisów zmieniających dotychczasowe zasady prowadzenia inwestycji gospodarczych bądź postępowań przed organami państwa, których przyjęcie mogłoby skutkować odpowiedzialnością odszkodowawczą Skarbu Państwa bądź sporami arbitrażowymi. Przykładowo, w stanowisku do rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o odnawialnych źródłach energii oraz niektórych innych ustaw wskazywano na konieczność ochrony praw nabytych wytwórców energii z odnawialnych źródeł energii (OZE) wynikających z zawartych dotychczas umów. Uwaga Prokuratorii została uwzględniona przez zmodyfikowanie przepisu regulującego sytuację wytwórców, którzy wygrali aukcję, ale nie rozpoczęli sprzedaży energii elektrycznej oraz wprowadzenie dłuższego *vacatio legis*.

Opiniując projekt ustawy o wsparciu przygotowania III Igrzysk Europejskich w 2023 roku, zgłoszono uwagi dotyczące wypowiedziania umów przez spółkę celową, procedury realizacji przedsięwzięć, regulacji intertemporalnych, braku uregulowania podmiotu, jakiemu miałyby zostać wskazana, przez Województwo Małopolskie, spółka utworzona przed dniem wejścia w życie ustawy oraz konieczności doprecyzowania przedmiotu i zakresu działania spółki celowej. Projekt został istotnie zmieniony.

Prokuratoria zajęła także stanowiska w pracach nad komisyjnym projektem ustawy zmieniającej Kodeks postępowania administracyjnego oraz jako podmiot zastępujący Skarb Państwa i państwowe osoby prawne, zmianami przepisów regulujących proces cywilny. Część rekomendacji i uwag Prokuratorii zostało uwzględnionych.

Prokuratoria uczestniczyła ponadto w pracach legislacyjnych dotyczących przepisów regulujących jej funkcjonowanie. W szczególności brała aktywny udział w pracach w Sejmie nad projektem ustawy o zmianie ustawy o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, systemie gwarantowania depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji oraz niektórych innych ustaw. Przepisy, które weszły w życie 1 stycznia 2022 r., rozszerzają zakres doradztwa prawnego Prokuratorii na rzecz podmiotów reprezentujących Skarb Państwa, wzmacniając tym samym poziom ochrony interesu publicznego. Polegają one w szczególności na obniżeniu ze 100 do 50 mln zł progu wartości czynności prawnych, w których istnieje obowiązek uzyskania opinii prawnej Prokuratorii, wprowadzeniu obowiązku informowania Prokuratorii przez organy państwa o toczących się postępowaniach przed sądami administracyjnymi, czy rozszerzeniu właściwości Sądu Polubownego przy Prokuratorii Generalnej.

Prokuratura brała także udział w pracach nad rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z 19 stycznia 2022 r. zmieniającym 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 (Dz. U. poz. 206).

## **2.5. Zadania PGRP w zakresie administrowania mieniem państwowym**

Działalność PGRP w zakresie zadań wynikających z przepisów odrębnych obejmowała trzy główne segmenty, określone w ustawie o zasadach zarządzania mieniem państwowym oraz ustawie - Przepisy wprowadzające ustawę o zasadach zarządzania mieniem państwowym.

I. Zadania wynikające z ustawy o zasadach zarządzania mieniem państwowym:

1) rozpatrywanie wniosków państwowych osób prawnych o wyrażenie zgody na dokonanie czynności prawnej w zakresie rozporządzenia składnikami aktywów trwałych, zaliczonymi do wartości niematerialnych i prawnych, rzeczowych aktywów trwałych lub inwestycji długoterminowych, w tym wniesienia ich jako wkładu do spółki lub spółdzielni, a także w zakresie oddania tych składników aktywów trwałych do korzystania innemu podmiotowi, na okres dłuższy niż 180 dni w roku kalendarzowym (art. 38 ustawy o zasadach zarządzania mieniem państwowym oraz art. 90 ust. 4 Prawa o szkolnictwie wyższym, art. 423 ust. 2 Prawa o szkolnictwie wyższym i nauce oraz art. 24 ust. 3 ustawy o Polskiej Akademii Nauk.

Od 1 stycznia 2021 r. do 31 grudnia 2021 r. do Prokuraturii wpłynęło 120 wniosków dotyczących wyrażenia zgody na rozporządzenie mieniem państwowymi osób prawnych.

Spośród ww. wniosków rozpatrywanych w 2021 r. w Prokuraturii Generalnej :

- 85 zostało złożonych przez uczelnie publiczne;
- 4 zostało złożonych przez Polską Akademię Nauk;
- 2 zostały złożone przez instytuty naukowe Polskiej Akademii Nauk;
- 5 zostało złożonych przez Przedsiębiorstwo Państwowe „Porty Lotnicze”;
- 3 zostały złożone przez państwowe instytuty badawcze działające w ramach Sieci Badawczej Łukasiewicz;
- 8 zostało złożonych przez inne państwowe instytuty badawcze;
- 13 zostały złożone przez inne państwowe osoby prawne.

Podział wniosków ze względu na czynności rozporządzające lub dokonane w przedmiocie oddania aktywów składników trwałych do korzystania:

a) sprzedaż – 40

b) ustanowienie hipoteki – 11

c) zmiana treści hipoteki – 1

d) oddanie do odpłatnego korzystania (najem/dzierżawa) – 15

- e) zmiana warunków odpłatnego korzystania (najem/ dzierżawa) – 6
- f) oddanie do korzystania na zasadzie dostępu telekomunikacyjnego – 1
- g) ustanowienie służebności – 36
- h) darowizna – 3
- i) zamiana nieruchomości – 1
- j) nieodpłatne przekazanie – 2
- k) ustanowienie zastawu rejestrowego – 1
- l) użyczenie – 2
- ł) zmiana warunków umowy użyczenia – 1.

Sposoby rozstrzygnięć wniosków państwowych osób prawnych złożonych do Prezesa Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej w roku 2021:

- zgoda – 79;
- odmowa – 3;
- wniosek bezprzedmiotowy – 2;
- zwrot wniosku – 2;
- inny sposób zakończenia (np. odstąpienie od wniosku) – 5.

Pozostałe wnioski pozostały, z uwagi na ich braki lub datę wpływu, do rozpoznania w 2022 r., przy czym według stanu na dzień 9 marca 2022 r. do rozpoznania zostało 16 wniosków z 2021 r.

Żaden z wniosków złożonych w 2021 r. nie został rozpoznany z uchybieniem terminu, o jakim mowa w art. 39 ust. 4 ustawy o zasadach zarządzania mieniem państwowym, który liczony jest – zgodnie z art. 39 ust. 3 – od daty doręczenia przez państwową osobę prawną kompletnego wniosku (jego uzupełnienia), zawierającego całość materiałów i dokumentacji koniecznych do wydania rozstrzygnięcia, żądanych przez Prokuraturę Generalną w ramach badania wniosku.

Dodatkowo, spośród wniosków, które wpłynęły jeszcze w 2020 r., a rozstrzygnięcie wydano w 2021 r., sposób ich rozpoznania jest następujący:

- zgoda – 19;
- odmowa – 1;
- zwrot wniosku – 5;
- wniosek bezprzedmiotowy – 1;
- inny sposób zakończenia – 1.

Rozpatrzony został 1 wniosek z 2019 r. – wydano zgodę.

Również w przypadku wniosków z lat 2019 – 2020 nie przekroczone terminu do ich rozpoznania. W dniu 31 grudnia 2021 r. pozostawał do rozpoznania 1 wniosek 2020 r. (rozpoznany został w styczniu 2022 r.).

2. Do Prokuraturii Generalnej w roku 2021 wpłynęły 2 wnioski złożone na podstawie art. 95 ust. 5 w zw. z art. 95 ust. 1 ustawy o Agencji Mienia Wojskowego. 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 RP wyraża zgodę na dokonanie darowizny z uwzględnieniem warunków zawartych w opiniach ministra właściwego ds. transportu i Ministra Obrony Narodowej (art. 95 ust. 5 ustawy). Jeden z wniosków okazał się przedwczesny, drugi pozostaje niekompletny i czeka na uzupełnienie.

Ponadto do PGRP w roku 2021 wpłynęło ponadto 74 wniosków złożonych na podstawie przepisów rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 października 2019 r. w sprawie szczegółowego sposobu gospodarowania składnikami rzeczowymi majątku ruchomego Skarbu Państwa (Dz. U. poz. 2004), których przedmiotem było uzgodnienie zamiaru zagospodarowania składników rzeczowych majątku ruchomego. Wniosków tych było ponad sześciokrotnie więcej niż w roku 2020, a co wynika częściowo przynajmniej z dokonanej z dniem 7 kwietnia 2021 r. nowelizacji ww. rozporządzenia, zwiększającej zakres właściwości Prezesa Prokuratury Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej.

Sposoby rozstrzygnięć wniosków składanych do PGRP w 2021 r. w trybie § 7 ust. 5 ww. rozporządzenia:

- niezgłoszenie zastrzeżeń – 39
- zgłoszenie zastrzeżeń – 2
- inny sposób zakończenia – 23 (cofnięcie wniosku, brak właściwości).

Według stanu na dzień 8 marca 2022 r. nadal rozpatrywane są 2 wnioski.

Dodatkowo, wobec 2 wniosków, które wpłynęły jeszcze w 2020 r., a rozstrzygnięcie wydano w 2021 r. nie zgłoszono zastrzeżeń.

Liczba wydanych stanowisk w 2021 r. wyniosła 41, podczas gdy w 2020 r. było ich 14.

W oparciu o podane wyżej przepisy Prezes Prokuratury Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej wydał zatem w 2021 r. łącznie 150 rozstrzygnięć.

Kolejnym zadaniem powierzonym na mocy 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).



Ustawa nie przewiduje terminu do przedłożenia sprawozdania. W związku z pandemią COVID-19 Minister Finansów na podstawie delegacji ustawowej wydał w 31 marca 2020 r. rozporządzenie w sprawie określenia innych terminów wypełniania obowiązków w zakresie ewidencji oraz w zakresie sporządzania, zatwierdzania, udostępniania i przekazywania do właściwego rejestru, jednostki lub organu sprawozdań lub informacji (Dz.U. z 2021 r. poz. 1832), na podstawie którego, jednostkom zobowiązanym do sporządzenia sprawozdania finansowego wydłużono termin na zatwierdzenie rocznego sprawozdania finansowego. Mając na uwadze fakt, że dane zamieszczone w sprawozdaniu musiały zostać zgromadzone i przetworzone (tzn. zagregowane, sklasyfikowane, przeliczone czy też inaczej pogrupowane w zależności od sposobu wykorzystania) oraz zweryfikowane (również w drodze konsultacji międzyresortowych, sprawozdani o stanie mienia Skarbu Państwa według stanu na dzień 31 grudnia 2020 r. zostało przekazane do Marszałka Sejmu 24 marca 2021 r.

Na podstawie art. 43 pkt 2 ustawy 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:

- 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 70 dysponentów części budżetowych. Na koniec 2021 r. przedmiotowa ewidencja obejmowała 2 727 jednostek.
- ewidencja spółek z udziałem Skarbu Państwa, prowadzona na podstawie informacji otrzymywanych od 16 organów nadzorujących. Na koniec 2021 r. przedmiotowa ewidencja obejmowała 422 spółki.
- ewidencja przedsiębiorstw państwowych, prowadzona na podstawie informacji otrzymywanych od 9 organów nadzorujących. Na koniec 2021 r. przedmiotowa ewidencja obejmowała 18 przedsiębiorstw państwowych.

III. Jeżeli chodzi o zadania realizowane na podstawie przepisów wprowadzających ustawę o zasadach zarządzania mieniem państwowym, to obejmują one w szczególności wykonywanie praw i obowiązków Skarbu Państwa wynikających z tytułu uczestnictwa w spółkach działających na terenie Rzeczypospolitej Polskiej przed 1 września 1939 r., w tym tzw. spółkach reaktywowanych. Wykonywanie praw z akcji w spółkach, ma na celu ochronę interesów majątkowych Skarbu Państwa przed bezprawnymi działaniami zmierzającymi do wzruszenia podstaw prawnych przejęcia przez Państwo mienia tych podmiotów na podstawie aktów wydanych po zakończeniu drugiej wojny światowej.

Wykonywanie praw z akcji obejmowało udział w walnych zgromadzeniach tych podmiotów i wykonywanie prawa głosu następujących spółek:

- Steinhagen i Saenger Fabryki Papieru i Celulozy S.A. z siedzibą w Warszawie,
- „Siła i Światło” S.A. z siedzibą w Warszawie,
- „Elibor” Spółka Akcyjna Handlowo-Przemysłowa „Ł. J. Borkowski” z siedzibą w Warszawie,
- „Browary Grodziskie” S.A. z siedzibą w Grodzisku Wielkopolskim,
- Zjednoczone Fabryki Cykorii Ferd. Bohm ET CO. i Gleba S.A. w likwidacji z siedzibą w Toruniu,
- ESGE Spółka Akcyjna Gruntowa i Budowlana S.A. z siedzibą w Krakowie.

Ponadto pełnomocnicy Skarbu Państwa uczestniczyli w Zgromadzeniu Wspólników spółki pod firmą Bergtrans Towarzystwo Żeglugowe sp. z o.o.

Kolejnym, nowym zadaniem, związanym z wykonywaniem praw i obowiązków Skarbu Państwa wynikających z tytułu uczestnictwa w spółkach działających na terenie Polski przed 1 września 1939 r. była konieczność dematerializacji akcji spółek akcyjnych, wynikająca z art. 15 ustawy z 30 sierpnia 2019 r. o zmianie ustawy - Kodeks spółek handlowych oraz niektórych innych ustaw. Sposób dematerializacji akcji spółek w których prawa i obowiązki wykonuje Prezesa Prokuratorii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej określa art. 21a tej ustawy. Na jego podstawie wydawano zaświadczenia o posiadaniu i treści dokumentów akcji. Sporządzenie zaświadczenia poprzedzone jest inwentaryzacją posiadanych dokumentów dotyczących konkretnej spółki. Na podstawie wystawionych zaświadczeń dokonywane jest ujawnienie Skarbu Państwa jako akcjonariusza spółki w rejestrze akcjonariuszy. Wskazać należy, że Prokuratoria Generalna Rzeczypospolitej Polskiej była zaangażowana w przygotowanie projektu ustawy, wskutek której ww. art. 21a ustawy o zmianie ustawy - Kodeks spółek handlowych oraz niektórych innych ustaw pojawił się w porządku prawnym 1 lipca 2021 r. Wprowadzenie tego przepisu pozwoliło na jednoznaczne ustalenie, że papierowe dokumenty przedwojennych akcji, których wartość historyczna i numizmatyczna jest niejednokrotnie znaczna, nie są wydawane spółkom i pozostają w zasobach Prokuratorii Generalnej, co pozwala na uniknięcie ryzyka nieuprawnionego obrotu tymi dokumentami i zapobiega wysuwaniu roszczeń przez osoby nieposiadające do tego tytułu.

Działalność Prokuratorii Generalnej w zakresie dotyczącym tzw. spółek reaktywowanych obejmuje również współpracę z organami wymiaru sprawiedliwości w sprawach dotyczących doprowadzenia przez przedstawicieli poszczególnych spółek przedwojennych do niekorzystnego rozporządzenia mieniem na szkodę Skarbu Państwa, poprzez podjęcie działań faktycznych i prawnych skutkujących reaktywacją spółek w oparciu o niewielką ilość dokumentów akcji, które nie inkorporowały praw udziałowych, oraz uzyskanie w drodze nienależnego przyznania nabywcom roszczeń od spółek odszkodowań za mienie stanowiące pierwotnie własność tych podmiotów. W tym zakresie udzielano informacji.

Za zgodą Prezesa Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej prowadzone były w oparciu o zasoby depozytu przedwojennych papierów wartościowych prace badawcze, które mają stać się podstawą ogólnie dostępnej publikacji popularnonaukowej.

### **3. Organizacja i budżet PGRP**

#### **3.1. Schemat organizacyjny**

Ustawa o Prokuraturii Generalnej wyraźnie wyodrębnia zadania samej Prokuraturii Generalnej (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).

Nadzór nad Prezesem Prokuraturii Generalnej sprawuje Prezes Rady Ministrów. Prokuratoria jest niezależna w zakresie wykonywania swych zadań. Prezes Prokuraturii składa corocznie Sejmowi, w terminie do 31 marca, sprawozdanie ze swojej działalności oraz działalności Prokuraturii w poprzednim roku kalendarzowym.

Zadania Prokuraturii Generalnej i Prezesa PGRP były wykonywane w ramach 11 departamentów. Ponadto w Prokuraturii Generalnej działała komórka organizacyjna zapewniająca obsługę administracyjną Urzędu.

#### **3.2. Stan zatrudnienia**

Radcowie Prokuraturii Generalnej wykonywali czynności zastępstwa procesowego w sprawach prowadzonych przez Prokuratorię. Z chwilą zatrudnienia na stanowisku radcy Prokuraturii, radcowie prawni muszą zawieszać wykonywanie zawodu, zaś adwokaci – skreślać się z listy adwokatów. Dodatkowo radców Prokuraturii Generalnej obowiązują rygorystyczne zakazy dodatkowego zatrudnienia lub zarobkowania. W 2017 r. doszło do powiązania poziomu wynagrodzeń radców i referendarzy z poziomem wynagrodzeń sędziów sądów powszechnych.

Celem utworzenia nowego stanowiska – referendarza 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 Urzędu 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 wyższych studiów prawniczych, polskie obywatelstwo, nieskazitelný 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 Urzędzie Prokuraturii Generalnej, to w efekcie ustawa o PGRP wprowadziła zasadę, że osoba która pracowała na stanowisku referendarza przez co najmniej 3 lata, nabywa prawo ubiegania się o stanowisko radcy. W ten sposób powstała nowa odrębna ścieżka awansu zawodowego dla osób pragnących wykonywać zawody prawnicze. Ścieżka ta stanowić będzie uzupełnienie dotychczasowych możliwości (aplikacji prawniczych), natomiast ze względu na ograniczenia budżetowych (liczby etatów referendarskich), nigdy nie stanie się masową drogą dojścia do wykonywania zawodów prawniczych.

Kolejną grupę pracowników stanowili pozostali pracownicy zatrudnieni w komórkach merytorycznych, tj.: eksperci, specjaliści, asystenci radcy oraz inspektorzy. Wymienieni pracownicy, dzięki swoim kwalifikacjom, wspierali radców i referendarzy w wykonywaniu czynności służbowych.

Znaczną grupę stanowili pracownicy administracji. Należeli do nich pracownicy zatrudnieni w Biurze Budżetowo-Administracyjnym, w Biurze Pełnomocnika do spraw Ochrony Informacji Niejawnych oraz na samodzielnych stanowiskach. Zadania realizowane przez pracowników biur oraz zatrudnionych na samodzielnych stanowiskach skupiały się przede wszystkim na organizacji pracy Urzędu, realizowaniu polityki kadrowej, prowadzeniu gospodarki finansowej, prowadzeniu kancelarii ogólnej, wykonywaniu obsługi teleinformatycznej oraz na zapewnieniu ochrony informacji niejawnych.

Stan zatrudnienia na 31 grudnia 2021 r. wynosił (w przeliczeniu na pełne etaty) 277,52 etaty, w tym:

- 1) kierownictwo (prezes i wiceprezesi) 4;
- 2) radcowie 136,67;
- 3) referendarze 29;
- 4) pozostali pracownicy 107,85.

W porównaniu ze stanem na koniec 2020 r. nastąpił spadek poziomu zatrudnienia (z poziomu 285,77 etatów). Prokuratura pozostaje niewielkim urzędem w zestawieniu z szacunkami przyjmowanymi przy jego tworzeniu. Zgodnie z założeniami zawartymi w uzasadnieniu rządowego projektu ustawy, zatrudnienie w Prokuraturii 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.

Wymaga podkreślenia, że wysoki poziom wykonywania zadań, w szczególności skuteczność zastępstwa procesowego, wymaga prowadzenia ustabilizowanej polityki kadrowej. Kluczowym kapitałem są doświadczeni radcowie z kilkunastoletnim doświadczeniem. Z tego względu konsekwentnie od lat, wysiłki kierownictwa Prokuraturii zmierzają do zapobieżenia fluktuacjom kadrowym. Starania te były kontynuowane w 2021 r.

Nie jest oczywiście możliwe całkowite zapobieżenie odejściom pracowników, szczególnie gdy są oni wysoko wykwalifikowanymi, doświadczonymi prawnikami, niemniej jednak należy uznać, że podstawowy cel polityki kadrowej, jakim jest stabilność korpusu prawniczego został w 2021 r. osiągnięty.

### 3.3. Wykonanie budżetu Prokuraturii Generalnej

Urząd Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej jest jednostką budżetową - dysponentem części 74 budżetu państwa.

#### WYDATKI

Plan wydatków Urzędu Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej na dzień 31.12.2021 r. wynosił 56 064 915,00 zł. W stosunku do kwoty planu wynikającej z ustawy budżetowej na 2021 r. 51 729 000,00 zł uległ zwiększeniu o kwotę 4 335 915 zł (per saldo).

W ciągu roku plan wydatków został zwiększony o środki pochodzące z rezerwy:

- a) celowej część 83 poz. 6 – *Rezerwa na sfinansowanie wypłaty nagród, utworzona na podstawie art. 46 ust. 5 ustawy o Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej* – kwota 1908 662,00 zł;
- b) celowej część 83 poz. 49 – *Utrzymanie rezultatów niektórych projektów zrealizowanych przy udziale środków z UE, w tym systemy informatyczne, a także środki na wsparcie potencjału realizacji zadań publicznych* – kwota 790 000,00 zł.

Plan wydatków został zwiększony również na podstawie decyzji w sprawie zmian w budżecie państwa na rok 2021, ustawa z 1 października 2021 r. o zmianie ustawy budżetowej na rok 2021 (Dz. U. poz. 1900) – zmiana w zakresie wydatków na kwotę 2 146 000,00 zł.

W związku z wypracowanymi w trakcie 2021 roku oszczędnościami Prezes PGRP na podstawie art. 177 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych wystąpił do Ministra Finansów o wydanie decyzji w sprawie blokowania planowanych wydatków na kwotę 508 747,00 zł.

Wykonanie planu wydatków po zmianach Urzędu Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej na 2021 r., z uwzględnieniem ujęcia w wykazie środków niewygasających kwoty 1 842 000,00 zł, wyniosło 54 031 009,45 zł, tj. 99,65 %, z tego:

1. Świadczenia na rzecz osób fizycznych – 50 214,93 zł;
2. Wydatki bieżące – 53 809 904,03 zł, główne tytuły wydatków to:
  - a) wynagrodzenia, w tym dodatkowe wynagrodzenie roczne, w wysokości: 34 197 246,00 zł;
  - b) pochodne od wynagrodzeń w wysokości: 6 233 545,81 zł;
  - c) wydatki na zewnętrzne usługi prawnicze w wysokości: 3 407 720,57 zł;
  - d) czynsz najmu siedziby PGRP w wysokości: 3 259 944,94 zł;

e) podróże służbowe krajowe i zagraniczne w wysokości: 353 427,32 zł.

3. Wydatki majątkowe w wysokości: 170 890,49 zł.

## DOCHODY

Plan dochodów Urzędu Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej wynikający z ustawy budżetowej na 2021 r. oraz na 31.12.2021 r. wynosił 5 992 000,00 zł.

Został zrealizowany w kwocie 7 332 924,63 zł, co stanowi 122,38 % wykonania planu.

Główne tytuły dochodów to:

1. Wpływy z tytułu zasądzonych i uzyskanych kosztów zastępstwa procesowego i egzekucyjnego oraz zwrotu opłaty komorniczej/egzekucyjnej w wysokość 1 914 166,28 zł;

2. Wpływy z różnych opłat w wysokości 5 382 103,25 zł, z tego z tytułu:

a) rocznej opłaty abonamentowej za wykonywanie zastępstwa oraz wydawanie opinii prawnych – kwota 3 062 173,85 zł,

b) opłaty za wykonanie zastępstwa osoby zastępowanej – kwota 1 627 693,90 zł,

c) opłaty za sporządzenie opinii prawnej na zlecenie osoby zastępowanej – kwota 200 480,00 zł,

d) opłaty za postępowanie przed SP – arbitraż – kwota 325 203,26 zł,

d) opłaty za przeprowadzenie mediacji/koncyliacji przed SP – kwota 166 552,24 zł.

3. Pozostałe wpływy w wysokości 36 639,10 zł., w tym m.in. z tytułu:

a) odsetek bankowych oraz za zwłokę w zapłacie – kwota 8 691,47 zł,

b) zwrotu wydatków poniesionych przez Urząd w latach ubiegłych – kwota 13 911,84 zł.

**INFORMACJA STATYSTYCZNA  
O SPRAWACH PROWADZONYCH W PGRP  
stan na dzień 31 grudnia 2021 r.**

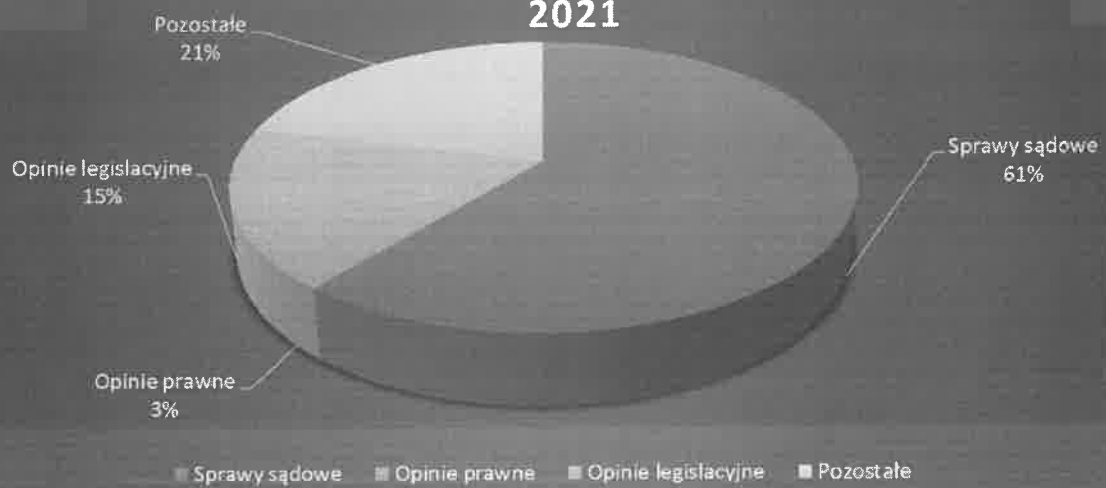
**1. . DANE PORÓWNAWCZE ZA OSTATNICH 9 LAT**

Dane/Rok	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Liczba spraw sądowych w toku na 31 grudnia danego roku	7 223	7 537	7 085	6 581	7 448	8 134	7 887	8097	8008
Liczba spraw sądowych zakończonych	3 982	3 698	4024	3 829	2 887	2 669	3 078	2249	2698
Liczba nowych spraw sądowych	4 330	4012	3 641	3 335	3 865	3402	3264	2377	2835
Skuteczność liczbowa - sprawy bierne/ czynne (w %)	95,15	94,67	94,32	94,29	86,63 %	84,95 %	86,03 %	86,3%	
	75,31	86,18	85,81	83,97	82,89 %	80,08%	85,17 %	83,1%	
Zatrudnienie (w etatach)	182,5	190	192	213,25	290,97	284,82	278,92	285,77	

**2. Sprawy zarejestrowane w PGRP**

Typ spraw	Liczba spraw wg roku wszczęcia																
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	RAZEM
Sprawy sądowe	1190	1740	1466	2636	4715	4478	4709	4330	4012	3641	3335	3865	3402	3264	2377	2835	51970
Opinie prawne	59	111	94	82	48	47	44	42	51	26	42	348	430	451	527	499	2901
Opinie legislacyjne	133	373	421	756	816	731	727	739	645	690	635	1287	1235	1236	1046	975	12445
Pozostałe	129	89	158	284	764	1196	1460	1568	1683	1725	1630	1425	1557	1289	1484	1494	17935
Razem	1511	2313	2139	3758	6343	6452	6940	6679	6391	6082	5642	6925	6624	6240	5434	5 803	85251

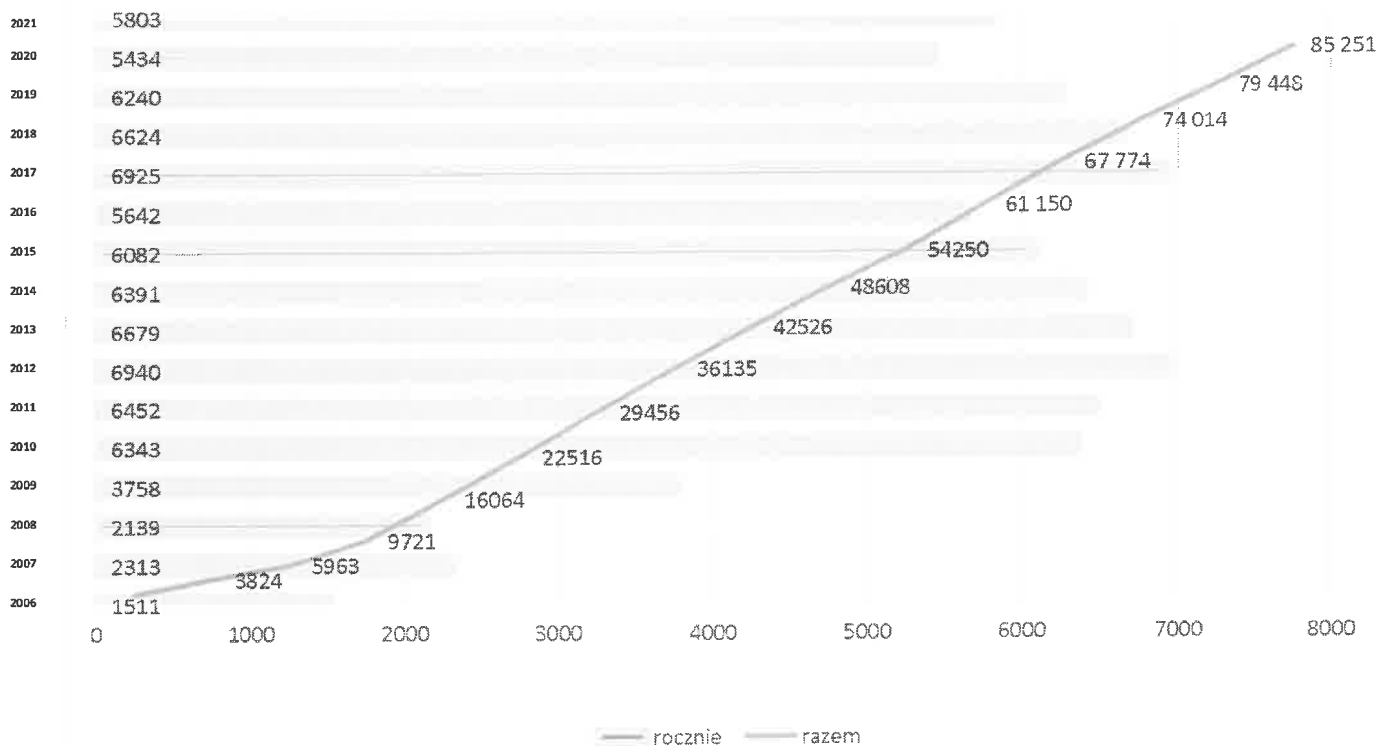
## Sprawy zarejestrowane w PGRP w latach 2006-2021





Dynamika wpływu spraw z porównaniem rocznego wpływu spraw do PGRP  
w latach 2006-2021

Dynamika wpływu spraw z porównaniem rocznego wpływu spraw do PGRP  
w latach 2006-2021



Tendencja zmian rocznego wpływu spraw do PGRP w latach 2006-2021



### 3. Sprawy sądowe prowadzone przez PGSP w 2020 r. - zestawienie chronologiczne

Sprawy sądowe prowadzone przez Prokuratorię Generalną w 2020 r.	Liczba spraw
Pozostające w toku wg stanu na dzień 1 stycznia 2021 r.	8 097
Zarejestrowane w okresie 1. stycznia - 31. grudnia 2021 r.	2 835
Pozostające w toku wg stanu na dzień 31 grudnia 2021 r.	8 008

### 4. Dynamika zmian ogólnej wartości przedmiotu sporu w sprawach zarejestrowanych w latach 2009 – 2021

Dynamika wpływu spraw w WPS z uwzględnieniem wartości walutowych wyrażonych w PLN

