



SEJM  
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ  
IX kadencja  
Prokuratoria Generalna RP  
KR-031-1-20/PDO  
W/9207/20

**Druk nr 320**  
Warszawa, 31 marca 2020 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 2019 r. do 31 grudnia 2019 r.,**

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

Z wyrazami szacunku

Prezes Prokuraturii Generalnej RP

(-) Mariusz Haładyj



Prokuratura Generalna  
Rzeczypospolitej Polskiej

Sprawozdanie z działalności  
Prokuratury Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej  
w okresie  
od 1 stycznia do 31 grudnia 2019 roku

Warszawa, marzec 2020 roku

## 1. Podsumowanie

Rok 2019 był kolejnym okresem realizowania zadań w nowej, rozszerzonej formule, po wejściu w życie ustawy o Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej („ustawa o PGRP”) przekształcającej Prokuratorię Generalną Skarbu Państwa w Prokuratorię Generalną RP.

- Podstawowym zakresem działalności Prokuraturii Generalnej było wykonywanie czynności zastępstwa procesowego (w postępowaniach sądowych i arbitrażowych).
- Prokuratoria Generalna aktywnie uczestniczyła w negocjacjach i mediacjach z udziałem Skarbu Państwa lub państwowych osób prawnych.
- Rozwijała się działalność opiniodawcza Prokuraturii Generalnej, w tym zwiększenie zaangażowania w opiniowanie projektów umów i innych czynności prawnych.
- Zostały przygotowane pierwsze wzory postanowień umownych - ich zakres będzie się sukcesywnie powiększał.
- Swoją działalność rozwinął Sąd Polubowny przy Prezesie Prokuraturii Generalnej.
- Prokuratoria Generalna wykorzystywała gromadzone doświadczenie sądowe i opiniodawcze do zgłaszania wniosków *de lege ferenda*.

Jednocześnie przyjęta została strategia rozwoju Prokuraturii Generalnej zakładająca, przy zachowaniu priorytetowego charakteru zadań związanych z wykonywaniem zastępstwa w postępowaniach sądowych, położenie istotnego nacisku na wzmocnienie kompetencji w zakresie doradztwa prawnego.

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

Działania, które były podejmowane zmierzają do położenia większego nacisku na zadania niezwiązane bezpośrednio z wykonywaniem zastępstwa procesowego. Działanie te będą kontynuowane w kolejnych latach. Jednym ze środków jest zmniejszenie liczby spraw sądowych prowadzonych przez Prokuratorię Generalną, głównie poprzez przekazywanie spraw, w których nie występują istotne problemy prawne, do prowadzenia bezpośrednio przez podmioty reprezentujące Skarb Państwa. Działania te pozwalają w większym stopniu skupić się na sprawach szczególnie istotnych z punktu widzenia ochrony interesów Skarbu Państwa i państwowych osób prawnych oraz na większe zaangażowanie w realizację innych

niż zastępstwo procesowe zadań. Prokuratoria Generalna angażuje się w każdy etap stosowania prawa cywilnego przez *stationes fisci* oraz państwowe osoby prawne:

- uczestniczy przy powstawaniu projektów umów zawieranych przez Skarb Państw;
- sporządza opinie prawne w toku wykonywania tych umów (m.in. w zakresie projektowanych aneksów, czy czynności podejmowanych w związku z nieprawidłowym wykonywaniem umów, takimi jak odstąpienie od umowy, czy nałożenie kar umownych);
- bierze udział w negocjacjach, mediacjach czy rozmowach ugodowych, prowadzonych i przed wszczęciem postępowania sądowego i w jego trakcie;
- wykonuje czynności zastępstwa procesowego.

Dodatkowo wiedza pozyskana w toku stosowania prawa na kolejnych etapach, w połączeniu z wieloletnim doświadczeniem radców w innych obszarach, stanowi merytoryczną podstawę do:

- sporządzania wzorcowych dokumentów, jak wzory umów i czynności prawnych;
- formułowania wniosków *de lege ferenda*;
- przedstawianie stanowisk Sądowi Najwyższemu, sądom powszechnym oraz administracyjnym w postępowaniach sądowych, w których Prokuratoria Generalna nie wykonuje zastępstwa
- działalności szkoleniowej prowadzonej na rzecz państwowych jednostek organizacyjnych i państwowych osób prawnych.

Zgodnie z ustawą z o PGRP zadania Prokuratorii Generalnej ogniskują się wokół stosowania prawa prywatnego. W mniejszym stopniu Prokuratoria Generalna zajmowała się stosowaniem prawa administracyjnego występując w kilkunastu postępowaniach sądowno-administracyjnych, w tym przed Naczelnym Sądem Administracyjnym. Ponadto w ograniczonym zakresie PGRP brała udział w postępowaniach karnych i przed Trybunałem Konstytucyjnym.

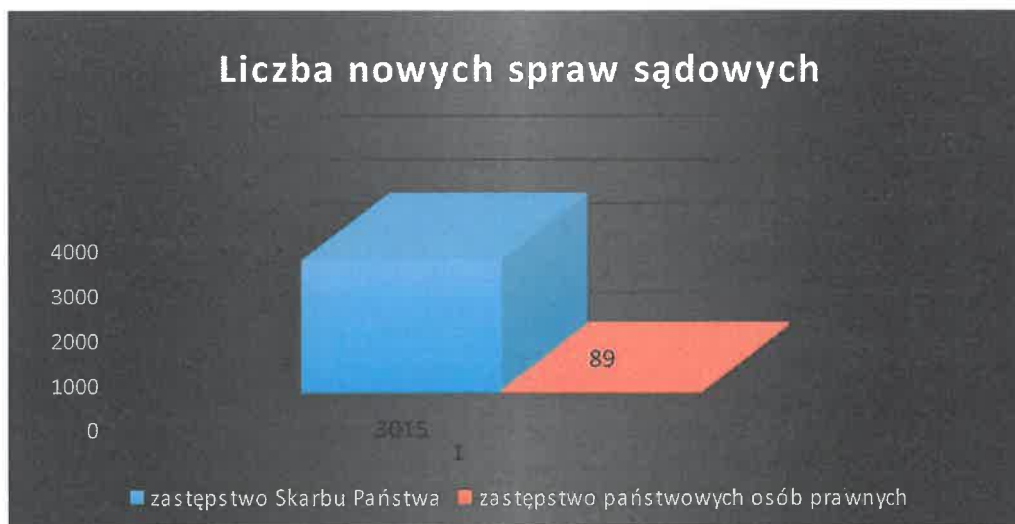
Kompetencje Prezesa PGRP wynikają zarówno z ustawy o PGRP jak i z ustawy o zasadach zarządzania mieniem państwowym oraz ustawy - Przepisy wprowadzające ustawę o zasadach zarządzania mieniem państwowym, jako najbardziej angażujące należy tu

wskazać udzielanie państwowym osobom prawnym zgód na rozporządzanie składnikami mienia.

Prokuratura Generalna RP bierze udział w pracach organów kolegialnych takich jak: Komitet Stały Rady Ministrów, Komitet ds. Europejskich. Ponadto procesowe doświadczenia Prokuratury Generalnej wykorzystywane są w pracach Komitetu Offsetowego oraz Międzyresortowego Zespołu do spraw prawno-międzynarodowych aspektów polityki inwestycyjnej Rzeczypospolitej Polskiej.

### Podstawowe dane statystyczne

Liczba nowych spraw sądowych zarejestrowanych w Prokuraturze Generalnej w 2019 r. wyniosła ogółem 3 264, z tego zastępstwo procesowe ograniczone do postępowania przed Sądem Najwyższym - 160, zastępstwo Skarbu Państwa przed sądami powszechnymi - 3015, zastępstwo państwowych osób prawnych - 89. Łączna wartość roszczeń w nowych sprawach Skarbu Państwa to 9,3 mld zł, 73 mln euro i 300 mln dolarów, zaś w sprawach państwowych osób prawnych to 2,6 mld zł.





W 2019 r. do Prokuratorii wpłynęły 451 wnioski o sporządzenie opinii prawnych, w tym 119 wniosków dotyczących zaopiniowania projektów umów.

Według stanu na 31 grudnia 2018 r. Prokuratoria Generalna prowadziła 8 134 sprawy sądowe, zaś na koniec 2019 r. - 7 887 sprawy. Łączna wysokość roszczeń w sprawach prowadzonych przez Prokuratorię Generalną w 2019 r. (według stanu na dzień 31 grudnia 2019 r.) wynosiła 62 353 726 566,69 zł (w tym także wyrażonych w walutach obcych według kursu średniego NBP z 31 grudnia 2019 roku - wzrost o ok. 7,67 %).

PGRP w 2019 r. wygrała (także częściowo - w ponad 50%) 1103 spraw skierowanych przeciwko Skarbowi Państwa lub państwowym osobom prawnym. Oddalone zostały roszczenia na łączną kwotę 1,5 mld zł. Spraw przegranych (także częściowo przegranych) było zaś 179. Łączna kwota zasądzeń od Skarbu Państwa lub państwowych osób prawnych wyniosła 166 mln zł - oznacza to skuteczność PGRP w tych sprawach na poziomie 89,22 %. W sprawach z powództwa Skarbu Państwa lub państwowych osób prawnych spraw wygranych (także częściowo) było 243, a przegranych 46. Łączna suma kwot zasądzonych to 141 mln zł, zaś łączna suma oddalonych roszczeń to 53 mln zł - oznacza to skuteczność PGRP w sprawach skierowanych z powództwa Skarbowi Państwa lub państwowych osób prawnych na poziomie 62,46 %<sup>1</sup>.

<sup>1</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.

## Wyzwania 2020 roku

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 przy pewnym spadku liczby spraw sądowych. Spadku liczby spraw procesowych nie należy traktować jako zagrożenia dla wykonywania zadań 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 trudnych i precedensowych, co przecież było od samego początku podstawowym celem istnienia Prokuraturii Generalnej.

Dalsze zwiększenie zakresu prewencyjnego oddziaływania Prokuraturii Generalnej na treść stosunków prawnych nawiązywanych przez Skarb Państwa, przyniesie istotne korzyści, w tym oszczędności dla Skarbu Państwa. Dalsza transformacja Prokuraturii Generalnej powinna bowiem przyczynić się do coraz lepszego sposobu wykonywania uprawnień i obowiązków powodujących zaangażowanie środków publicznych w znacznej wysokości. Dzięki temu zmniejszyć się powinna liczba sporów z udziałem Skarbu Państwa, które same z siebie generują koszty, także po stronie Skarbu Państwa.

Zwiększyć się powinna liczba spraw, w których Prokuratoria Generalna udzieli wsparcia *stationes fisci* oraz państwowym osobom prawnym na przedkontraktowym etapie relacji z innymi podmiotami, zwłaszcza w negocjacjach co do treści umów, a także w zakresie oceny zasadności podjęcia negocjacji ugodowych lub analizy, czy zawarcie ugody stanowi rozwiązanie korzystne dla danej jednostki i Skarbu Państwa.

Podobnie przewidywany jest także wzrost liczby innych opinii Prokuraturii dotyczących ważnych praw i interesów Rzeczypospolitej Polskiej, w tym praw i interesów Skarbu Państwa, jak również istotnych spraw państwowych osób prawnych.

Prokuratoria 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 Prokuratoria Generalna przejmie zastępstwo w postępowaniu przed sądem administracyjnym. W szerszej perspektywie powinno to wpłynąć pozytywnie na skuteczność *stationes fisci* w tych postępowaniach (skutkującej zwłaszcza uniknięciem uchylecia decyzji lub innych aktów administracyjnych).

Niewykluczone, że dla pełniejszej realizacji wdrożenia tych planów, konieczne będą zmiany w ustawie o PGRP. Finalnie powinno to jednak 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.

Jest to szczególnie istotne w czasie walki ze skutkami COVID-19. Oddziaływanie Prokuratury Generalnej na sposób wykonywania uprawnień i obowiązków przez Skarb Państwa, w tym na treść stosunków prawnych nabiera dodatkowego znaczenia.

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

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

Ustawa o PGRP przewiduje obowiązek uzyskania opinii Prokuratury Generalnej przez podmioty reprezentujące Skarb Państwa w przypadku:

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



umów o wartości poniżej 100 mln zł, które Prokuratoria opiniuje na wniosek ww. podmiotów.

Wprowadzenie od 1 stycznia 2017 r. obligatoryjności opiniowania projektów umów pozwoliło wykorzystać potencjał doświadczeń Prokuratorii 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 Prokuratorii 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 Prokuratorii 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 Prokuratorii Generalnej**

W 2019 r. zostało złożonych 451 wniosków o wydanie opinii, spośród nich 119 dotyczyło zaopiniowania projektów umów, czy innych czynności prawnych.

Nie sposób jest wymienić wszystkie typy projektów umów opiniowanych w Prokuratorii 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;

Przedmiotem opiniowanych wzorów umów / umów przez radców Prokuratorii było m.in.:

- opracowanie dokumentacji projektowej, kosztorysowej;
- pełnienie nadzoru autorskiego;
- wykonanie robót budowlanych, w tym także dla inwestycji realizowanych w systemie „Projektuj i Buduj” oraz w systemie „Buduj”;
- wykonanie robót remontowych lub modernizacyjnych;

- dostawa lub modernizacja urządzeń i sprzętu, w tym sprzętu wojskowego;
- utrzymanie dróg;
- usługi informatyczne;
- utrzymanie infrastruktury sprzętowej i informatycznej;
- dokapitalizowanie spółek Skarbu Państwa;
- dofinansowania 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.

Jako ważne opinie prawne w 2019 r. wskazać należy opinie prawne dotyczące wzorów umów (wzór umowy dla Ministerstwa Inwestycji i Rozwoju o dofinansowanie POIiŚ 2014-2020 w sektorze energetyki, wzór umowy dla Ministerstwa Inwestycji i Rozwoju o dofinansowanie POIiŚ 2014-2020 w sektorze transportu, wzór postanowień w zakresie zabezpieczenia wykonania umowy o dofinansowanie, stosowane w umowach zawieranych przez CUPT) i wydawanie opinii w przedmiocie umów na dostawę sprzętu na potrzeby sił zbrojnych RP w tym w szczególności zakup uzbrojenia remontów i modernizacji *np. czołgów Leopard*.

Prokuratoria Generalna w 2019 r. opiniowała umowy inwestycyjne zawierane przez Skarb Państwa zgodnie z Rozporządzeniem Ministra Finansów z 18 czerwca 2019 r. w sprawie szczegółowego sposobu postępowania w zakresie nabywania lub obejmowania przez Skarb Państwa akcji ze środków Funduszu Reprywatyzacji w latach 2019 i 2020. Prokuratoria Generalna zaopiniowała umowy, na podstawie których Skarb Państwa dokonał inwestycji na łączną kwotę blisko 1,5 mld zł, m. in. w sektorze zbrojeniowym i farmaceutycznym, poprzez objęcie akcji, dbając o zabezpieczenie interesu Skarbu Państwa w toku realizacji inwestycji, na które przeznaczane były środki z Funduszu Reprywatyzacji.

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

W 2019 r. Prokuratoria Generalna rozpoczęła działalność w zakresie tworzenia rekomendacji i wzorców co do postanowień umów i innych czynności prawnych.

Zarządzeniem Prezesa Prokuratury Generalnej z 10 lipca 2019 r. powołany został wewnętrzny Zespół do spraw Dobrych Praktyk Kontraktowych, który zapewnia Prokuratury Generalnej stałe wsparcie w realizacji tych zadań.

W 2019 r. Zespół przygotował i opublikował Wzory postanowień umów w zakresie oznaczenia stron, zwracając w szczególności uwagę na trudności, jakie w praktyce napotyka oznaczenie Skarbu Państwa jako strony umowy (<https://prokuratoria.gov.pl/rekomendacje-i-wzory-postanowien-umow,m,mg,121>).

Równoległe rozpoczęto prace nad rekomendacjami dotyczącymi procedury polubownego rozwiązywania sporów z udziałem Skarbu Państwa, w których wykorzystano bogate doświadczenie Prokuratury Generalnej z zakresu negocjacji i opiniowania ugód. Ponadto rozpoczęły się prace m.in. nad wzorami postanowień w zakresie kar umownych i odstąpienia od umowy oraz rekomendacjami w sprawie stosowania art. 54a ustawy o finansach publicznych.

## **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 Prokuratorę Generalną.

Nie powtarzając przepisów normujących przypadki obligatoryjnego występowania z wnioskami o opinie Prokuratury 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 powala na zminimalizowanie ryzyk prawnych i skorzystanie z doświadczeń procesowych radców Prokuratury Generalnej.

Jako podstawowe problemy w opiniach sporządzanych w toku wykonywania umów należy 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 Prokuratury Generalnej jak i praktyka ich stosowania, spowodowały zwiększone zaangażowanie Prokuratury 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). 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.

Prokuratura Generalna 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.

Prokuratura Generalna w ramach współpracy ze *statio fisci* uczestniczyła w konsultacjach, negocjacjach oraz mediacjach obejmujących polubowne zakończenie sporów sądowych. Działalność ta wsparła proces zawierania ugód. W 2019 r. zawarto ugody w 96 sprawach (dodatkowo Prokuratura 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 1,5 mld zł.

W tym kontekście za istotne uznać należy uchwalenie tzw. Pakietu wierzycielskiego. Ustalenie możliwości zawierania korzystnych porozumień przez Skarb Państwa także w przypadku spraw spornych, umożliwiło Skarbowi Państwa większą swobodę decyzyjną a także zwiększyło możliwości negocjacyjne. Dodatkowo wskazać należy, iż radcowie PGRP wspierają także procesy zawierania ugód w toku bieżącej współpracy z jednostkami sektora finansów publicznych, również w sprawach, które nie są prowadzone przez PGRP (tzn. w sprawach w których spory jeszcze nie zawisły w sądzie).

Z perspektywy ugodowo – mediacyjnej w 2019 roku na szczególne podkreślenie zasługuje korzystne dla Skarbu Państwa osiągnięcie porozumienia przez Skarb Państwa reprezentowany przez Prezydenta Miasta Chorzowa i Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Chorzowie z pełnomocnikiem bliskich ofiar katastrofy hali Międzynarodowych Targów Katowickich w Chorzowie uczestniczących w postępowaniu grupowym przeciwko Skarbowi Państwa. Ugoda Skarbu Państwa z ponad 80 osobami jest jedną z większych jeżeli nie największą ugodą zawartą dotychczas przez Skarb Państwa.

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 pozwalają na 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 powołanie Sądu Polubownego przy PGRP.

Do 15 sierpnia 2019 r. Sąd był właściwy do rozpoznawania sporów w sprawach pomiędzy innymi niż Skarb Państwa państwowymi osobami prawnymi, osobami prawnymi z udziałem Skarbu Państwa lub państwowych osób prawnych. Tym samym tylko wskazane kategorie podmiotów mogły być stroną w postępowaniu przed tym Sądem.

Dzięki działaniom podjętym przez Prokuratorię Generalną, zrealizowany został postulat *de lege ferenda*, zawarty w ubiegłorocznym sprawozdaniu, dotyczący rozszerzenia kognicji Sądu w aspekcie mediacji i koncyliacji. Rozszerzenie kognicji nastąpiło z dniem 15 sierpnia 2019 r. w związku z wejściem w życie nowelizacji ustawy o Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej, na mocy której Sąd rozszerzył swoją kognicję w zakresie sporów rozpoznawanych w drodze mediacji oraz innych niż arbitraż polubownych metod rozwiązywania sporów (koncyliacji). Tym samym, we wspomnianych drogach postępowania polubownego, Sąd stał się właściwy w sprawach 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. Sąd jest także właściwy do prowadzenia mediacji w postępowaniu administracyjnym, w którym jedną ze stron sporu jest organ administracji publicznej lub wskazany wyżej podmiot.

Ponadto nowe przepisy, wykorzystując instytucję Sądu Polubownego, wprowadziły specjalną formułę przeznaczoną do rozstrzygnięcia sporów dotyczących przekazywania nieruchomości do Krajowego Zasobu Nieruchomości lub wyłączenia nieruchomości z Krajowego Zasobu.

W przypadku wystąpienia do Prezesa Prokuraturii Generalnej z wnioskiem o rozstrzygnięcie takiego sporu, Prezes powołuje Komisję Rozjemczą przy Sądzie Polubownym. W skład

Komisji wchodzi przedstawiciel: Prezesa Rady Ministrów; ministra właściwego do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa; ministra nadzorującego jednostkę będącą w sporze z Krajowym Zasobem Nieruchomości; wojewody właściwego dla miejsca położenia spornej nieruchomości oraz Prezesa Prokuratury Generalnej.

Efektom zaangażowania Prokuratury Generalnej w obszarze tworzenia regulacji prawnych mających na celu rozwój Sądu Polubownego, były także prace podejmowane we współpracy z Ministerstwem Rozwoju oraz Urzędem Zamówień Publicznych nad nowym prawem zamówień publicznych. Przyjęte przez Sejm 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych zawiera odrębny dział poświęcony pozasądowemu rozwiązywaniu sporów. *Novum* stanowi tu przede wszystkim obowiązek kierowania stron przez sąd do mediacji w najistotniejszych kwotowo sprawach.<sup>2</sup> Przepisy, które wejdą w życie z dniem 1 stycznia 2021 r. będą stanowić dodatkowy impuls, który powinien zwiększyć zainteresowanie możliwościami, jakie daje Sąd Polubowny przy Prokuratury i być szansą na rozsądne rozwiązywanie sporów na tle wykonywania zamówień publicznych.

We wrześniu 2019 roku, w związku z rozszerzeniem kognicji Sądu, Kierownictwo Prokuratury Generalnej przyjęło „Strategię rozwoju Sądu Polubownego na lata 2019-2022”, mającą na celu podnoszenie efektywności, dbałość o standardy i jakość prowadzonych postępowań oraz podejmowanie działań o charakterze informacyjno-promocyjnym, zmierzających do upowszechniania polubownego rozwiązywania sporów wśród instytucji objętych kognicją Sądu.

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

W roku 2019 r. do Sądu Polubownego wpłynęło 25 wniosków o przeprowadzenie postępowania polubownego (22 wnioski dotyczyły mediacji, 3 koncyliacji). Warto zauważyć, że aż 23 wnioski wpłynęły po 15 sierpnia 2019 r. tj. dniu rozszerzenia kognicji Sądu. Strony wyraziły zgodną wolę na rozpoczęcie postępowania w blisko 50% przypadków. W 2 z przeprowadzonych dotychczas mediacji strony doszły do porozumienia i zawarły ugodę. Pozostałe postępowania są w toku.

---

2

Zgodnie z art. 593 PZP, pozew albo odpowiedź na pozew zamawiającego powinna zawierać informację, czy strony podjęły próbę mediacji lub innego polubownego rozwiązania sporu. W braku takiej informacji, jeżeli szacunkowa wartość zamówienia została ustalona jako równa lub przekraczająca równowartość kwoty 10 000 000 euro dla dostaw lub usług oraz 20 000 000 euro dla robót budowlanych oraz wartość przedmiotu sporu przewyższa 100 000 zł, sąd obligatoryjnie kieruje strony do mediacji lub innego polubownego rozwiązania sporu do Sądu Polubownego przy PGRP, przy czym strony mogą wskazać mediatora albo osobę prowadzącą inne polubowne rozwiązania sporu.

	<b>Mediacja</b>	<b>Koncyliacja</b>	<b>Arbitraż</b>
Zgody	9	2	0
Odmowy	12	0	0
Wnioski w toku	1	1	0
Wnioski łącznie	22	3	0

Przedmiot spraw objętych okresem sprawozdawczym dotyczył głównie sporów o charakterze infrastrukturalnym, rozliczenia dotacji unijnych, terminowej realizacji inwestycji i kar umownych, jak również kwestii dotyczących użytkowania nieruchomości.

### **Działania informacyjno-promocyjne**

- W dniu 5 marca 2019 r. zorganizowano II. Polubowny Salon Dyskusyjny pt. „Ocena dopuszczalności oraz metodologia opiniowania celowości ugody w świetle art. 54a ustawy o finansach publicznych”. Spotkanie skierowane było do kierownictw państwowych osób prawnych, osób prawnych z udziałem Skarbu Państwa, jak również osobom kierującym komórkami odpowiedzialnymi za obsługę prawną tych podmiotów. Zaproszenie skierowano również do jednostek Skarbu Państwa, przedstawicieli nauki prawa oraz sędziów.
- Tak, jak miało to miejsce w latach poprzednich, w celu przedstawienia oferty Sądu Polubownego, kontynuowane były spotkania z interesariuszami Sądu, tj. osobami prawnymi z udziałem Skarbu Państwa, państwowymi osobami prawnymi oraz sędziami.
- W celu dbałości o standardy prowadzonych postępowań oraz doskonalenie kwalifikacji mediatorów stałych przeprowadzone zostały warsztaty z zakresu doskonalenia umiejętności mediacyjnych oraz warsztaty z negocjacji.
- Kontynuowano także projekt warsztatów mediacyjnych dla prawników zapewniających obsługę państwowych osób prawnych.
- Przygotowano i przeprowadzono warsztaty dla kierownictw państwowych osób prawnych z zakresu form wsparcia, udzielanego przez Prokuratorię Generalną RP oraz Sąd Polubowny przy PGRP, w zakresie ugodowych form rozwiązywania sporów. Warsztaty o analogicznej tematyce przeprowadzono także we współpracy z KSAP dla dyrektorów generalnych urzędów centralnych. W przypadku dalszego zainteresowania projekt będzie kontynuowany w kolejnych latach.
- W celu promocji polubownych form rozwiązywania sporów oraz Sądu Polubownego przy PGRP przedstawiciele Prokuratury Generalnej uczestniczyli w charakterze prelegentów w konferencjach naukowych i branżowych, dotyczących polubownych metod rozwiązywania sporów z udziałem sektora publicznego m.in. w Katowicach, Warszawie, Poznaniu, Krakowie i Falentach.

- Opracowano i wydano drukiem prospekt informacyjno-promocyjny Sądu Polubownego adresowany do interesariuszy Sądu. Materiał jest przekazywany podmiotom objętym kognicją Sądu oraz dystrybuowany podczas wydarzeń organizowanych przez Sąd. 18 czerwca 2019 r. przedstawiciel Prokuraturii Generalnej RP oraz Sądu Polubownego przy PGRP został powołany w skład Społecznej Rady do spraw ADR przy Ministrze Sprawiedliwości V kadencji, której celem jest promowanie i rozwój alternatywnych metod rozwiązywania sporów.

### **2.3. Zastępstwo procesowe**

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

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

Do zadań Prokuraturii Generalnej w zakresie zastępstwa procesowego należy:

- 1) wyłączone 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 Sądem Najwyższym ze skarg nadzwyczajnych. W praktyce działania PGRP w 2019 r. sprawy takie (wniesienie skargi nadzwyczajnej) nie występowały.

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 2019 r. w kilku sprawach.

Podobnie w kilku sprawach, kiedy wymagała tego ochrona ważnych praw lub interesów Rzeczypospolitej Polskiej, w 2019 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.

Powoływane już rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów w pierwotnej wersji zawierało listę 574 państwowych osób prawnych oraz 24 osób prawnych z udziałem Skarbu Państwa i osób prawnych z udziałem państwowych osób prawnych, przy czym trzy podmioty

określone jako osoby z udziałem Skarbu Państwa lub państwowych osób prawnych w rzeczywistości były państwowymi osobami prawnymi.

### **2.3.2. Liczba spraw prowadzonych w roku 2019 r.**

Liczba nowych spraw sądowych zarejestrowanych w Prokuraturii w 2019 r. wyniosła ogółem 3 264, z tego:

- 1) sprawy toczące się przed sądami powszechnymi, polubownymi i arbitrażowymi, w których zastępowany jest Skarb Państwa - 3015,
- 2) sprawy państwowych osób prawnych, osób prawnych z udziałem Skarbu Państwa i osób prawnych z udziałem państwowych osób prawnych - 89.

W 160 sprawach zastępstwo wykonywane przez PGRP ograniczało się do postępowania przed Sądem Najwyższym.

Liczba nowych spraw w 2019 r. w stosunku do 2018 r. była mniejsza o 4,06 %.

W 2019 r. do Prokuraturii Generalnej wpłynęło więcej nowych spraw sądowych (3 264), niż zostało w tym okresie zakończonych (3 078):

- 1) sprawy Skarbu Państwa: 3007;
- 2) sprawy osób zastępowanych: 71

Według stanu na dzień 1 stycznia 2019 r. Prokuratoria Generalna Skarbu Państwa prowadziła 8 134 sprawy sądowe, zaś na dzień 31 grudnia 2019 prowadzono 7 887 sprawy. Daje to spadek prowadzonych spraw sądowych o ok 3,04 %.

Przyjmując kryterium wartości przedmiotu sporu przekraczającej 1.000.000 zł za szczególnie istotne dla ochrony praw i interesów Skarbu Państwa czy osób zastępowanych można uznać 1 990 (wzrost o ok. 5,4 %) spraw będących w toku na dzień 31 grudnia 2019 r.. Również i w tym zakresie nie do końca uprawnione byłoby wnioskowanie, że wskazana liczba obejmuje wszelkie sprawy istotne dla ochrony praw i interesów Skarbu Państwa oraz osób zastępowanych. Precedensowy charakter wielu spraw o wartości przedmiotu sporu niższej niż 1 000 000 zł stanowi w wielu przypadkach poważniejsze zagrożenie dla interesów Skarbu Państwa niż pojedyncze sprawy o wartości przedmiotu sporu przekraczających tę kwotę.

W 2019 r. wpłynęło 160 spraw (spadek o 31% w stosunku do 2018 r.), w których Prokuratoria

Generalna wykonywała zastępstwo procesowe ograniczone do postępowania przed Sądem Najwyższym. Powyższa liczba nie obejmuje wszystkich postępowań, w których Prokuratoria zastępowała 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. Tym samym pewien spadek liczby spraw, w których PGRP działa wyłącznie przed Sądem Najwyższym (pośredni skutek nowelizacji z 2009 r.) nie oznacza zmniejszenia częstotliwości występowania radców PGRP w Sądzie Najwyższym.

Odrębnego omówienia wymagają sprawy dotyczące infrastruktury drogowej. Liczba spraw tego rodzaju prowadzonych przez Prokuriaturę Generalną na dzień 31 grudnia 2019 r. wyniosła 479 sprawy, co stanowi wzrost o 10,87 % w stosunku do 2018 r. przy czym 166 spraw tego rodzaju wpłynęło w 2019 r. (wzrost o 53,7 %). 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 2019 r. zakończonych zostało 111 spraw reprivatyzacyjnych, wskutek czego zasądzono od Skarbu Państwa kwotę 894 074,84 zł, natomiast oddalono roszczenia na kwotę 505 595 864,63 zł. W 2019 r. do Prokuratorii wpłynęło 92 sprawy reprivatyzacyjne o wartości przedmiotu sporu 352 258 862,60 zł.

Na dzień 31 grudnia 2019 r. pozostawało w toku 629 spraw reprivatyzacyjnych. Łączna wartość przedmiotu spraw pozostających w toku na ten dzień wynosi 9 467 859,36 zł.

**Łączna wysokość roszczeń w sprawach które wpłynęły do PGRP w 2019 r. wyniosła:**

Typ Sądu	Łączna wartość	Liczba Łączna wartość przedmiotu sprawy wg waluty		
		PLN	EUR	USD
Sąd Najwyższy	160	28 016 071,31	-	-
Sprawy Skarbu Państwa:	3 015	9 318 139 454,83		
Sprawy Osób Zastępowanych:	89	2 662 620 236, 62	72 907 389,12	
<b>RAZEM</b>	<b>3 264</b>	<b>12 008 775 762,76</b>	<b>72 907 389,12</b>	

Suma wszystkich roszczeń w zarejestrowanych w 2019 r. sprawach prowadzonych przez Prokuraturę 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	2558 łącznie, w tym Sprawy Skarbu Państwa 2529 Sprawy osób zastępowanych : 59	9 537 656 822,59 łącznie, w tym Sprawy Skarbu Państwa 7 616 799 952,24 Sprawy osób zastępowanych 1 920 856 870,35	72 907 389,12	
z powództwa Skarbu Państwa lub osób zastępowanych	635 łącznie, w tym Sprawy Skarbu Państwa : 609 Sprawy osób zastępowanych : 26	2 367 574 114,81 łącznie, w tym Sprawy Skarbu Państwa: 1 670 724 443,39 Sprawy osób zastępowanych 696 849 671,42	-	-
Pozostałe (stanowiska zajmowane na podstawie art. 15 ustawy o PGRP, brak właściwości PGRP)	43	103 544 825,36	-	-
<b>RAZEM</b>	<b>3264</b>	<b>12 008 775 762,76</b>	<b>72 907 389,12</b>	

Łączna wysokość roszczeń w sprawach prowadzonych przez Prokuratorię Generalną w 2019 r. (według stanu na dzień 31 grudnia 2019 r.) wynosiła 62 353 726 566,69 zł (w tym także wyrażonych w walutach obcych według kursu średniego NBP z 31 grudnia 2019 r. - wzrost o ok. 7,67 %).

Należy w tym miejscu wskazać, że z uwagi na specyfikę postępowań arbitrażowych (brak konieczności wskazania wysokości roszczenia we wstępnej fazie postępowania) wysokość roszczeń dochodzonych przeciwko Skarbowi Państwa i 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 i to pomimo ogromnego obciążenia ich pracą.

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 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 Prokuraturii Generalnej) może jednakże skutkować pozornym obniżeniem skuteczności zastępstwa procesowego Prokuraturii, pomimo najwyższej staranności dokładanej przy świadczeniu pomocy prawnej. Uchylenie się od zastępstwa procesowego w tego rodzaju sprawach oznaczałoby wręczystości zarzucenie funkcji, do której pełnienia Prokuratura została stworzona.

Uwzględnienie powyższych zastrzeżeń pozwala na rzeczywistą analizę danych statystycznych dotyczących spraw zakończonych przez Prokuraturę Generalną w 2019 r.

W Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa w 2019 r. zakończono ogółem 3 078 spraw (zarówno spraw zainicjowanych w roku 2019, jak i w latach wcześniejszych), w tym w sprawach, w których Prokuratura wykonywała zastępstwo procesowe:

1. ograniczone do postępowania przed Sądem Najwyższym: 216 sprawy,
2. przed sądami powszechnymi i polubownymi 2862 spraw, tym 2 791 spraw prowadzonych w imieniu Skarbu Państwa i 71 spraw osób zastępowanych.

a. Zestawienie wyników spraw zakończonych w 2019 r.

Zbiorczy typ wyniku postępowania	Liczba zakończonych spraw
Wygrana i wygrana częściowa Skarbu Państwa	1 401
Przegrana i przegrana częściowa Skarbu Państwa	231
Inne zakończenie, w tym:	
przekazanie do <i>statio fisci</i> na wniosek jednostki organizacyjnej. albo z urzędu	48
brak właściwości PGSP	262
zwrot pozwu	142
umorzenie postępowania	234
niezłożenie pozwu	46
zawarcie ugody	96
nie zawarcie ugody	3
odmowa przejęcia sprawy do prowadzenia	33
pozostałe	360
RAZEM Spraw zakończonych	3 078

b. Sprawy przeciwko Skarbowi Państwa lub osobom zastępowanym zakończone w 2019 r.

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

Liczba <b>wygranych</b> spraw skierowanych przeciwko Skarbowi Państwa, Rzeczypospolitej Polskiej lub osobom zastępowanym	1103
Suma roszczeń <b>oddalonych</b> w stosunku do Skarbu Państwa, Rzeczypospolitej Polskiej lub osób zastępowanych	1 544 116 038,42 zł
Liczba <b>przegranych</b> spraw skierowanych przeciwko Skarbowi Państwa, Rzeczypospolitej Polskiej lub osobom zastępowanym	179
Suma roszczeń zasądzonych od Skarbu Państwa, Rzeczypospolitej Polskiej lub osób zastępowanych	166 370 939,98 zł
Skuteczność w zakresie kwot roszczeń przeciwko Skarbowi Państwa, Rzeczypospolitej Polskiej lub osobom zastępowanym w zł	90,27 %
Skuteczność w zakresie liczby spraw skierowanych przeciwko Skarbowi Państwa, Rzeczypospolitej Polskiej lub osobom zastępowanym	86,03 %
Liczba <b>wygranych</b> spraw z powództwa Skarbu Państwa, Rzeczypospolitej Polskiej lub osób zastępowanych	293
Suma roszczeń <b>zasądzonych na rzecz</b> Skarbu Państwa, Rzeczypospolitej Polskiej lub osób zastępowanych	214 905 237,25 zł
Liczba <b>przegranych</b> spraw z powództwa Skarbu Państwa, Rzeczypospolitej Polskiej lub osób zastępowanych	51
Suma roszczeń <b>oddalonych</b> w sprawach z powództwa Skarbu Państwa, Rzeczypospolitej Polskiej lub osób zastępowanych	129 873 072,23 zł
Skuteczność w zakresie rozstrzygnięcia co do kwot w zł	62,33 %
Skuteczność w zakresie liczby spraw z powództwa Skarbu Państwa, Rzeczypospolitej Polskiej lub osób zastępowanych	85,17 %



Powyższa tabela nie obejmuje spraw o oczywiście wątpliwych wartościach przedmiotu sporu. W 2019 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 92,19% (w 2018 r.) do 90,27%, zaś w przypadku spraw czynnych z 62,46% do 62,33 %.

Rozważając kwestię współczynnika procentowego w przypadku spraw czynnych trzeba wskazać, że w okresie 2012 – 2019 podlegał 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 2015 współczynnik procentowy wyniósł 66,75 % (przy powództwach uwzględnionych na kwotę 103 mln), w 2014 r. 76,89% (291 mln), w 2013 r. 56,9% (72 mln) oraz w 2012 r. 42,1% (93 mln). Dodatkowo trzeba wskazać, że liczba zakończonych spraw w poszczególnych latach nieznacznie przekraczała 200. Niska liczba kończonych spraw (dziesięciokrotnie niższa niż w przypadku spraw biernych) nakazuje poważne potraktowanie hipotezy o nieprzewidywalności wysokości wskaźnika w konkretnych latach, jak również nieprzewidywalności wysokości kwot 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 uznają (zgodnie z powszechnie przyjętym rozumieniem przepisów ustawy o dyscyplinie finansów publicznych) za właściwe dochodzenie całych kwot kar umownych wynikających z zapisów 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 2019 roku Prokuratoria Generalna prowadziła jednocześnie dziewięć spraw z zakresu arbitrażu inwestycyjnego, przy czym osiem w pełni samodzielnie, a jedną przy udziale

zewnętrznej kancelarii prawnej. Podkreślić należy, że takiej liczby arbitraży nie prowadziła nigdy żadna renomowana kancelaria w Polsce.

W 2019 r. Zespół PGRP osiągnął poważny sukces w sprawie z powództwa spółek cypryjskich z sektora telekomunikacji. W wydanym wyroku TA działający przy Sądzie Arbitrażowym ICC w Paryżu przesądził o braku odpowiedzialności RP za rzekome naruszenie prawa międzynarodowego, co w praktyce oznacza, że oddalił wszystkie, szacowane na przeszło 1,5 mld zł roszczenia przeciwko Polsce (sprawa Juvel Ltd i Bithell Holdings Ltd przeciwko Polsce (ICC case No. 19459/MHM).

We wrześniu 2019 r. zespół PGRP wziął również udział w trzydniowej rozprawie arbitrażowej w Londynie, prowadzonej w języku angielskim. Była to kolejna z szeregu rozpraw, na której radcowie PGRP występowali bez wsparcia zewnętrznych prawników, jako równorzędni przeciwnicy renomowanej kancelarii. Radcowie PGRP we współpracy z zewnętrzną kancelarią prawną brali również istotny udział w przygotowaniu rozprawy w sprawie dotyczącej koncesji geologicznych.

Zespół PGRP we współpracy z prawnikami zagranicznymi prowadził również 4 sprawy postarbitrażowe, spośród których szczególne znaczenie miało toczące się w Szwecji postępowanie przed Sądem Apelacyjnym w Sztokholmie ze skarg o stwierdzenie nieważności lub uchylenie wyroków arbitrażowych (częściowego i końcowego) wydanych w sprawie PL Holdings S.a.r.l. przeciwko Polsce. W dniu 22 lutego 2019r. wydany został wyrok, w którym Sąd oddalił skargi RP i odmówił stwierdzenia nieważności lub uchylenia wyroków, poza częścią dotyczącą zasądzenia odsetek sprzed wydania wyroku. W tym ostatnim zakresie wyrok końcowy został uchylony. RP 1 marca 2019r. złożyła skargę na orzeczenie Sądu Apelacyjnego do Sądu Najwyższego w Szwecji (sygn. akt T 1569-19). Wyrok końcowy w sprawie z powództwa PL Holdings został również nieprawomocnie uznany na terytorium Wielkiej Brytanii, w postępowaniu przed angielskim High Court of Justice (Claim No. CL-2017-000732), Prokuratoria Generalna wraz z brytyjskim pełnomocnikiem wnosi o uchylenie postanowienia o uznaniu tego wyroku. W postępowaniu toczącym się w Wielkiej Brytanii RP odniosła sukces taktyczny, polegający na zawarciu z PL Holdings ugody skutkującej zawieszeniem postępowania toczącego się w GB do czasu zakończenia postępowania, toczącego się przed szwedzkim Sądem Najwyższym. Zawarcie ugody pozwoliło RP skoncentrować siły i środki na kluczowym postępowaniu toczącym się w Szwecji.

W końcu 2019 r. szwedzki Sąd Najwyższy rozpoznający skargę RP podjął istotną decyzję o skierowaniu do Trybunału Sprawiedliwości pytań prejudycjalnych, dotyczących jurysdykcji trybunału arbitrażowego powołanego na podstawie klauzuli arbitrażowej zawartej w BIT wewnątrzunijnym. Decyzja SN miała związek z wydanym w dniu 6 marca 2018 r. przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej precedensowym orzeczeniem w sprawie Achmea, w którym TSUE stwierdził niezgodność klauzul arbitrażowych zawartych w dwustronnych umowach o ochronie i popieraniu inwestycji (BIT), których stronami są

państwa członkowskie Unii, z prawem europejskim. Decyzja szwedzkiego SN była zgodna z wnioskami pełnomocników RP i w ocenie PGRP zwiększa szansę na usunięcie z obrotu prawnego niekorzystnych dla RP orzeczeń arbitrażowych w sprawie PL Holdings. Radcowie PGRP, wraz ze szwedzkimi pełnomocnikami brali aktywny udział w przygotowaniu stanowiska RP w kwestii ostatecznego brzmienia pytań kierowanych do TSUE.

Dwa pozostałe 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.

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

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

Liczną grupę stanowią sprawy, w których Prokuratura 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.

W zakresie orzecznictwa dotyczącego skarg o uznanie za bezskuteczną czynności prawnej (skarg pauliańskich) za szczególnie ważny należy uznać wyrok Sądu Najwyższego z 11 września 2019 roku, sygn. akt IV CSK 471/18. Sąd Najwyższy oddalając skargę kasacyjną Skarbu Państwa i wskazując, iż legitymacji biernej w procesie pauliańskim nie mają osoby uprawnione z umowy dożywocia podkreślił, iż taki sposób wnioskowania wynika m.in. z tego, iż ich pozywanie jest zbędne z punktu widzenia a skutek wobec nich wynika z samego charakteru wyroku uwzględniającego skargę pauliańską. Ten tryb rozumienia powiązania wyroków ze skarg pauliańskich z etapem egzekucyjnym został zaprezentowany również w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 15 marca 2019 roku, sygn. akt II FSK 878/17. Naczelny Sąd Administracyjny – orzekając w sprawie ze skargi na postanowienie organu egzekucyjnego w przedmiocie zarzutów w sprawie prowadzenia egzekucji administracyjnej - wskazał, że uwzględnienie sprawy skargi pauliańskiej oznacza jednocześnie bezskuteczność obciążenia zajętej nieruchomości służebnością osobistą, a rozstrzygnięcie to rozciąga się

na całą czynność dokonaną z udziałem Skarżących. Powyższe rozstrzygnięcia jednoznacznie przesadzają kwestie związane ze sposobem egzekwowania wyroków uznających za bezskuteczne czynności prawnych wobec innych niż pozwani uczestników zaskrzonych czynności. Zagadnienie to dotychczas budziło wątpliwości w orzecznictwie i powodowało różne rozwiązania orzecznicze.

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

#### **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.

Postanowieniem z dnia 28 listopada 2019 r. w jednej z omawianych spraw Sąd Najwyższy zwrócił się do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z pytaniami prawnymi:

1) Czy przepisy dyrektywy 2001/14/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 lutego 2001 r., a w szczególności art. 4 ust. 5 oraz art. 30 ust. 1, 3, 5 i 6 tej dyrektywy, należy interpretować w ten sposób, że stoją one na przeszkodzie dochodzeniu przez przedsiębiorcę kolejowego, z pominięciem sądowej kontroli decyzji organu nadzorczego, roszczeń odszkodowawczych w stosunku do państwa członkowskiego z powodu nieprawidłowej implementacji dyrektywy w sytuacji, w której elementem odszkodowania byłaby nadpłacona opłata za użytkowanie infrastruktury kolejowej?

2) Czy przyjęcie, że prawo do odszkodowania na podstawie prawa wspólnotowego za wadliwe stosowanie prawa Unii Europejskiej, a w szczególności za wadliwą implementację dyrektywy lub brak jej implementacji, przysługuje wyłącznie, gdy naruszona norma jest dla jednostek źródłem uprawnienia, naruszenie prawa ma charakter kwalifikowany (w szczególności w postaci oczywistego i ciężkiego przekroczenia władzy dyskrecjonalnej państwa członkowskiego przy implementacji dyrektywy), a związek przyczynowy między naruszeniem a szkodą ma charakter związku bezpośredniego, sprzeciwia się regulacji prawa państwa członkowskiego, które przyznaje w takich przypadkach prawo do odszkodowania przy spełnieniu mniej surowych przesłanek?

Prokuratura Generalna będzie współdziałała w przygotowaniu stanowiska Rzeczypospolitej Polskiej przed Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej w tej sprawie.

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

#### **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. W tej kategorii 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.

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

W zakresie spraw o zapłatę odszkodowania z tytułu wydania wadliwych decyzji o sprzedaży lokali mieszkalnych w budynkach położonych na gruncie nieruchomości warszawskich, objętych działaniem w.w. dekretu z dnia 26 października 1945 r. - w dniu 28 marca 2018 roku Sąd Najwyższy w składzie 7 sędziów podjął uchwałę o sygn. akt 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.”* Uchwała ta ma bardzo ważne znaczenie, albowiem do jej wydania orzecznictwo sądów powszechnych było niejednoznaczne w tej kwestii, co generowało nowe „źródła szkody” odpowiedzialności Skarbu Państwa z tytułu wydanych decyzji administracyjnych. Po podjęciu uchwały III CZP 46/17 nie budzi już w orzecznictwie wątpliwości, że w takiej konfiguracji (decyzja dekretowa - decyzje zezwalające na sprzedaż lokali w budynku objętym wcześniej tą decyzją dekretową) źródłem szkody jest decyzja dekretowa, której wadliwość stwierdzono.

Kolejna kategoria spraw to sprawy odszkodowawcze związane z przewlekłością rozpoznawania wniosków dekretowych, związane z wykonywaniem dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy, i wynikającego z art. 215 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami obowiązku ustalenia przez organ i wypłacenia - odszkodowania - za gospodarstwo rolne na gruntach, które na podstawie ww. dekretu przeszły na własność państwa, jak też za dom jednorodzinny, jeżeli przeszedł on na własność państwa po dniu 5 kwietnia 1958 r., oraz działkę, która przed dniem wejścia w życie dekretu mogła być przeznaczona pod budownictwo jednorodzinne.

Znaczącą liczbę spraw stanowią także sprawy związane z nacjonalizacją 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 dnia 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).

Odnosnie do spraw nacjonalizacyjnych w wyroku Sądu Najwyższego z dnia 24 maja 2019 r., sygn. akt I CSK 238/18, odniesiono się do kwestii decyzji nacjonalizacyjnej jako zdarzenia szkodzącego - w kontekście późniejszych zdarzeń prawnych, których przedmiotem było znacjonalizowane nieruchomości przedsiębiorstwa (uwłaszczenie). Sąd Najwyższy wskazał, że przyczyną szkody poniesionej przez powodowe przedsiębiorstwo są orzeczenia nacjonalizacyjne, których nieważność stwierdzono, podczas gdy znaczenie decyzji uwłaszczeniowej, będącej następstwem orzeczeń nacjonalizacyjnych, polega na tym, iż jej wydanie i pozostanie jej w obrocie prawnym spowodowało, iż szkoda ta nie może być naprawiona w drodze restytucji naturalnej, lecz jedynie przez zapłatę odpowiedniej sumy pieniężnej. Rozpatrywana sytuacja wykazuje podobieństwo do sytuacji, w której chodzi o odpowiedzialność za szkodę poniesioną przez byłego właściciela nieruchomości wskutek odmowy ustanowienia na jego rzecz prawa użytkowania wieczystego tej nieruchomości w myśl przepisów dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy.

### **Dekret o reformie rolnej**

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. wiązane z wadliwym ustaleniem orzeczeniem administracyjnym, że dana nieruchomości ziemską przeszła na własność Skarbu Państwa (dotyczy to najczęściej sytuacji, w których nie spełnione zostały kryteria obszarowe nieruchomości ziemskiej).

W ostatnim czasie liczną grupę spraw stanowią spawy 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 dnia 1 marca 1945 r. w sprawie wykonania dekretu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej (Dz.U. Nr 10, poz. 51), że zespoły dworsko-pałacowe nie podlegały reformie rolnej.

Próba przeforsowania niekorzystnego dla Skarbu Państwa stanowiska powzięta została w sprawie przed Naczelnym Sądem Administracyjnym sygn. akt I OSK 1590/17 ze skargi Muzeum Narodowego w Poznaniu, w której Prokuratoria występując w trybie art. 15 ustawy o PGRP (*amicus curiae*), przedstawiła stanowisko w sprawie. Nie zostało ono jednak zaaprobowane przez Naczelnego Sąd Administracyjny, który wyrokiem z dnia 19 lutego 2019 r. oddalił skargę kasacyjną Muzeum Narodowego w Poznaniu na decyzję Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Zdaniem NSA nie budzi aktualnie poważnych wątpliwości w orzecznictwie, tak Naczelnego Sądu Administracyjnego, jak i wojewódzkich sądów administracyjnych, iż na cele reformy rolnej mogły być przeznaczone tylko te nieruchomości ziemskie, które odpowiadały celom wskazanym w art. 1 ust. 2 dekretu PKWN. Tym samym nie chodzi tutaj o wszystkie nieruchomości ziemskie, ale o pewną ich grupę, przydatną do realizacji celów wymienionych w art. 1 ust. 2a-e dekretu PKWN. *„Źródłem tegoż zapatrywania - co trafnie zauważa Prokuratoria Generalna - należy szukać w uchwale Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 września 1990 r. sygn. akt W 3/89 (OTK z 1990 r. poz. 26) uznającej, iż pod pojęciem "nieruchomość ziemską" używanym w dekrecie PKWN, należy rozumieć nieruchomości ziemskie o charakterze rolniczym, tzn. takie, które są lub mogą być wykorzystywane do produkcji roślinnej, zwierzęcej czy sadowniczej. O ile nie budziło wątpliwości podpadanie określonych nieruchomości pod działanie dekretu PKWN gdy owe nieruchomości ziemskie miały bezpośrednio charakter rolniczy, o tyle zachodziła konieczność odpowiedzi na pytanie o to czy pod działanie ww. dekretu podpadała także nieruchomość nie mająca charakteru rolniczego. Trafnie wskazuje Prokuratoria Generalna, iż kwestię tą rozważano w orzecznictwie sądowym dochodząc do przekonania, iż wykazanie związku funkcjonalnego pomiędzy nieruchomością ziemską o charakterze rolniczym, a nierolniczą resztą nieruchomości, przesądza o tym, że także część nieruchomości o nierolniczym charakterze podpada pod przepisy dekretu PKWN, jeżeli ów związek funkcjonalny pomiędzy częściami nieruchomości o różnicowanym charakterze jest tego rodzaju, że żadna z nich nie może bez*



drugiej prawidłowo funkcjonować. Pogląd ten pozostaje aktualny zarówno na gruncie orzecznictwa Sądu Najwyższego (wyrok SN z dnia 26 września 1013 r. sygn. akt II CSK 14/13), jak i Naczelnego Sądu Administracyjnego (vide: wyrok NSA z dnia 5 czerwca 2008 r. sygn. akt I OSK 823/07; wyrok NSA z dnia 9 lipca 2013 r. sygn. akt I OSK 437/12, [www.orzeczenia.nsa.gov.pl](http://www.orzeczenia.nsa.gov.pl)). Tak więc, jakkolwiek realnego początku dyskusji o charakterze nieruchomości ziemskich podpadających pod działanie dekretu PKWN należy upatrywać w ww. uchwale Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 września 1990 r., a więc w stanowisku zaprezentowanym kilkadziesiąt lat po zdarzeniach prawnych wpływających prawnorzeczowy status tych nieruchomości, to należy podkreślić, iż aktualnie ukształtowane rozumienie tegoż pojęcia nie jest zagadnieniem prawnym budzącym poważne wątpliwości. Owszem wypada zgodzić się z tezą, iż zagadnienie to może budzić wątpliwości interpretacyjne na gruncie konkretnych stanów faktycznych, częstokroć bardzo skomplikowanych i zróżnicowanych, szczególnie w aspekcie terytorialnym, personalnym i finansowym tegoż związku, to jednak ma ono walor uniwersalny i nie wywołuje poważnych wątpliwości mogących usprawiedliwić przedstawienie zagadnienia prawnego w trybie art. 187 p.p.s.a.”.

### **Dekret o lasach**

Kolejną kategorię spraw związanych z powojennymi przejęciami nieruchomości przez Państwo stanowią sprawy wynikające z dekretu o lasach.

Orzecznictwo Sądu Najwyższego w 2019 r. dotyczyło m.in. kryterium podziału lasu na 25 ha istotnego dla zastosowania dekretu o lasach, jak też relacji z dekretem o reformie rolnej. W tym zakresie istotne jest stanowisko zawarte w wyroku Sądu Najwyższego z dnia 7 czerwca 2019 r., sygn. akt IV CSK 165/18, dotyczącym wykładni art. 1 ust. 3 lit b) dekretu o lasach w kontekście podziałów faktycznych lub prawnych kompleksu leśnego. Wskazano w nim, że dokonanie podziału prawnego lub faktycznego w nie powodowało, że cały kompleks leśny przestał być zwartym obszarem leśnym o powierzchni przekraczającej 25 ha w myśl definicji lasu przyjętej w orzecznictwie, czyli lasem, który zgodnie z art. 1 ust. 1 dekretu o lasach przechodził na własność Skarbu Państwa. Dokonanie podziału mogło jednak wyłączyć zastosowanie tego przepisu przy łącznym spełnieniu dwóch warunków: podział musiał być dokonany przed 1 września 1938 r., a właścicielem lasu nie mogła być osoba fizyczna, której grunty objęte były przepisami art. 2 lit. e) dekretu o reformie rolnej. Dokonanie podziału na parcele lasów stanowiących własność osób fizycznych, których inne nieruchomości zostały przejęte na cele reformy rolnej, nie miało znaczenia w tym sensie, że nie zapobiegało przejęciu tych gruntów na rzecz Skarbu Państwa na podstawie art. 1 ust. 1 dekretu o lasach.

#### **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 rozstrzygnięcia Sądu Najwyższego dotyczące problematyki zawieszenia biegu zasiedzenia.

W postanowieniu Sądu Najwyższego z dnia 17 stycznia 2019 r., sygn. IV CSK 537/17 wskazano, że: *Stan uzasadniający zastosowanie art. 121 pkt 4 k.c. w sytuacji przejęcia nieruchomości w wykonaniu dekretu o przejęciu lasów 1. [.] to że rozporządzenie wykonawcze do dekretu o przejęciu lasów inaczej niż rozporządzenie wykonawcze do dekretu o reformie rolnej nie zawierało przepisu kierującego sprawy o podleganie nieruchomości działaniu dekretu o reformie lasów (teoretycznie istniała więc możliwość rozstrzygnięcia takiej sprawy przez sąd), nie dawało podstaw do tego, aby w okresie, w którym niedostępna była sądowa kontrola decyzji administracyjnych, inaczej oceniać możliwości biegu zasiedzenia na rzecz Skarbu Państwa przeciwko właścicielom nieruchomości leśnych, a inaczej możliwość biegu zasiedzenia na rzecz Skarbu Państwa przeciwko właścicielom nieruchomości ziemskich. 2. Zarówno przepisy dekretu o reformie rolnej, jak i przepisy dekretu o przejęciu lasów przewidywały przejście na własność Skarbu Państwa nieruchomości objętych zakresem zastosowania tych aktów z mocy prawa w dniu ich wejścia w życie [.] W tym kontekście istotne z punktu widzenia nabycia nieruchomości w wyniku zasiedzenia przez Skarb Państwa jest uprzednie rozstrzygnięcie, że dana nieruchomość nie podlegała działaniu dekretu o reformie rolnej lub dekretu o przejęciu lasów. Tylko bowiem wtedy, gdy dana nieruchomość została przejęta przez państwo, mimo iż jej własności nie przeszła z mocy właściwego dekretu na Skarb Państwa, można rozważyć nabycie własności tej nieruchomości przez Skarb Państwa na podstawie przepisów o zasiedzeniu. Zgodnie z §5 rozporządzenia w sprawie wykonania dekretu o reformie rolnej, o tym, czy dana nieruchomość lub jej część wchodziła w skład nieruchomości ziemskiej w rozumieniu art. 2 ust. 1 lit e. dekretu o reformie rolnej rozstrzyga się w drodze decyzji administracyjnej [.] W rozporządzeniu Ministra Rolnictwa i Reform Rolnych z dnia 20 stycznia 1945 r. w sprawie wykonania dekretu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 12 grudnia 1944 r. o przejęciu niektórych lasów na własność Skarbu Państwa (Dz. U. 1945.4.16) brak przepisu o treści odpowiadającej §5 rozporządzenia w sprawie wykonania dekretu o reformie rolnej. Takiego przepisu, który by wymagał rozstrzygnięcia decyzją administracyjną o tym, czy dana nieruchomość podlegała przepisom dekretu o przejęciu lasów, nie ma również w żadnym innym akcie prawnym.*

#### **2.3.4.7. Spory infrastrukturalne**

Skarb Państwa jest największym w Polsce inwestorem. Nieodłącznym elementem niemal każdego procesu inwestycyjnego jest spór co do prawidłowości realizacji umowy, zazwyczaj rozstrzygany na drodze sądowej.

Nadal szczególnie dużą liczbę sporów sądowych generują inwestycje drogowe realizowane przez Generalną Dyрекcję Dróg Krajowych i Autostrad (GDDKiA). Z uwagi na wartość przedmiotu sporu i stopień skomplikowania istotne dla Prokuratury Generalnej są również sprawy z udziałem Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie, a dotyczące urzędzeń wodnych realizowanych przez Regionalne Zarządy Gospodarki Wodnej.

Najistotniejszą grupę procesów infrastrukturalnych z udziałem SP-GDDKiA lub Wód Polskich, z uwagi na wartość przedmiotu sporu i stopień skomplikowania, tworzą postępowania z generalnymi wykonawcami robót budowlanych (w mniejszym stopniu z wykonawcami prac projektowych). Ich przedmiotem są m.in. naliczone kary umowne; roszczenia wykonawców o nieuiszczone wynagrodzenie lub dodatkową płatność bądź przedłużenie czasu na realizację robót; roszczenia waloryzacyjne; wzajemne roszczenia odszkodowawcze; potrącenia wzajemnych wierzytelności (np.: naliczonej przez zamawiającego kary umownej z wynagrodzeniem wykonawcy), roszczenia regresowe zamawiającego wobec wykonawców z tytułu zaspokojenia należności podwykonawców, usługodawców i dostawców.

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

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

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 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 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.

By oddać skalę postępowań sądowych prowadzonych przez Prokuratorię Generalną w przedmiocie infrastruktury przykładowo można wskazać blisko dziesięć powiązanych ze sobą spraw o łącznej wartości przedmiotu sporu ok. 1,5 mld zł. Spory dotyczą tylko jednego kontraktu z 2010 r. dotyczącego realizacji przez polsko-irlandzkie konsorcjum wykonawcze ok. 35 km odcinka autostrady na południu Polski. Ich przedmiotem są m.in. naliczone wzajemnie kary umowne z tytułu odstąpienia; roszczenia wykonawcy (jak również banku, na którego wykonawca przelał wierzytelności) o nieuiszczone wynagrodzenie oraz dodatkową płatność za roboty i materiały; roszczenia waloryzacyjne; roszczenia regresowe zamawiającego wobec wykonawców z tytułu zaspokojenia należności podwykonawców, usługodawców i dostawców; roszczenia GDDKiA o wypłatę środków z gwarancji należytego wykonania umowy.

Należy zauważyć, że również pojedyncze sprawy może cechować bardzo wysoka wartość przedmiotu sporu, jak również znaczny stopień skomplikowania technicznego. W jednej zarejestrowanej w 2019 r. w Prokuraturii Generalnej sprawie dotyczącej realizacji przez włoskiego wykonawcę inwestycji drogowej na Mazowszu wartość zgłoszonych przez niego do rozstrzygnięcia kilkunastu roszczeń kontraktowych wynosi aktualnie blisko 300 mln zł. Przy tym niezależnie od roszczeń finansowych wykonawca zgłasza również roszczenia „czasowe”, tj. dotyczące przedłużenia terminu realizacji umowy, jak również poszczególnych jej etapów (tzw. kamieni milowych). Prowadzenie tego typu „skumulowanych” postępowań jest bardzo czasochłonne i wymaga zaangażowania kilkusobowych zespołów radców i referendarzy Prokuraturii Generalnej. Na marginesie należy zaznaczyć, że spory infrastrukturalne, w których wysokość żądań powodów przekracza kilkanaście, kilkadziesiąt mln zł i dotyczy różnych roszczeń, są dość powszechne w Prokuraturii Generalnej.

Co istotne, chociaż nie zakończyły się jeszcze procesy dotyczące realizacji dróg i autostrad na EURO 2012, Prokuratura Generalna przewiduje nadejście nowej fali spraw sądowych, wynikających z dokonanych w 2019 r. przez GDDKiA 13 odstąpień od kontraktów drogowych. Zapowiedzią takich postępowań było zainicjowanie przez GDDKiA w ubiegłym roku kilkunastu postępowań cywilnych o zapłatę środków z gwarancji zabezpieczających należyte wykonanie kontraktów, kierowanych przeciwko polskim i zagranicznym bankom i ubezpieczycielom. Również sami wykonawcy, z którymi kontrakty zostały przez GDDKiA rozwiązane, kierowali do sądów powszechnych w 2019 r. liczne wnioski o zabezpieczenie ich przyszłych powództw. Były one jednak – przede wszystkim na skutek czynności

procesowych radców Prokuraturii Generalnej – oddalane przez sądy. Prokuratoria Generalna ma świadomość, że oddalenie wniosków o zabezpieczenie oznacza jedynie odroczenie w czasie złożenia przez wykonawców skonkretyzowanych co do przedmiotu i wysokości pozwów o zapłatę. O tym, że wykonawcy, którzy zeszli z budów w 2019 r., nie rezygnują z dochodzenia zapłaty od państwowego inwestora na drodze procesu może świadczyć sprawa włoskiego wykonawcy, który jeszcze w 2019 r. wniósł powództwo o zapłatę łącznie ok. 350 mln zł. Przedmiotowe postępowanie obejmuje kwestie odstąpienia zarówno wykonawcy, jak i GDDKiA; waloryzację wynagrodzenia wykonawcy; roszczenia związane z realizacją Kontraktu. Należy przy tym pamiętać, że w tle dużych sporów z wykonawcami są pozwy podwykonawców faktycznie realizujących roboty, za które nie otrzymali wynagrodzenia od wykonawców.

Spory dotyczące infrastruktury rozpoznawane i rozstrzygane są również przez sądy arbitrażowe, jeżeli podpisały umowę z zapisem na sąd polubowny. O ile liczba postępowań arbitrażowych jest marginalna w porównaniu z procesami przed sądami powszechnymi, to już sama waga spraw rozpoznawanych przez trybunały arbitrażowe (mając na względzie ich wartość i skomplikowanie) jest niebagatelna. Tytułem przykładu, Prokuratoria Generalna prowadzi w imieniu Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie postępowanie arbitrażowe z udziałem zagranicznego wykonawcy, dotyczące jednej z najbardziej wyczekiwanej społecznie budowli hydrologicznej na południu Polski. Łączna wartość wzajemnych roszczeń stron znacznie przekracza pół miliarda złotych. W ubiegłym roku strony po uzgodnieniu zasad postępowania i powołaniu zespołu orzekającego wymieniły stanowiska w sprawie. Prokuratoria Generalna spodziewa się rozstrzygnięcia tego sporu w 2021 roku

#### **2.3.4.8. 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 rozstrzygnięcia dotyczące:

- Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 12 września 2019 r., sygn. akt IV CZ 65/19, w którym przedstawiając dwa główne kierunki orzecznictwa dotyczące zastępstwa Skarbu Państwa przez Prokuratorię Generalną (w pewnym uproszczeniu „liberalny” dopuszczający możliwość przekazywania „z mocą wsteczną” spraw do prowadzenia przez PGRP oraz „formalny”), Sąd Najwyższy wskazał, że w orzecznictwie Sądu Najwyższego liczniej reprezentowany jest jednak pogląd, że art. 67 § 2 zdanie drugie k.p.c. został ukształtowany jako wyjątek od ogólnej reguły wyrażonej w zdaniu pierwszym tego przepisu, zgodnie z którą kompetencję do podejmowania czynności procesowych za Skarb Państwa ma organ państwowej jednostki organizacyjnej, z

której działalnością wiąże się dochodzone roszczenie, lub organ jednostki nadrzędnej i pełnomocnicy ustanowieni przez tych reprezentantów. Z tego powodu w wypadkach określonych przez ustawodawcę zastępstwo procesowe Skarbu Państwa może być wykonywane wyłącznie przez Prokuratorię Generalną, nie zaś przez organy państwowych jednostek organizacyjnych, a przeprowadzenie postępowania z udziałem niewłaściwie reprezentowanego Skarbu Państwa powoduje jego nieważność.

- W postanowieniu Sądu Najwyższego z dnia 27 sierpnia 2019 r., sygn. akt III CZ 16/19 odniesiono się do obowiązku wskazania wartości przedmiotu zaskarżenia w sprawach o zasiedzenie, wskazując, że w odniesieniu do spraw o zasiedzenie nieruchomości wskazanie w apelacji wartości przedmiotu zaskarżenia spełnia istotną funkcję, gdyż ma wpływ na ustalenie kosztów postępowania (z uwagi na konieczność ustalenia kosztów zastępstwa procesowego przez adwokata lub radcę prawnego). W związku z tym niewskazanie w apelacji wartości przedmiotu zaskarżenia w takiej sprawie oznacza niedochowanie warunku formalnego, co stanowi przeszkodę w nadaniu apelacji prawidłowego biegu. Jeżeli zatem nie jest wiadome, jaka jest wartość przedmiotu zaskarżenia w sprawie o zasiedzenie nieruchomości, a którakolwiek ze stron jest reprezentowana przez adwokata (radcę prawnego) przewodniczący powinien wezwać stronę (jej pełnomocnika) do uzupełnienia braków apelacji przez podanie wartości przedmiotu zaskarżenia, pod rygorem jej odrzucenia. Jeżeli strona nie usunie tego braku w wyznaczonym terminie, istnieje podstawa do odrzucenia apelacji.
- W postanowieniu Sądu Najwyższego z dnia 12 lipca 2019 r., sygn. akt IV CZ 43/19 wypowiedziano się, że odrzucenie zażalenia na postanowienie sądu apelacyjnego odrzucające apelację jest równoznaczne z przegraniem procesu. W świetle utrwalonego orzecznictwa Sądu Najwyższego, jeżeli po pierwszym skutecznym wezwaniu do usunięcia braków do usunięcia nie doszło, wówczas ponowne wezwanie nie ma znaczenia. Sąd Najwyższy podzielił stanowisko zaprezentowane przez powoda - Skarb Państwa zastępowany przez PGRP, iż odrzucenie zażalenia pozwanej należy ocenić jako równoznaczne z przegraniem procesu przez pozwaną. O tak rozumianym negatywnym wyniku postępowania dla strony mogą decydować przesłanki o charakterze formalnym, co miało miejsce w niniejszej sprawie.
- Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 12 grudnia 2019 r., sygn. akt III CZP 49/19 (stanowisko PGRP) przygotowane w trybie art. 15 ustawy o PGRP podjęta zgodnie z przedstawionym stanowiskiem Prokuratorii Generalnej: *„Wygaśnięcie roszczeń wierzycieli na podstawie art. 9 ust. 2c ustawy z dnia 20 sierpnia 1997 r. - Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowym Rejestrze Sądowym (Dz.U. Nr 121, poz. 770 ze zm.), pociąga za sobą wygaśnięcie hipotek zabezpieczających ich wierzytelności.”*
- Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 11 września 2019 r., sygn. akt IV CSK 471/18: *kwestia legitymacji biernej w sprawie, w której dochodzona jest skarga pauliańska, została*

wyczerpująco uregulowana w art. 531 k.c. Przepis ten przewiduje wyłączną legitymację procesową osoby trzeciej lub ewentualnie jej następcy prawnego pod tytułem szczególnym („osoby czwartej”), jeżeli osoba trzecia rozporządziła korzyścią majątkową uzyskaną wskutek czynności dokonanej z dłużnikiem (art. 531 § 2 k.c.). W postępowaniu, którego przedmiotem jest skarga pauliańska, dłużnik mógłby wystąpić jedynie w charakterze interwenienta ubocznego. [.]Uznanie czynności za bezskuteczną w wyniku uwzględnienia skargi pauliańskiej dotyka interesów innych jeszcze podmiotów, co dotyczy przede wszystkim dłużnika. Zaspokojenie wierzycelności z przedmiotu czynności fraudacyjnej spowoduje zmniejszenie jego pasywów, a z drugiej strony może również spowodować powstanie odpowiedzialności dłużnika wobec osoby trzeciej. Postulat celowościowy, zgodnie z którym osoba zainteresowana wynikiem postępowania powinna wziąć w nim udział, nie upoważnia jednak do zanegowania wyraźnej decyzji ustawodawcy, który ograniczył legitymację bierną w sprawach ze skargi pauliańskiej.

- Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 3 lipca 2019 r., sygn. akt II CSK 467/18: nie można utożsamiać Agencji ze Skarbem Państwa. Występuje ona bowiem w obrocie prawnym samodzielnie, jako odrębny od Skarbu Państwa podmiot, któremu ustawa przyznała osobowość prawną (art 33 k.c.). Ponieważ cechą osoby prawnej jest zdolność do tego, by być podmiotem praw i obowiązków, przeto Agencji przysługuje zdolność prawna. Według panującej powszechnie w doktrynie tzw. teorii organów osoba prawna działa "sama przez organy". Działania te oraz ich skutki przypisuje się samej osobie prawnej, której wobec tego przysługuje pełna, nieograniczona zdolność do działania. Agencja jest instytucją powierniczą Skarbu Państwa, gdyż na zewnątrz występuje jako wyłączny dysponent określonego prawa, działając we własnym imieniu i ponosząc „własną” odpowiedzialność za ta działania

## **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. Zdecydowana większość z nich dotyczyła wskazania *statio fisci* przy sporach dotyczących służebności przesyłu, gdzie – co do zasady – jako właściwy miejscowo wskazywany był starosta.

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

Prokuratura Generalna angażuje się także w sprawy, w których nie wykonuje zastępstwa stron i uczestników postępowania przedstawiając argumenty, które w ocenie Prokuratury 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 2019 r. Prokuratura 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 Prokuratura 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.

Należy w tym miejscu wskazać na uchwałę składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 22 października 2019 r., sygn. akt I NSNZP 2/19, w której Sąd Najwyższy wskazał, że Osobie bliskiej poszkodowanego, który na skutek czynu niedozwolonego doznał ciężkiego i trwałego rozstroju zdrowia, nie przysługuje zadośćuczynienie pieniężne na podstawie art. 448 Kodeksu cywilnego.

Prokuratura Generalna zajmowała stanowisko przy podejmowaniu uchwały Sądu Najwyższego z dnia 8 listopada 2019 r., sygn. akt III CZP 32/19, gdzie przyjęto, iż zasądzenie odszkodowania za szkodę określoną w art. 129 ust. 2 w zw. z art. 136 ust. 3 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. - Prawo ochrony środowiska (jedn. tekst: Dz.U. z 2019 r., poz. 1396 ze zm.) według cen z dnia jego ustalenia nie wyłącza przyznania odsetek za opóźnienie od dnia powstania stanu opóźnienia.

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

Prokuratura 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. Już w 2019 r. Prokuratura Generalna przejęła od Ministra Energii wykonywanie czynności zastępstwa w sprawie dotyczącej zgodności z Konstytucją przepisów rozporządzenia Ministra Skarbu Państwa z dnia 19 lutego 2008 r. w sprawie sposobu określenia liczby akcji spółki konsolidującej podlegających zamianie i trybu dokonywania zamiany akcji lub prawa do akcji spółki konsolidowanej na akcje spółki konsolidującej (SK 24/18).



## 2.4. Proces tworzenia prawa

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

W 2019 r. do Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej wpłynęło 1119 wniosków o opinie legislacyjne do projektów aktów normatywnych oraz projektów innych dokumentów rządowych, w przeważającej większości dotyczących projektów ustaw i rozporządzeń.

Oznacza to, że liczba wniosków o opinie legislacyjne w porównaniu do 2018 roku (1237) spadła o 118. Prokuratoria zgłosiła uwagi do 47 projektów, z których w 24 przypadkach je uwzględniono w całości lub w części. Zmiana ta wynika z koncentrowania się na uregulowaniach mających istotne znaczenie dla ochrony praw i interesów Rzeczypospolitej Polskiej, w tym praw i interesów Skarbu Państwa oraz na podjęciu aktywności polegającej na formułowaniu własnych wniosków *de lege ferenda*.

Opiniując akty normatywne Prokuratoria Generalna koncentruje się na zapewnieniu ochrony praw lub interesów Skarbu Państwa. Wykorzystując doświadczenie procesowe, Prokuratoria sygnalizuje również wątpliwości systemowe oraz zwraca uwagę na inne istotne zagadnienia, wynikające z orzecznictwa Sądu Najwyższego i sądów powszechnych.

W roku 2019 Prokuratoria Generalna aktywnie uczestniczyła w pracach dotyczących istotnych aktów normatywnych, takich jak obszerna nowelizacja Kodeksu postępowania cywilnego (UD 309) czy projekt nowej ustawy – Prawo zamówień publicznych (UD 472). W szczególności uwzględniono propozycję dotyczącą rozszerzenia zakresu działalności Sądu Polubownego przy Prokuraturii Generalnej o rozpatrywanie sporu o charakterze majątkowym, wynikającego z zamówienia publicznego, przez przeprowadzenie mediacji lub inne polubowne rozwiązanie.

Radcowie Prokuraturii Generalnej przedstawiali opinie dotyczące szeregu innych projektów aktów normatywnych.

Przykładowo, w opinii do projektu obszernej nowelizacji Kodeksu spółek handlowych (UD 154) Prokuratoria przedstawiła szereg uwag i propozycji zmian, zarówno merytorycznych jak i zmierzających do zachowania spójności prawa spółek, które w przeważającej mierze zostały uwzględnione przez projektodawcę. W opinii do rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw (UD 465) zwrócono uwagę na prawidłową reprezentację Skarbu Państwa w sprawach o odszkodowanie lub zadośćuczynienie z tytułu niesłusznego aresztowania lub skazania. W opinii do rządowego projektu ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej (UD 345) Prokuratoria przekazała z kolei uwagi z propozycjami zmian zmierzającymi do

doprecyzowania lub uzupełnienia zasad dochodzenia odszkodowań od Skarbu Państwa za szkody poniesione w związku z udziałem w działaniach związanych z ochroną ludności. W opinii do rządowego projektu ustawy – Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw (UD 507) zwrócono uwagę na potrzebę doprecyzowania obowiązków nakładanych na inwestora lub projektanta właściwego przygotowania organów nadzoru budowlanego do wypełnienia nowych zadań z zakresu kontroli inwestycji budowlanych. W pracach nad projektem ustawy o Krajowym Zasobie Nieruchomości oraz niektórych innych ustaw (UA 43) uwzględniono natomiast propozycję rozszerzenia zakresu kompetencji Sądu Polubownego przy Prokuraturii Generalnej RP.

Poza przedstawianiem opinii dotyczących projektów procedowanych w 2019 r. aktów normatywnych, Prokuratura Generalna zwracała się do właściwych ministrów z wnioskami *de lege ferenda*, dotyczącymi zagadnień prawnych i wątpliwości interpretacyjnych, które zostały zidentyfikowane w związku z wykonywaniem przez Prokuraturę Generalną innych zadań.

Ponadto Prokuratura Generalna na podstawie upoważnienia udzielonego jej Prezesowi przez Prezesa Rady Ministrów opracowała projekty i przeprowadziła proces legislacyjny dotyczący dwóch aktów wykonawczych wydawanych na podstawie ustawy o Prokuraturii Generalnej RP, tj. rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów zmieniającego rozporządzenie w sprawie osób prawnych zastępowanych przez Prokuraturę Generalną Rzeczypospolitej Polskiej oraz opłat ponoszonych za usługi prawne świadczone przez Prokuraturę Generalną Rzeczypospolitej Polskiej, a także opłat za przeprowadzenie postępowania przed Sądem Polubownym przy Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej oraz rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie wysokości wynagrodzenia członków Kolegium Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej niezatrudnionych w Urzędzie PGRP.

## **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 dnia 1 stycznia 2019 r. do dnia 31 grudnia 2019 r. do Urzędu Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej wpłynęło 146 wniosków dotyczących wyrażenia zgody na rozporządzenie mieniem państwowych osób prawnych.

Spośród 146 wniosków rozpatrywanych w Prokuraturii Generalnej w 2019 r.:

- a) 89 wniosków zostało złożonych przez uczelnie publiczne; 12 wniosków zostało złożonych przez Polską Akademię Nauk;
- b) 8 wniosków zostało złożonych przez państwowe instytuty badawcze;
- c) 7 wniosków zostało złożonych przez państwowe instytuty badawcze działające w ramach Sieci Badawczej Łukasiewicz;
- d) 4 wnioski zostały złożone przez przedsiębiorstwo państwowe „Porty Lotnicze”;
- e) 2 wnioski zostały złożone przez instytuty naukowe Polskiej Akademii Nauk;
- f) 24 wnioski zostały złożone przez inne podmioty (Narodowy Bank Polski, Bank Gospodarstwa Krajowego, Narodowy Fundusz Zdrowia, Zakład Ubezpieczeń Społecznych, Biebrzański Park Narodowy, samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej).

W roku 2019 wpłynęło 11 wniosków dotyczących zagospodarowania zbędnymi lub zużytymi rzeczowymi składnikami majątku ruchomego Skarbu Państwa. Do dnia 21 października 2019 r. procedowano na podstawie § 8 ust. 5 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 4 kwietnia 2017 r. w sprawie szczegółowego sposobu gospodarowania składnikami rzeczowymi majątku ruchomego Skarbu Państwa (Dz. U. poz. 79), zaś od dnia 22 października 2019 r. właściwy jest § 7 ust. 5 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 października 2019 r. w sprawie szczegółowego sposobu gospodarowania składnikami rzeczowymi majątku ruchomego Skarbu Państwa (Dz. U. poz. 2004). Rola Prezesa PGRP polega tu działaniu w porozumieniu z właściwymi organami oraz jednostkami przy podejmowaniu decyzji o sposobie zagospodarowania składników rzeczowych majątku ruchomego oraz praw na dobrach niematerialnych, o wartości przekraczającej 200 000 – zł. Nie zgłoszono zastrzeżeń do żadnego z wniosków.

Ponadto rozpatrzono w roku 2019 jeden wniosek złożony na podstawie art. 95 ust. 5 w związku z art. 95 ust. 1 ustawy z dnia 10 lipca 2015 r. o Agencji Mienia Wojskowego (obecnie Dz. U. z 2020 r., poz. 231, z późn. zm.). 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 PGRP wyraża zgodę na dokonanie darowizny z uwzględnieniem warunków zawartych w opiniach Ministra właściwego do spraw transportu i Ministra Obrony Narodowej (art. 95 ust. 5 ustawy).

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).

W 2019 r. Prezes PGRP przygotował sprawozdanie o stanie mienia Skarbu Państwa według stanu na dzień 31 grudnia 2018 r., które zostało przedstawione i przyjęte w Sejmie na posiedzeniu Komisji ds. Energii i Skarbu Państwa w dniu 22 stycznia 2020 r.

Na podstawie art. 43 pkt 2 ustawy o zasadach zarządzania mieniem państwowym Prezes PGRP 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 74 dysponentów części budżetowych. Na koniec 2019 r. przedmiotowa ewidencja obejmowała 2.742 jednostek.;
- ewidencja spółek z udziałem Skarbu Państwa, prowadzona na podstawie informacji otrzymywanych od 12 organów nadzorujących. Na koniec 2019 r. przedmiotowa ewidencja obejmowała 426 spółek.;
- ewidencja przedsiębiorstw państwowych, prowadzona na podstawie informacji otrzymywanych od 12 organów nadzorujących. Na koniec 2019 r. przedmiotowa ewidencja obejmowała 30 przedsiębiorstw państwowych.

2) Jeżeli chodzi o zadania realizowane na podstawie przepisów wprowadzających ustawę o zasadach zarządzania mieniem państwowym, to zważyć należy, że obejmują one – stosownie do art. 101 ust. 1 i 2 powołanej ustawy – w szczególności wykonywanie praw i obowiązków Skarbu Państwa wynikających z tytułu uczestnictwa w spółkach działających na terenie Rzeczypospolitej Polskiej przed dniem 1 września 1939 r., w tym spółek

reaktywowanych. Wykonywanie praw akcji w spółkach, ma na celu ochronę interesów majątkowych Skarbu Państwa przed bezprawnymi działaniami zmierzającymi do wzruszenia podstaw prawnych przejęcia przez Państwo praw majątkowych znacjonalizowanych podmiotów na podstawie aktów wydanych po zakończeniu drugiej wojny światowej, które podejmowane są przez władze reaktywowanych spółek. Wykonywanie praw z akcji obejmowało udział w Walnych Zgromadzeniach następujących spółek reaktywowanych, a także wykonywanie prawa głosu w sprawach objętych porządkiem obrad:

- 1) Herzfeld i Victorius Spółka Akcyjna z siedzibą w Grudziądzu w dniu 7 czerwca 2019 r.;
- 2) ESGE Spółka Akcyjna Gruntowa i Budowlana Spółka Akcyjna z siedzibą w Krakowie w dniu 18 czerwca 2019 r.;
- 3) Zjednoczone Fabryki Cykorii Ferd. Bohm ET CO. i Gleba Spółka Akcyjna w likwidacji w dniu 28 czerwca 2019 r.;
- 4) Mirkowska Fabryka Papieru Spółka Akcyjna z siedzibą w Krakowie w dniu 28 czerwca 2019 r.,
- 5) Warszawskie Towarzystwo Fabryk Cukru Spółka Akcyjna z siedzibą w Warszawie w dniu 17 września 2019 r.
- 6) Zjednoczone Fabryki Maszyn, Kotłów i Wagonów L. Zieleniewski i Fitzner – Gamper Spółka Akcyjna z siedzibą w Krakowie w dniu 17 września 2019 r.;
- 7) Steinhagen i Saenger Fabryki Papieru i Celulozy Spółka Akcyjna w Warszawie w dniu 29 listopada 2019 r.

W przypadku głosowania przeciwko uchwałom objętym porządkiem obrad, żądano zaprotokołowania sprzeciwu w sytuacjach określonych instrukcją do głosowania oraz składano umotywowane wnioski o wytoczenie przez Skarb Państwa – Prezesa PGRP powództwa o uchylenie, ewentualnie stwierdzenie nieważności podjętych uchwał.

### **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 Prokuratorii Generalnej sprawuje Prezes Rady Ministrów. Prokuratoria jest niezależna w zakresie wykonywania zadań. Prezes Prokuratorii składa corocznie Sejmowi, w terminie do 31 marca, sprawozdanie ze swojej działalności oraz działalności Prokuratorii w poprzednim roku kalendarzowym.

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

### **3.2. Stan zatrudnienia**

Radcowie Prokuratorii Generalnej wykonywali czynności zastępstwa procesowego w sprawach prowadzonych przez Prokuratorię. Z chwilą zatrudnienia na stanowisku radcy Prokuratorii radcowie prawni muszą zawieszać wykonywanie zawodu, zaś adwokaci – skreślać się z listy adwokatów. Dodatkowo radców Prokuratorii Generalnej obowiązują rygorystyczne zakazy dodatkowego zatrudnienia lub zarobkowania. W 2018 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 Prokuratorii Generalnej w wykonywaniu ich typowych zadań, z drugiej zaś zapewnienie wyróżniającym się pracownikom Prokuratorii (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, nieskazitelną 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 Prokuratorii Generalnej, to w efekcie ustawa o PGRP wprowadziła zasadę, że osoba która pracowała na stanowisku referendarza w Prokuratorii Generalnej przez co najmniej 3 lata nabywa prawo ubiegania się o stanowisko radcy. Tym samym powstała w ramach Prokuratorii Generalnej nowa odrębna ścieżka awansu zawodowego dla osób pragnących wykonywać zawody prawnicze. Ścieżka ta stanowić będzie uzupełnienie dotychczasowych możliwości (aplikacji prawniczych), ze względu na ograniczenia budżetowych (liczby etatów referendarskich) nigdy nie stanie się natomiast masową drogą dojścia do wykonywania zawodów prawniczych.

Kolejną grupę pracowników Prokuratorii Generalnej stanowili pozostali pracownicy zatrudnieni w komórkach merytorycznych Prokuratorii, tj.: główni specjaliści, 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 Gospodarczo-Budżetowym, w Samodzielnym Wydziale Informatyki, w Biurze Pełnomocnika ds. Informacji Niejawnych oraz na samodzielnych stanowiskach. Wskazani pracownicy zajmowali się w szczególności sprawami organizacyjnymi, zamówieniami publicznymi oraz księgowością.

Stan zatrudnienia w Prokuratorii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej na dzień 31 grudnia 2019 r. wynosił (w przeliczeniu na pełne etaty) 278,92 etaty, w tym:

- 1) Kierownictwo (Prezes i Wiceprezesi) 3;
- 2) radcowie 132,67;
- 3) referendarze 32;
- 4) pozostali pracownicy 111,25.

W porównaniu ze stanem na koniec 2018 r. nastąpił spadek poziomu zatrudnienia (z poziomu 284,82 etatów). Niezależnie od powyższego Prokuratoria Generalna pozostaje urzędem niewielkim w zestawieniu z szacunkami przyjmowanymi przy jej tworzeniu. Zgodnie z założeniami zawartymi w uzasadnieniu rządowego projektu Ustawy zatrudnienie w Prokuratorii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej miało docelowo wynosić ok. 525 osób – i to przy założeniu, że obowiązkowe zastępstwo procesowe miało obejmować jedynie sprawy o wartości przedmiotu sporu przewyższającej 1 000 000 zł.

Wymaga podkreślenia, że wysoki poziom wykonywania zadań, w szczególności skuteczność zastępstwa procesowego wymaga prowadzenia ustabilizowanej polityki kadrowej. Kluczowym kapitałem Prokuratorii Generalnej są doświadczeni radcowie z kilkunastoletnim doświadczeniem. Z tego względu konsekwentnie od lat, wysiłki kierownictwa Prokuratorii zmierzają do zapobieżenia fluktuacjom kadrowym. Starania te były kontynuowane w 2019 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 2019 r. osiągnięty.

### **3.3. Wykonanie budżetu Prokuratorii Generalnej**

Urząd Prokuratorii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej jest jednostką budżetową – dysponentem części 74 budżetu państwa.

## WYDATKI

Plan wydatków Urzędu Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej na dzień 31.12.2019 r. wynosił 50 909 183,98 zł. W stosunku do kwoty planu wynikającej z ustawy budżetowej na 2019 r. 50 005 000,00 zł uległ zwiększeniu o kwotę 904 183,98 zł (per saldo).

W ciągu roku plan wydatków został zwiększony o środki pochodzące z rezerwy celowej część 83: a) poz. 44 – *Dofinansowanie realizacji niektórych zadań kontynuowanych* – kwota 700 000,00 zł,

b) poz. 6 – *Rezerwa na sfinansowanie wypłaty nagród, utworzona na podstawie art. 46 ust. 5 ustawy o Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej* – kwota 1 370 000,00 zł

W związku z wypracowanymi w trakcie 2019 roku oszczędnościami Urząd na podstawie art. 177 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych wystąpił do Ministra Finansów o wydanie decyzji w sprawie blokowania planowanych wydatków. W wyniku powyższego działania plan wydatków części 74 został zmniejszony o kwotę 1 165 816,02 zł.

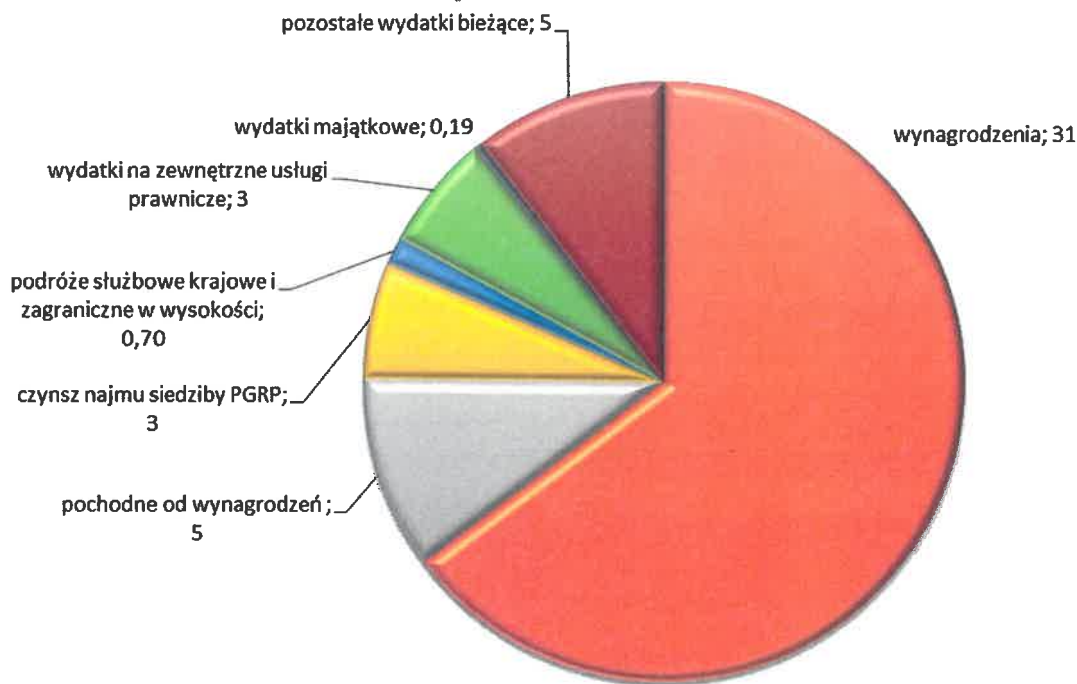
Wykonanie planu wydatków po zmianach Urzędu Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej na 2019 r. wyniosło 50 697 652,81 zł, tj. 99,58 %.

Główne tytuły wydatków to:

- a) wynagrodzenia, w tym dodatkowe wynagrodzenie roczne w wysokości: 31 290 560,18 zł;
- b) pochodne od wynagrodzeń w wysokości: 5 690 681,62 zł;
- c) czynsz najmu siedziby PGRP w wysokości: 3 468 423,72 zł;
- d) podróże służbowe krajowe i zagraniczne w wysokości: 698 215,93 zł;
- e) wydatki na zewnętrzne usługi prawnicze w wysokości: 3 955 299,68 zł;
- f) wydatki majątkowe w wysokości: 191 335,66 zł;
- g) pozostałe wydatki bieżące w wysokości: 5 403 136,02 zł.



## Wydatki PGRP 2019



### DOCHODY

Plan dochodów Urzędu Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej na 2019 r. wynosił 4 510 000,00 zł. Został zrealizowany w kwocie 6 905 848,14 zł, co stanowi 153,12 % wykonania planu.

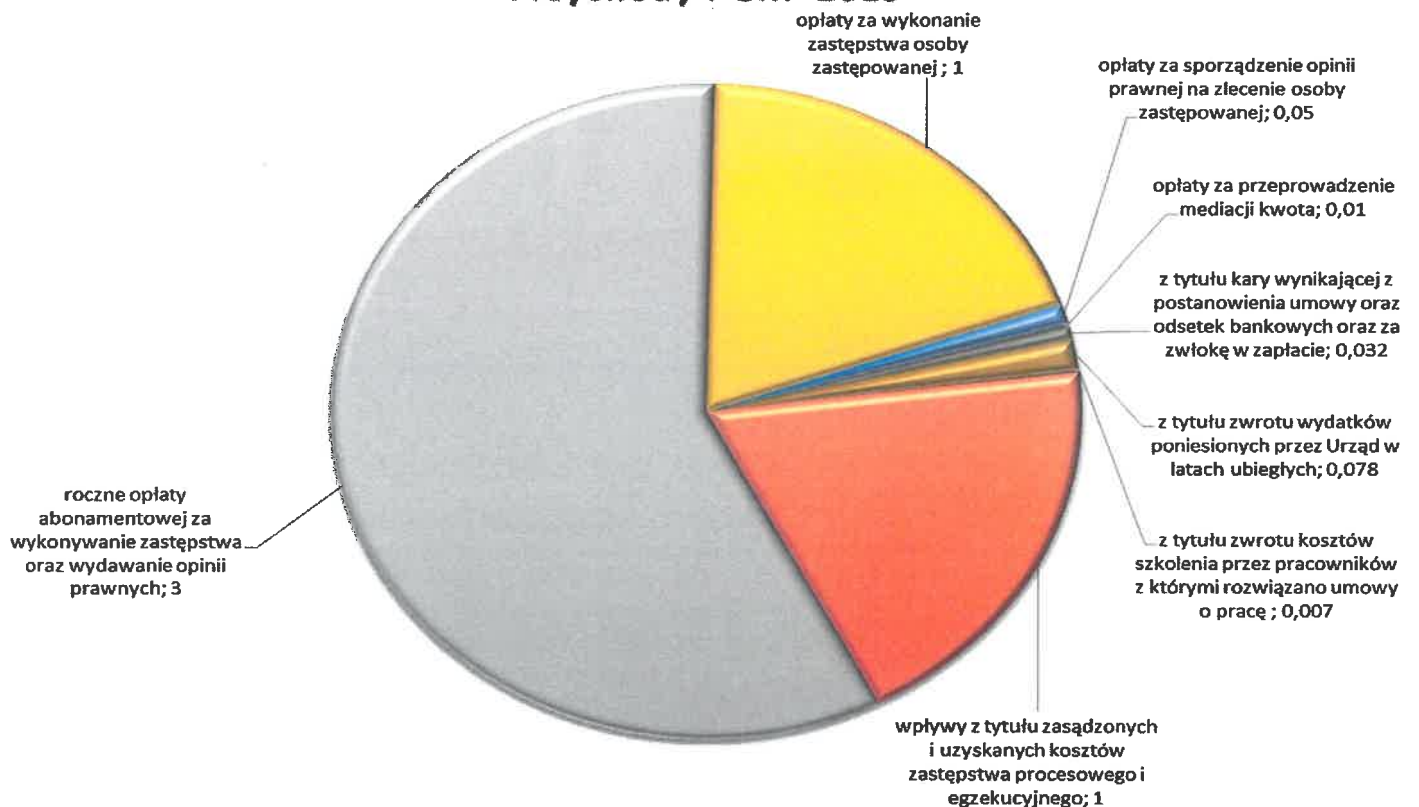
Główne tytuły dochodów to:

- 1) wpływy z tytułu zasądzonych i uzyskanych kosztów zastępstwa procesowego i egzekucyjnego w wysokości 1 409 676,43 zł
- 2) wpływy z różnych opłat wysokości 5 376 904,15 zł, z tego z tytułu:
  - a) rocznej opłaty abonamentowej za wykonywanie zastępstwa oraz wydawanie opinii prawnych - kwota 3 583 231,87 tys. zł,
  - b) opłaty za wykonanie zastępstwa osoby zastępowanej - kwota 1 725 200,00 zł,
  - c) opłaty za sporządzenie opinii prawnej na zlecenie osoby zastępowanej - kwota 58 472,28 zł
  - d) opłaty za przeprowadzenie mediacji kwota - 10 000,00 zł.
- 3) pozostałe wpływy w wysokości 119 275,07 zł., w tym:
  - a) z tytułu kary wynikającej z postanowienia umowy oraz odsetek bankowych oraz za zwłokę w zapłacie - kwota 32 529,15 zł,

b) z tytułu zwrotu wydatków poniesionych przez Urząd w latach ubiegłych – kwota 78 226,51 zł (np. zwrot podatku VAT 51128,78 zł, zwrot składek ZUS opłaconych przez pracodawcę 15 066, 13 zł),

c) z tytułu zwrotu kosztów szkolenia przez pracowników z którymi rozwiązano umowy o pracę – kwota 7 588,58 zł.

### Przychody PGRP 2019



**PREZES**  
Prokuraturii Generalnej  
Rzeczypospolitej Polskiej

*Mariusz Haladyj*