



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
VIII kadencja
Prokuratoria Generalna RP
KR-031-1-19/PDO
W/10584/19

Druk nr 3356
Warszawa, 30 marca 2019 r.

Pan
Marek Kuchciński
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowny Panie Marszałku

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

- Sprawozdanie z działalności Prokuratorii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej w okresie od 1 stycznia 2018 r. do 31 grudnia 2018 r.

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

Z wyrazami szacunku

Prezes Prokuratorii Generalnej
Rzeczypospolitej Polskiej
(-) Mariusz Haładyj

**Sprawozdanie z działalności
Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej
Polskiej
za rok 2018**

1. Podsumowanie

Rok 2018 był drugim rokiem 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. Można stwierdzić, że dwa lata stanowią już istotny zasób doświadczeń, które pozwalają z jednej strony na spojrzenie na Prokuratorię Generalną w nowy sposób, z drugiej natomiast na wyciągnięcie wniosków. Wśród szeregu różnych rozwiązań ustawa o PGRP wprowadziła obligatoryjne opiniowanie przez Prokuratorię Generalną projektów umów i innych czynności cywilnoprawnych, których wartość przekracza 100 milionów złotych oraz sformalizowała udział Prokuraturii Generalnej w postępowaniach mediacyjnych i innych działaniach zmierzających do zawarcia ugody, wreszcie przewidziała utworzenie Sądu Polubownego przy Prezesie PGRP.

Coraz wyraźniej rysuje się nowa rola Prokuraturii Generalnej: rola doradcy prawnego zapewniającego obsługę prawną Skarbowi Państwa i państwowym osobom prawnym na wszystkich etapach stosowania prawa cywilnego, nieograniczająca się do roli pełnomocnika procesowego. Nie oznacza to, że Prokuratoria porzuciła swoje dotychczasowe zadania, nie można również twierdzić, że zadania w zakresie zastępstwa procesowego stały się mniej ważne, czy są wykonywane z mniejszym zaangażowaniem. W dalszym ciągu wykonywanie czynności zastępstwa procesowego stanowi podstawową i najważniejszą działalność angażującą gros środków i starań radców i referendarzy Prokuraturii Generalnej.

Można w obrazowy sposób powiedzieć, że Prokuratoria Generalna angażuje się obecnie w każdy etap stosowania prawa cywilnego przez Skarb Państwa (państwowe jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej) oraz państwowe osoby prawne. Prokuratoria Generalna:

- uczestniczy przy powstawaniu projektów umów zawieranych przez Skarb Państwa;
- 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, tak prowadzonych przed wszczęciem postępowania sądowego, jak i w jego trakcie;
- wykonuje czynności zastępstwa procesowego.

Wiedza pozyskana w toku stosowania prawa na kolejnych etapach, w połączeniu z wieloletnim doświadczeniem radców w innych obszarach, stanowi merytoryczną podstawę udziału Prokuraturii Generalnej w procesie legislacyjnym – Prokuratoria Generalna może wskazywać na cywilnoprawne (często potencjalnie odszkodowawcze) skutki wprowadzanych rozwiązań legislacyjnych i formułować propozycje rozwiązań, które pomogłyby ich uniknąć. W sferze aktywności legislacyjnej Prokuraturii, poza kwestiami związanym bezpośrednio z ochroną majątkowych interesów Skarbu Państwa, pozostaje także kwestie zgodności systemowej stanowionego prawa oraz rozwiązania procedur postępowań sądowych.

Zgodnie z ustawą z o PGRP zadania Prokuratorii Generalnej ogniskują się wokół stosowania prawa prywatnego. Prokuratoria jedynie w ograniczonym zakresie zajmowała się stosowaniem prawa administracyjnego, konstytucyjnego oraz karnego. Tym samym zarysowany powyżej schemat uczestnictwa jako doradcy prawnego od samego nawiązania stosunku prawnego (np. administracyjnoprawnego) nie będzie zachowany w każdym wypadku, niemniej udział Prokuratorii Generalnej zazwyczaj będzie występował na etapie postępowania sądowego oraz w toku ewentualnych rozmów ugodowych.

Zakres podstawowych zadań Prokuratorii Generalnej można zobrazować na poszczególnych etapach stosowania prawa:

Etap stosowania prawa	Zadania Prokuratorii Generalnej
Nawiązywanie stosunku prawnego	Opiniowanie projektów umów, w tym wzorów umów
Realizacja obowiązków i uprawnień wynikających ze stosunku prawnego	Sporządzenie opinii prawnych dotyczących sposobu realizacji umów, udział w negocjacjach i rozmowach ugodowych
Rozstrzyganie sporów na tle realizacji stosunku prawnego	Wykonywanie czynności zastępstwa procesowego przed sądami powszechnymi i Sądem Najwyższym oraz w arbitrażu krajowym i międzynarodowym, udział w negocjacjach i rozmowach ugodowych, sporządzanie opinii prawnych dotyczących ryzyk procesowych
Analiza doświadczeń Prokuratorii Generalnej	Udział w procesie legislacyjnym, przygotowywanie wzorów umów i czynności prawnych

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.

Prezes Prokuratorii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej w szczególności:

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

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

- może z urzędu lub na wniosek rozstrzygać spory kompetencyjne w zakresie reprezentacji procesowej Skarbu Państwa;
- rozstrzyga spory dotyczące praw i interesów Skarbu Państwa między państwowymi jednostkami organizacyjnymi nieposiadającymi osobowości prawnej;
- prowadzi ewidencję podmiotów, w szczególności państwowych jednostek organizacyjnych, którym przysługuje prawo wykonywania uprawnień wynikających z praw majątkowych Skarbu Państwa lub do działania w imieniu Skarbu Państwa oraz prowadzenie zbiorczej ewidencji mienia Skarbu Państwa;
- tworzy Sąd Polubowny przy Prokuraturii Generalnej właściwy w sprawach sporów między innymi niż Skarb Państwa państwowymi osobami prawnymi, osobami prawnymi z udziałem Skarbu Państwa lub państwowych osób prawnych.

Liczba nowych spraw sądowych zarejestrowanych w Prokuraturii Generalnej w 2018 r. wyniosła ogółem 3 402, z tego zastępstwo procesowe ograniczone do postępowania przed Sądem Najwyższym - 232, zastępstwo Skarbu Państwa przed sądami powszechnymi - 3 245, zastępstwo państwowych osób prawnych - 157. Łączna wartość roszczeń w nowych sprawach Skarbu Państwa to 12,4 mld zł, 274 mln euro i 300 mln dolarów, zaś w sprawach państwowych osób prawnych to 3 mld zł.

W 2018 r. do Prokuraturii wpłynęły 432 wnioski o sporządzenie opinii prawnych, w tym 126 wniosków dotyczących zaopiniowania projektów umów.

Według stanu na 1 stycznia 2017 r. Prokuratoria Generalna prowadziła 7 444. sprawy sądowe, zaś na koniec 2018 r. - 8 134 sprawy. Daje to wzrost prowadzonych spraw sądowych o ok 8,48 %.

Łączna wysokość roszczeń w sprawach prowadzonych przez Prokuratorię Generalną RP w 2018 r. (według stanu na 31 grudnia 2018 r.) wynosiła niemal 58 mld zł (w tym także wyrażonych w walutach obcych według kursu średniego NBP z 31 grudnia 2018 roku - wzrost o ok. 15,53 %).

PGRP w 2018 r. wygrała (także częściowo – w ponad 50%) 1110 spraw skierowanych przeciwko Skarbowi Państwa lub państwowym osobom prawnym. Oddalone zostały roszczenia na łączną kwotę 1,1 mld zł, spraw przegranych (także częściowo przegranych) było zaś 167, łączna kwota zasądzeń od Skarbu Państwa lub państwowych osób prawnych wyniosła 121 mln zł – oznacza to skuteczność PGRP w tych sprawach na poziomie 92,19%. W sprawach z powództwa Skarbu Państwa lub państwowych osób prawnych spraw wygranych (także częściowo) było 243, 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 %.

Należy w tym miejscu zaznaczyć, że 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) zaciemniloby powyższe wyniki.

Jednym z przejawów działalności Prokuraturii Generalnej jako doradcy prawnego a nie wyłącznie zastępcy procesowego jest objęcie zakresem kompetencji PGRP istotnej części państwowych osób prawnych. Obsługa tych podmiotów stanowi przejaw dbałości o interes majątkowy nie tylko wąsko pojmowanego Skarbu Państwa, ale również całokształtu majątkowych interesów Rzeczypospolitej Polskiej.

Podsumowując, przejawem zwiększenia roli Prokuraturii Generalnej jako doradcy prowadzącego obsługę jest wzrost liczby spraw innych niż zastępstwo procesowe przy pewnym spadku liczby spraw sądowych. Spadek 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.

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

W 2019 r. w zakresie zastępstwa procesowego Prokuratura będzie się koncentrować na sprawach najbardziej istotnych dla państwa z uwagi na wartość przedmiotu sporu lub precedensowy i strategiczny charakter tych spraw. Skutkować to powinno zmniejszeniem ich liczby. Jednocześnie większy nacisk zostanie położony na działania Prokuraturii wspierające podmioty publiczne w negocjacjach umów, rozmowach ugodowych oraz polegające na przygotowywaniu opinii prawnych i udziale w pracach legislacyjnych. Podjęte zostaną ponadto prace zmierzające do udostępnienia podmiotom publicznym wzorcowej dokumentacji kontraktowej. Pozwoli to chronić interes Skarbu Państwa od najwcześniejszych etapów tworzenia i stosowania prawa. Będzie to również korzystne z punktu widzenia ochrony uczciwej konkurencji oraz słusznego interesu wykonawców zakupów publicznych.

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

2. Nawiązywanie stosunków prawnych (zawieranie umów)

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

- projektów umów, ugód oraz jednostronnych czynności prawnych dokonywanych przez Skarb Państwa, jeżeli wartość przedmiotu czynności prawnej przekracza kwotę 100 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 Prokuratorii 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 Prokuratorii 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. Rodzaje umów opiniowanych w Prokuratorii Generalnej

W 2018 r. zostało złożonych 423 wniosków o wydanie opinii, spośród nich 126 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 Prokuraturii 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;
- utrzymanie dróg;
- usługi informatyczne;
- utrzymanie infrastruktury sprzętowej i informatycznej.

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. Wylaniają się na tym tle liczne zagadnienia, wynikające ze specyfiki potrzeb sił zbrojnych, co wymaga uwzględnienia szczególnych regulacji prawnych i szczególnych potrzeb sił zbrojnych.

Jako szczególnie istotne opinie prawne w 2018 r. wskazać należy opinie prawne dotyczące umowy na modernizację czołgów Leopard, dostawy nowych zestawów do transportu czołgów, serwisowania samolotów MIG 29 i SU 22, zakupu helikopterów dla Komendy Głównej Policji, modernizacji i serwisu okrętu „Orzeł”, usług pocztowych dla sądów i prokuratur.

W Prokuraturii Generalnej sporządzano również opinię dotyczącą projektu umowy na budowę kanału przez Mierzęję Wiślaną. Projekt umowy bazował na wzorze FIDIC.

2.2. Omówienie podstawowych, typowych problemów w projektach umów opiniowanych przez Prokuraturę Generalną

Uwagi PGRP przy opiniowaniu umów lub ich wzorów koncentrowały się wokół postanowień dotyczących przedmiotu umowy (w tym realizacji robót dodatkowych lub zamiennych), wynagrodzenia (w tym jego rodzaju lub zmiany), kar umownych (okoliczności uprawniających do ich naliczenia oraz wysokości), uprawnienia stron do odstąpienia od umowy, zabezpieczenia należytego wykonania umowy, gwarancji i rękojmi, praw autorskich, odpowiedzialności zamawiającego za podwykonawców.

Można w zbiorczy sposób wskazać na następujące typowe problemy przy opiniowaniu umów: wątpliwości co do zgodności projektów umów z Prawem zamówień publicznych, problemy ze zdefiniowaniem rodzaju umowy szczególnie przy umowach mieszanych, nieprawidłowo sformułowane postanowienia umów dotyczące możliwości odstąpienia od umowy, nieprawidłowe postanowienia dotyczące kar umownych, nieprawidłowe postanowienia dotyczące gwarancji w tym gwarancji należytego wykonania umowy, umieszczanie istotnych postanowień umowy w

załącznikach do umowy, sprzeczności treści umów z treścią załączników do umów, umieszczanie skomplikowanych technicznie specyfikacji w treści umowy zamiast w załącznikach do umowy.

Ponadto należy wskazać, że:

- 1) w projektach umów o doradztwo prawne pojawiły się m.in. zagadnienia dotyczące wzajemnej relacji umowy ramowej i umowy wykonawczej (na gruncie Prawa zamówień publicznych), przedłużenia czasu oznaczonego, na jaki zostanie zawarta umowa, na okres ponad 12 miesięcy i związanym z tym obowiązkiem zawarcia w projekcie postanowień wymaganych w przepisach;
- 2) w umowach o roboty budowlane pojawiały się m.in. zagadnienia wzajemnej relacji procedur zgłaszania podwykonawców uregulowanych w kodeksie cywilnym i Prawie zamówień publicznych i ich skutków oraz kwestia sposobu udzielania zamówienia dodatkowego w związku z uchyceniem art. 67 ust. 1 pkt 5 Prawa zamówień publicznych;
- 3) w umowach o roboty budowlane analizowano również podstawy odstąpienia od umowy (umowne podstawy odstąpienia oraz odstąpienie ustawowe) na realizację inwestycji infrastrukturalnej i ryzyka z tym związane, w tym ryzyka w toczącym się postępowaniu sądowym zainicjowanym przez wykonawcę przeciwko zamawiającemu o przedłużenie czasu realizacji kontraktu, zapłatę wynagrodzenia za roboty dodatkowe, odszkodowania oraz zwrot bezpodstawnego wzbogacenia;
- 4) w umowach o roboty budowlane wystąpiły również zagadnienia dotyczące m.in.:
 - a) kwalifikacji kontraktu zawierającego elementy umowy sprzedaży i umowy o dzieło, co może wpływać na możliwość zastosowania przepisów szczególnych dotyczących odstąpienia od umowy sprzedaży, umowy o dzieło;
 - b) braku określenia w postanowieniu umownym terminu końcowego do skorzystania z uprawnienia do odstąpienia, co niesie ryzyko wykluczenia odstąpienia na tej podstawie (nieważność postanowienia umownego; art. 395 par. 1 k.c.);
 - c) trudności związanych z kwalifikacją postanowienia umownego przewidującego uprawnienie do odstąpienia jako umownego prawa odstąpienia (art. 395 k.c.) albo klauzuli *lex commissoria* (art. 492 k.c.), co może wpływać na brak możliwości skorzystania z uprawnienia do odstąpienia (w przypadku kwalifikacji jako umownego prawa odstąpienia brak terminu końcowego) albo dawać prawo odstąpienia bez wyznaczenia dodatkowego terminu (art. 492 k.c.).

3. Realizacja stosunków prawnych

3.1. Opinie sporządzane w toku realizacji stosunków prawnych

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

Nie powtarzając przepisów normujących przypadki obligatoryjnego występowania z wnioskami o opinie Prokuratorii 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 Prokuraturii 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.

3.2. Negocjacje w trakcie wykonywania umów i w toku postępowań

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

Prokuratoria 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.

Prokuratoria 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 2018 r. zawarto ugody w 84 sprawach (dodatkowo Prokuratoria Generalna wsparła procesy polubownego rozwiązania sporu w szeregu innych spraw, zanim trafiły one do sądów). Łączna wartość przedmiotu sporu (zgłoszonych roszczeń) w tych sprawach wyniosła 1,2 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).

Za istotne w 2018 r. uznać należy podjęcie współpracy radców PGRP (jako mediatorów) z PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. celem ugodowego zakończenia sporów tej spółki z podwykonawcami (podmiotami polskimi) włoskiego wykonawcy linii kolejowych.

Na szczególne podkreślenie zasługuje bardzo korzystne dla Skarbu Państwa osiągnięcie porozumienia przez Skarb Państwa reprezentowany przez Centrum Systemów Informatycznych Ochrony Zdrowia z konsorcjum spółek informatycznych. Podkreślenia wymaga także uczestnictwo Prokuraturii Generalnej w negocjacjach Skarbu Państwa przy zawarciu ugody sądowej pomiędzy spółką informatyczną oraz Skarbem Państwa – Ministrem Finansów. Sprawa dotyczyła zlecenia Wykonawcy usług informatycznych niezwiązanych z umową zawartą pomiędzy stronami w trybie Prawa zamówień publicznych, co spowodowało powstanie po stronie wykonawcy roszczenia z tytułu nienależnego świadczenia (art. 410 k.c.) – udział radców PGRP pozwolił zakończyć sprawę konsensusem. Prokuratura Generalna uczestniczyła również w imieniu państwowej osoby prawnej w zakończonych ugodą negocjacjach dotyczących sporu związanego infrastrukturą lotniskową – sporu trwającego ponad 10 lat. Jednocześnie podkreślić należy, iż cały czas toczą się – z czynnym udziałem Prokuraturii Generalnej – procesy negocjacyjne w wielu innych sprawach.

Negocjacje ugodowe dotyczące roszczeń będących przedmiotem toczących się postępowań sądowych lub arbitrażowych dotyczyły najczęściej tematyki: kar umownych naliczonych w związku z nienależnym 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.

Jako przykład ugody zawartej w 2018 r. przy wsparciu radców PGRP można wskazać ugodę zawartą przez SP-GDDKiA z członkami konsorcjów wykonawczych. Intensywne negocjacje trwały blisko rok. PGRP wspierała w negocjacjach SP-GDDKiA w ograniczonym zakresie. Ugoda doprowadziła do zakończenia blisko 10 postępowań sądowych, przekazanych przez PGRP do prowadzenia GDDKiA, o wartości blisko 1 mld zł roszczeń wzajemnych. Postępowania były prowadzone od wielu lat, w większości na etapie I instancji. Ugoda dotyczyła rozliczenia wzajemnych spornych roszczeń wynikających z realizacji, a następnie odstąpienia stron od kontraktów. Z niepewnością roszczeń stron wiązało się ryzyko przedłużającego się procesu, a w konsekwencji trudności dowodowe, konieczność zapłaty odsetek za czas opóźnienie od należności głównej oraz kosztów procesu. Ponadto nawet gdyby postępowania zakończyły się korzystnie dla SP-GDDKiA, to prawdopodobny był brak zaspokojenia należności SP-GDDKiA u zagranicznych konsorcjantów, zważywszy że postępowania restrukturyzacyjne wobec tych spółek są prowadzone w ich krajach. Treść projektu ugody była przedmiotem opinii PGRP.

3.3. Sąd Polubowny przy Prokuraturii Generalnej RP

Jako przejaw dążenia do ugodowego rozstrzygnięcia sporów należy wskazać powołanie Sądu Polubownego przy PGRP. Sąd jest 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 mogą być stroną w postępowaniu przed tym Sądem.

3.3.1. Działania informacyjno-promocyjne

W dniu 5 lutego 2018 r. zainaugurowano cykl sympozjów pod nazwą Polubowny Salon Dyskusyjny. Przedmiotem pierwszego z organizowanych wydarzeń było „Efektywne rozwiązywanie sporów z udziałem Skarbu Państwa oraz państwowych osób prawnych”. Konferencja zorganizowana została przez Sąd Polubowny przy Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej pod patronatem Prezesa Prokuraturii Generalnej RP prof. Leszka Boska oraz Prezesa Sądu Okręgowego w Warszawie Sędzi Joanny Bitner. W gronie panelistów znaleźli się przedstawiciele Sądu Okręgowego w Warszawie, państwowych osób prawnych, w tym spółek z udziałem Skarbu Państwa, Najwyższej Izby Kontroli, Głównej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych oraz Prokuraturii Generalnej RP. Spotkanie adresowane było do kierownictw państwowych osób prawnych, osób prawnych z udziałem Skarbu Państwa, jak również do osób kierujących komórkami odpowiedzialnymi za obsługę prawną tych podmiotów. Zaproszenie skierowano również do jednostek Skarbu Państwa, przedstawicieli nauki prawa oraz środowiska sędziów. Wydarzenie cieszyło się bardzo dużym zainteresowaniem, a liczba osób zgłoszonych do udziału w Konferencji przekroczyła liczbę dostępnych miejsc.

W trakcie 2018 r., w celu przedstawienia oferty Sądu, kontynuowane były spotkania z interesariuszami Sądu Polubownego, tj. osobami prawnymi z udziałem Skarbu Państwa, państwowymi osobami prawnymi oraz sędziami.

Tak, jak miało to miejsce w roku poprzednim, w celu dbałości o standardy prowadzonych postępowań oraz doskonalenie kwalifikacji mediatorów stałych Sądu Polubownego, przeprowadzane były cykliczne, praktyczne warsztaty szkoleniowe z zakresu mediacji. Jednocześnie mając na uwadze zainteresowanie mediacją interesariuszy Sądu przygotowano i przeprowadzono warsztaty mediacyjne dla prawników zapewniających obsługę państwowych osób prawnych. Do końca 2018 r. szkolenie ukończyło blisko 80 uczestników. W przypadku dalszego zainteresowania projekt będzie kontynuowany w kolejnych latach. W celu promocji polubownych form rozwiązywania sporów oraz Sądu Polubownego przy PGRP przedstawiciele Prokuraturii Generalnej uczestniczyli w charakterze prelegentów w konferencjach naukowych dotyczących mediacji z udziałem państwowych osób prawnych m.in. we Wrocławiu, Katowicach oraz dwukrotnie w Gdańsku. Dodatkowo należy wskazać, że przedstawiciel Prokuraturii Generalnej, reprezentuje Sąd Polubowny przy PGRP w pracach Społecznej Rady ds. ADR przy Ministrze Sprawiedliwości.

3.3.2. Postępowania przed Sądem Polubowny przy PGRP

W 2018 r. w Sądzie Polubownym prowadzone były dwa postępowania mediacyjne. Pierwsze nadal jest w toku i zgodnie z wolą stron zostało czasowo zawieszono, natomiast w wyniku drugiego strony doszły do porozumienia i zawarły ugodę. Z inicjatywy i na prośbę państwowych osób prawnych mediatorzy z listy Sądu, na podstawie umów cywilnoprawnych, udzielali wsparcia również w rozwiązywaniu sporów będących poza właściwością Sądu, czego efektem były zawarte ugody.

3.3.3. Działania o charakterze rozwojowym

W 2018 r. realizowana była „Strategia rozwoju Sądu Polubownego na lata 2018-2020”, mająca 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.

W pierwszej połowie roku, przeprowadzono badanie ankietowe wśród państwowych osób prawnych, którego celem było rozpoznanie rodzaju oraz liczby prowadzonych przez wspomniane podmioty postępowań sądowych oraz ich nastawienia do polubownych form rozwiązywania sporów. Z dokonanej analizy wynika, że jedynie 2% wszystkich sporów prowadzonych przez państwowe osoby prawne objętych jest kognicją Sądu. Dotychczas z polubownych form rozwiązywania sporów korzystało 44% badanych instytucji. Najczęściej była to mediacja (prawie 60 %), w dalszej kolejności arbitraż (14 %), zaś w 26% przypadków inna forma polubownego rozwiązywania sporów (głównie negocjacje i ugoda sądowa). Warto zwrócić uwagę, że aż 56% ankietowanych instytucji nie miało żadnych doświadczeń z polubownymi formami rozwiązywania sporów. Co istotne, 58% instytucji jest pozytywnie nastawionych do polubownych form rozwiązania sporów, 2% instytucji – negatywnie, pozostała część neutralnie. Zdecydowana większość ankietowanych podmiotów, jako najbardziej interesującą dla nich formę postępowania wskazała mediację. Biorąc pod uwagę wyniki przeprowadzonej analizy oraz oczekiwania wyrażane przez państwowe osoby prawne warto rozważyć, jako postulat *de lege ferenda*, rozszerzenie kognicji Sądu w aspekcie niekontrowersyjnych miękkich ADR (mediacji i koncyliacji) do sporów z udziałem wspomnianych podmiotów (obecnie są to spory między tymi podmiotami).

W drugiej połowie roku w Sądzie Okręgowym w Warszawie rozpoczęto analizę przebiegu postępowań sądowych z udziałem Skarbu Państwa oraz państwowych osób prawnych.

Wymaga podkreślenia, że w pierwszych dwóch latach obowiązywania ustawy o Prokuraturii Generalnej RP, główne wysiłki organizacyjne położone zostały na prawidłowe wdrożenie zreformowanego systemu ochrony prawnej Skarbu Państwa i państwowych osób prawnych w zakresie podstawowych kompetencji Prokuraturii Generalnej. Dzięki temu obecnie, uwaga kierownictwa urzędu w większym stopniu skoncentruje się na rozwijaniu Sądu Polubownego, przy czym zidentyfikowana została materia normatywna wymagająca zmian, co pozwoliłoby w większym stopniu zaktywizować Sąd Polubowny. Już obecnie można jednak wskazać, że jest to instytucja potrzebna, posiadająca duży potencjał na przyszłość.

4. Zastępstwo procesowe

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

4.1. Ramy prawne

Do zadań Prokuraturii Generalnej w zakresie zastępstwa procesowego należy:

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

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

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

W 2018 r. pojawiła się nowa kategoria spraw prowadzonych przez Sąd Najwyższym ze skarg nadzwyczajnych. W praktyce działania PGRP w 2018 r. sprawy takie (wniesienie skargi nadzwyczajnej) nie występowały.

Wylączne 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.). Wylączny charakter zastępstwa Prokuraturii Generalnej oznacza, że jedynie radcowie Prokuraturii 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 Prokuraturii 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 Prokuraturę 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 Prokuratorie 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 2018 r. w kilku sprawach.

Podobnie w kilku sprawach, kiedy wymagała tego ochrona ważnych praw lub interesów Rzeczypospolitej Polskiej, w 2018 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 Prokuratorie 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 Prokuratorie Generalną oraz opłat ponoszonych za usługi prawne świadczone przez Prokuratorie, 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.

Powolywane 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.

4.2. Liczba spraw prowadzonych w roku 2018 r.

Liczba nowych spraw sądowych zarejestrowanych w Prokuraturii w 2018 r. wyniosła ogółem 3 402, z tego:

- 1) sprawy toczące się przed sądami powszechnymi, polubownymi i arbitrażowymi, w których zastępowany jest Skarb Państwa 3 245,
- 2) sprawy państwowych osób prawnych, osób prawnych z udziałem Skarbu Państwa i osób prawnych z udziałem państwowych osób prawnych 157.

W 222 sprawach zastępstwo wykonywane przez PGRP ograniczało się do postępowania przed Sądem Najwyższym.

Liczba nowych spraw w 2018 r. w stosunku do 2017 r. była mniejsza o 11,41 %.

W 2018 r. do Prokuraturii Generalnej wpłynęło więcej nowych spraw sądowych (3 402), niż zostało w tym okresie zakończonych (2 658):

- 1) sprawy Skarbu Państwa: 2 572;
- 2) sprawy osób zastępowanych: 86

Według stanu na dzień 1 stycznia 2018 r. Prokuratura Generalna prowadziła 7 444. sprawy sądowe, zaś na dzień 31 grudnia 2017 r. - 8 134. Daje to wzrost prowadzonych spraw sądowych o ok 8,48 %.

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 1 897 (wzrost o ok 11,75 %) spraw będących w toku na dzień 31 grudnia 2018 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 2018 r. wpłynęło 232 sprawy (spadek o 4,13 % w stosunku do 2017 r.), w których Prokuratura Generalna wykonywała zastępstwo procesowe ograniczone do postępowania przed tym sądem. Powyższa liczba nie obejmuje wszystkich postępowań, w których Prokuratura 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 Prokuraturę Generalną na dzień 31 grudnia 2018 r. wyniosła 432 sprawy, co stanowi wzrost o 1,59% w stosunku do 2017 r. przy czym 108 spraw tego rodzaju

wpłynęło w 2018 r. (wzrost o 7,4 %). 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 2018 r. zakończonych zostało 84 spraw reprivatyzacyjnych, wskutek czego zasądzono od Skarbu Państwa kwotę 98 124 543,92 zł., natomiast oddalono roszczenia na kwotę 89 939 956,90 zł. W 2018 r. do Prokuratorii wpłynęło 90 spraw reprivatyzacyjnych o wartości przedmiotu sporu 4 612 428 299,53 zł.

Na dzień 31 grudnia 2018 r. pozostawało w toku 672 spraw reprivatyzacyjnych. Łączna wartość przedmiotu spraw pozostających w toku na ten dzień wynosi 9 517 085 972,66 zł oraz 495 000 euro.

Łączna wysokość roszczeń w sprawach które wpłynęły do PGRP w 2018 r. wyniosła:

Typ Sądu	Łączna wartość	Liczba Łączna wartość przedmiotu sprawy wg waluty		
		PLN	EUR	USD
Sąd Najwyższy	232	440 327 844,37	-	-
Sprawy Skarbu Państwa:	3 245	12 437 840 019,71	274 000 000	300 350 000
Sprawy Osób Zastępowanych:	157	3 092 002 360,58		
RAZEM	3402	15 529 842 380,29	274 000 000	300 350 000

Suma wszystkich roszczeń w zarejestrowanych w 2018 r. sprawach prowadzonych przez Prokuratorię Generalną, zgodnie z podziałem wg strony inicjującej postępowanie, wyniosła:

Typ wszczętych spraw	Liczba wszczętych spraw	Łączna wartość przedmiotu sprawy wg waluty		
		PLN	EUR	USD
przeciwko Skarbowi Państwa lub osobom zastępowanym	2609 łącznie, w tym Sprawy Skarbu Państwa 2500 Sprawy osób zastępowanych : 109	11 723 257 908,15 łącznie, w tym Sprawy Skarbu Państwa 10 483 779 942,39 Sprawy osób zastępowanych	274 000 000	300 350 000

		1 239 477 965,76		
z powództwa Skarbu Państwa lub osób zastępowanych	750łącznie, w tym Sprawy Skarbu Państwa : 706 Sprawy osób zastępowanych : 44	3 443 914 291,40 łącznie, w tym Sprawy Skarbu Państwa: 1 804 942 131,15 Sprawy osób zastępowanych 1 638 972 160,25	-	-
Pozostałe (stanowiska zajmowane na podstawie art. 15 ustawy o PGRP, brak własności PGRP)	43	362 670 180,74	-	-
RAZEM	3402	15 529 842 380,29	274 000 000	300 350 000

Łączna wysokość roszczeń w sprawach prowadzonych przez Prokuratorię Generalną w 2018 r. (według stanu na dzień 31 grudnia 2018 r.) wynosiła 57 966 505 312,27 zł (w tym także wyrażonych w walutach obcych według kursu średniego NBP z 31 grudnia 2018 r. - wzrost o ok. 15,53 %). Tym samym radcowie i referendarze Prokuratorii Generalnej Skarbu Państwa prowadzili sprawy o łącznej wartości wynoszącej średnio ok. 338 985 413,13 zł na jednego radcę (kwota ta wzrosła o 23 435 998,05 zł, tj. około 7,42 %, w stosunku do poprzedniego roku sprawozdawczego).

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.

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

4.3. 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 Prokuraturii Generalnej zasadza się na obronie interesów Skarbu Państwa (lub osób zastępowanych) przed niezasadnymi roszczeniami. Wysoka skuteczność Prokuraturii Generalnej utrzymuje się na względnie stabilnym i porównywalnym poziomie.

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 Prokuraturii Generalnej było powierzenie jej spraw przede wszystkim o szczególnie skomplikowanym charakterze. W tym kontekście należy odnotować np. nieznaczne zmniejszenie się wpływu – co do zasady rutynowych – spraw dotyczących warunków pozbawienia wolności (por. wyżej). Zwiększenie udziału spraw trudnych i wieloaspektowych (spójne z misją Prokuraturii Generalnej) może jednakże skutkować pozornym obniżeniem skuteczności zastępstwa procesowego Prokuraturii, pomimo najwyższej staranności dokładanej przy świadczeniu pomocy prawnej. Uchylenie się od zastępstwa procesowego w tego rodzaju sprawach oznaczałoby w rzeczywistości zarzucenie funkcji, do której pełnienia Prokuratoria została stworzona.

Uwzględnienie powyższych zastrzeżeń pozwala na rzeczywistą analizę danych statystycznych dotyczących spraw zakończonych przez Prokuratorię Generalną w 2018 r.

a. Zestawienie wyników spraw zakończonych w 2018 r.

Zbiorczy typ wyniku postępowania	Liczba zakończonych spraw
Wygrana i wygrana częściowa Skarbu Państwa	1 375
Przeigrana i przegrana częściowa Skarbu Państwa	214
Inne zakończenie, w tym:	
przekazanie do <i>statio fisci</i> na wniosek jednostki organizacyjnej. albo z urzędu	140
brak właściwości PGSP	297
zwrot pozwu	123
umorzenie postępowania	216
niezłożenie pozwu	45

zawarcie ugody	84
nie zawarcie ugody	7
odmowa przejęcia sprawy do prowadzenia	36
pozostałe	193
RAZEM Spraw zakończonych	2 669

b. Sprawy przeciwko Skarbowi Państwa lub osobom zastępowanym zakończone w 2018 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 Prokuraturii Generalnej na tym polu będą mogły ulegać okresowym zmianom niezwiązanym ze zwiększeniem bądź obniżeniem poziomu obsługi prawnej świadczonej przez Prokuratorię.

Liczba wygranych spraw skierowanych przeciwko Skarbowi Państwa, Rzeczypospolitej Polskiej lub osobom zastępowanym	1110
Suma roszczeń oddalonych w stosunku do Skarbu Państwa, Rzeczypospolitej Polskiej lub osób zastępowanych	1 108 769 027,37 zł
Liczba przegranych spraw skierowanych przeciwko Skarbowi Państwa, Rzeczypospolitej Polskiej lub osobom zastępowanym	167
Suma roszczeń zasądzonych od Skarbu Państwa, Rzeczypospolitej Polskiej lub osób zastępowanych	121 078 392,50 zł
Skuteczność w zakresie kwot roszczeń przeciwko Skarbowi Państwa, Rzeczypospolitej Polskiej lub osobom zastępowanym w zł	92,19 % (spadek o 2,55%)
Skuteczność w zakresie liczby spraw skierowanych przeciwko Skarbowi Państwa, Rzeczypospolitej Polskiej lub osobom zastępowanym	84,95 % (spadek o 1,68%)
Liczba wygranych spraw z powództwa Skarbu Państwa, Rzeczypospolitej Polskiej lub osób zastępowanych	243
Suma roszczeń zasądzonych na rzecz Skarbu Państwa, Rzeczypospolitej Polskiej lub osób zastępowanych	141 461 316,33 zł

Liczba przeigranych spraw z powództwa Skarbu Państwa, Rzeczypospolitej Polskiej lub osób zastępowanych	46
Suma roszczeń oddalonych w sprawach z powództwa Skarbu Państwa, Rzeczypospolitej Polskiej lub osób zastępowanych	53 099 369,82 zł
Skuteczność w zakresie rozstrzygnięcia co do kwot w zł	62,46 % (spadek o 26,9%)
Skuteczność w zakresie liczby spraw z powództwa Skarbu Państwa, Rzeczypospolitej Polskiej lub osób zastępowanych	80,08% (spadek o 2,81%)

Powyższa tabela nie obejmuje spraw o oczywiście wątpliwych wartościach przedmiotu sporu. W 2018 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 94,74% (w 2017 r.) do 92,19%, zaś w przypadku spraw czynnych z 89,38% do 62,46 %.

Rozważając kwestię współczynnika procentowego w przypadku spraw czynnych trzeba wskazać, że w okresie 2012 – 2018 podlegał ona znaczącym wahaniom, podobnie jak istotnym zmianom podlegały kwoty zasądzane 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 Prokuraturii Generalnej w naturalny sposób skutkuje wysoką skutecznością przy wykonywaniu zastępstwa procesowego. Dotyczy to zarówno spraw, w których Skarb Państwa (lub osoby zastępowane) występuje do podmiotów trzecich z określonymi roszczeniami, jak również spraw, w których rola Prokuraturii Generalnej zasadza się na obronie interesów Skarbu Państwa (lub osób zastępowanych) przed niezasadnymi roszczeniami. Wysoka skuteczność Prokuraturii Generalnej utrzymuje się na względnie stabilnym poziomie.

4.4 Główne obszary zaangażowania Prokuraturii Generalnej w ramach zastępstwa procesowego Skarbu Państwa i Rzeczypospolitej Polskiej oraz osób zastępowanych

4.4.1. Postępowania arbitrażowe toczące się na podstawie umów o ochronie i wzajemnym popieraniu inwestycji

W 2018 roku Prokuratoria Generalna prowadziła jednocześnie i w pełni samodzielnie dziewięć spraw z zakresu arbitrażu inwestycyjnego. Podkreślić należy, że takiej liczby arbitraży nie prowadziła nigdy żadna renomowana kancelaria w Polsce. Dwa postępowania prowadzone były przy udziale zewnętrznych kancelarii prawnych.

W 2018 r. Zespół PGRP osiągnął również istotny sukces taktyczny w jednej ze spraw, doprowadzając do wyłączenia decyzją Trybunału Arbitrażowego z udziału w jednym z arbitraży głównego pełnomocnika strony przeciwnej, . Należy podkreślić, że tego rodzaju rozstrzygnięcia trybunału arbitrażowego są rzadkością w orzecznictwie trybunałów arbitrażowych i sukces RP ma nie tylko wymiar taktyczny, ale przyczynia się do rozwoju orzecznictwa arbitrażowego korzystnego dla państw.

W postępowaniu toczącym się na podstawie traktatu o stosunkach handlowych i gospodarczych zawartego pomiędzy Rzeczpospolitą Polską a Stanami Zjednoczonymi Ameryki w grudniu 2018 r. został wydany wyrok, w którym trybunał arbitrażowy uznał częściowo roszczenia zagranicznego inwestora (Manchester Securities Corporation przeciwko Polsce - PCA Case No. 2015-18). W postępowaniu tym RP reprezentowana była przez Prokuratorię Generalną oraz kancelarię zewnętrzną Domański Zakrzewski Palinka Sp. k.

Jedno z postępowań arbitrażowych z wezwania spółek cypryjskich z sektora telekomunikacji zakończyło się wydaniem już w 2019 r. wyroku, znanego na dzień składania niniejszego sprawozdania. Jest to wyrok, w którym TA działający przy Sądzie Arbitrażowym ICC w Paryżu oddalił wszystkie roszczenia przeciwko Polsce (sprawa Juvel Ltd i Bithell Holdings Ltd przeciwko Polsce (ICC case No. 19459/MHM).

W październiku 2018 r. zespół PGRP wziął również udział w wielodniowej rozprawie arbitrażowej w Hadze, prowadzonej w języku angielskim. Podkreślić należy, że była to kolejna już rozprawa, na której radcowie PGRP występowali bez wsparcia zewnętrznych prawników, jako równorzędni przeciwnicy renomowanej kancelarii. Zespół PGRP we współpracy z prawnikami zagranicznymi prowadził również 5 spraw postarbitrażowych.

W Szwecji toczyło się 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. Na chwilę składania niniejszego sprawozdania znany jest już wyrok SA w Sztokholmie, wydany już co prawda nie w 2018r., ale w dniu 22 lutego 2019r. W Wyroku tym 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 nie zgadza się z wyrokiem Sądu Apelacyjnego w Sztokholmie i 1 marca 2019r. złożyła skargę do Sądu Najwyższego w Szwecji (sygn. akt T 1569-19). Wyrok końcowy 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.

Dwa 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 uchylenia 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.

W jednej ze spraw postępowania post-arbitrażowe toczyły się jednocześnie w Holandii, Belgii i w Wielkiej Brytanii. Zastępstwo procesowe w tych postępowaniach wykonywała Prokuratoria Generalna wraz z zewnętrznymi kancelariami prawnymi. Postępowania te zostały zakończone, a zagraniczny inwestor zawarł ugodę z przedsiębiorstwem państwowym, z którym od wielu lat pozostawał w sporze (Flemingo DutyFree Shop Private Limited przeciwko Polsce).

Prokuratoria podejmowała też istotną aktywność w dziedzinie prawa europejskiego. W dniu 6 marca 2018 r. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej wydał precedensowe orzeczenie w sprawie Achmea, w którym stwierdził niezgodność klauzul arbitrażowych zawartych w dwustronnych umowach o ochronie i popieraniu inwestycji (BIT), których stronami są państwa członkowskie Unii, z prawem europejskim. Należy podkreślić, że Prokuratoria (w tym osobiście ówczesny Prezes PGRP - prof. Leszek Bosek) brała aktywny udział w wypracowaniu stanowiska RP w wyżej wymienionej sprawie, a jej przedstawiciele, obok przedstawicieli MSZ, wzięli udział w rozprawie przed TSUE poprzedzającej wydanie wyroku w charakterze pełnomocników.

Wyrok w sprawie Achmea stanowi mocny argument przemawiający za brakiem jurysdykcji trybunałów arbitrażowych powołanych na podstawie klauzul arbitrażowych zawartych w BIT wewnątrzunijnych. Po jego wydaniu, radcowie Prokuratorii Generalnej, współpracując z MPiT i MSZ, brali aktywny udział w pracach grupy roboczej przy Komisji Europejskiej, dotyczących koniecznych działań w związku z wyrokiem w sprawie Achmea), zgłaszając wiele istotnych uwag do projektów dokumentów opracowywanych przez grupę.

4.4.2. 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 2017 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, pozwoleniami na budowę czy też z decyzjami odmawiającymi wydania zgody na prowadzenie określonego rodzaju działalności, w sytuacjach gdy zgoda taka jest wymagana bezwzględnie obowiązującymi przepisami prawa. Ponadto pojawiają się także sprawy oparte na kanwie działań organów podatkowych o charakterze nie władczym lecz wynikające z interpretacji podatkowych, czynności kontrolnych.

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

Liczną grupę stanowią sprawy, w których Prokuratoria Generalna wytacza powództwo w celu umożliwienia przeprowadzenia skutecznej egzekucji zobowiązań podatkowych lub celnych. Są to przede wszystkim tzw. skargi pauliańskie, czyli powództwa o uznanie za bezskuteczną w stosunku do wierzyciela czynności prawnej dłużnika dokonanej z pokrzywdzeniem wierzycieli. Celem tej instytucji prawnej jest zapobieganie skutkom działania dłużników, którzy wyzbywają się majątku aby uniknąć zaspokojenia wierzycieli. Nadmienić też należy, że często skutkiem skierowania przeciwko osobie trzeciej powództwa opartego o art. 527 i nast. k.c. jest dobrowolne uregulowanie zaległości podatkowej przez tę osobę lub przez dłużnika.

W zakresie spraw, w których PGRP reprezentowała organy skarbowe na szczególną uwagę zasługuje fakt wydania 18 kwietnia 2018 r. przez Trybunał Konstytucyjny wyroku (K 52/16), w którym uznał on instytucję skargi paulińskiej przewidzianą w art. 527 i nast. k.c. stosowaną w ochronie wiarygodności publicznoprawnych za zgodną z art. 2 Konstytucji RP. W wyniku tego rozstrzygnięcia w mijającym roku sprawozdawczym zostało podjętych wiele postępowań sądowych zawieszonych w związku z oczekiwaniem na to rozstrzygnięcie. Sprawy te pozwoliły również na przedstawienie do rozstrzygnięcia sądowego wielu zagadnień budzących wątpliwości w dotychczasowych judykatach sądownictwa powszechnego – zakresu legitymacji biernej w powództwach dotyczących czynności związanych z ustanawianiem służebności osobistych, zaskarżania czynności niebędących umowami lecz oświadczeniami w postępowaniach sądowych czy wnoszeniem aportu do spółek prawa handlowego, zakresu uczestnictwa dłużnika jako interwenienta ubocznego czy konstruowania powództw dotyczących całego ciągu następujących po sobie czynności krzywdzących wierzyciela.

Kolejną kategorią wartą wspomnienia były w roku 2018 powództwa dotyczące odpowiedzialności za wydania i wykonanie decyzji podatkowych. W tym zakresie warto wspomnieć o wyroku Sądu Apelacyjnego w Krakowie (I ACa 1784/14) oddalającego w całości powództwo odszkodowawcze kierowane przez dużą spółkę giełdową ze względu na przyjęcie na siebie ciężaru ekonomicznego podatku obciążającego osobę trzecią w wyniku porozumienia cywilnoprawnego a także wyrok Sądu Apelacyjnego sygn. (I ACa 746/14) oddalającego w ponad 90% powództwo funduszu inwestycyjnego za szkodę polegającą na utracie wartości akcji spółki będącej podatnikiem ze względu na przyczynienie się do szkody przez dokonywanie nieuzasadnionych czynności gospodarczych.

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.

4.4.4. 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 użytkowanie 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.

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.).

4.4.5. 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 wywłaszczeniowe. 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 zakresie spraw o zapłatę odszkodowania z tytułu wydania wadliwych decyzji o sprzedaży lokali mieszkalnych w budynkach położonych na gruncie nieruchomości warszawskich, objętych działaniem ww dekretu z 26 października 1945 r. - 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 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy, źródłem poniesionej przez niego (następców prawnych) szkody nie jest decyzja wydana z naruszeniem prawa, zezwalająca na sprzedaż lokali w budynku położonym na tej nieruchomości.” Prokuratoria Generalna prezentowała obszerne stanowisko procesowe w tej sprawie.

Uchwała ta ma bardzo ważne znaczenie albowiem do jej wydania orzecznictwo sądów powszechnych było niejednolite w tej kwestii, co generowało nowe „źródła szkody” odpowiedzialności Skarbu Państwa z tytułu wydanych decyzji administracyjnych.

Znaczącą liczbę spraw stanowią także sprawy związane z nacjonalizacją dokonaną na podstawie ustawy z 3 stycznia 1946 r. o przejściu na własność Państwa podstawowych gałęzi gospodarki narodowej. W tego typu sprawach Prokuratoria Generalna podnosi, że odpowiedzialność za szkody wyrządzone w latach powojennych można opierać tylko i wyłącznie na podstawie obowiązujących wówczas przepisów, które nie przewidywały odpowiedzialności Skarbu Państwa za zaniechanie legislacyjne. Za taką też argumentacją, która podnosiła Prokuratoria Generalna, opowiedział się Sąd Najwyższy w orzeczeniu z 15 grudnia 2017 r. (III CZP 86/17).

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

Liczną grupę spraw stanowią sprawy odszkodowawcze, których przedmiotem jest żądanie odszkodowania za tzw. zespoły pałacowo-parkowe. Kwestia ta (tzn. podlegania pod przepisy o reformie rolnej zespołów pałacowo-parkowych) jest przedmiotem postępowań administracyjnych i sądowo-administracyjnych. Do postępowań tych Prokuratoria Generalna sukcesywnie się włącza. Tytułem przykładu podać można postępowanie toczące się przed Naczelnym Sądem Administracyjnym za sygn. akt I OSK 1590/17 ze skargi Muzeum Narodowego w Poznaniu, w której Prokuratoria występuje w trybie art. 15 ustawy o PGRP (*amicus curiae*). W dniu 22 listopada 2018 r. odbyła się rozprawa przed NSA, na której został złożony wniosek na podstawie art. 264 § 1-2 w zw. z art. 15 § 1 pkt 3 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi o zwrócenie się przez skład orzekający z wnioskiem o podjęcie uchwały przez skład 7 sędziów NSA w zakresie zagadnienia prawnego: „czy pojęcie nieruchomości ziemskiej w rozumieniu art. 2 ust. 1 dekretu z 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej obejmuje tylko nieruchomości wykorzystywane faktycznie rolniczo czy też powinno być rozumiane tak jak w przepisach wykonawczych z 12 września 1919 r. o stosowaniu rozporządzenia tymczasowego Rady Ministrów z 1 września 1919 r. normującego przenoszenie własności nieruchomości ziemskich wydanych przez Ministra Sprawiedliwości oraz Prezesa Głównego Urzędu Ziemskiego, a zatem jako nieruchomości położone poza obszarem miast”

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

4.4.6. Sprawy związane z zasiedzeniem nieruchomości przez Skarb Państwa

W odniesieniu do problematyki zasiedzenia, uwzględniając pozycję Skarbu Państwa i jego interesy, należy zwrócić uwagę na cztery istotne rozstrzygnięcia Sądu Najwyższego.

Po pierwsze, Sąd Najwyższy w uchwale składu 7 sędziów z 17 kwietnia 2018 r., III CZP 100/17 przyjął, że „wytoczenie powództwa o wydanie nieruchomości przez osobę niebędącą jej właścicielem przeciwko posiadaczowi samoistnemu nie przerywa biegu zasiedzenia przez niego własności tej nieruchomości (art. 123 § 1 pkt 1 w zw. z art. 175 k.c.)”. Prokuratoria Generalna przedstawiła w tym zakresie istotny pogląd w sprawie. Ostatecznie uchwała SN zmierza w kierunku niekorzystnym dla Skarbu Państwa jako właściciela nieruchomości gruntowej, na której ustanowiono użytkowanie wieczyste. Wynika to z faktu, że nawet roszczenie windykacyjne wytoczone przez użytkownika wieczystego (w istocie także w interesie właściciela) nie chroni własności. Bezprawny posiadacz samoistny nabędzie własność przez zasiedzenie, gdyż powództwo windykacyjne użytkownika wieczystego chroni jedynie użytkowanie wieczyste. Uchwała ta w istotnym zakresie zmienia dotychczas dominującą praktykę.

Po drugie, w judykaturze rozstrzygano kolejny problem związany z zakresem stosowania przepisów trybu procesowego do postępowania w sprawie o stwierdzenie zasiedzenia. W latach poprzednich Sąd Najwyższy zdecydowanie sformalizował postępowanie w sprawie o zasiedzenie, eksponując zasadę związania wnioskiem w zakresie wskazania podmiotu, który miał nabyć prawo w drodze zasiedzenia. W 2018 r. rozważany był problem zakresu stosowania zakazu *reformationis in peius* w sprawie o zasiedzenie, a to, czy w sprawie o stwierdzenie nabycia własności nieruchomości przez zasiedzenie sąd odwoławczy związany jest zakazem *reformationis in peius* co do daty nabycia prawa własności. W tej kwestii kluczowa okazała się uchwała SN z 19 października 2018 r. (III CZP 1/18), w której przyjęto, że „w postępowaniu o stwierdzenie zasiedzenia własności nieruchomości zakaz zmiany postanowienia na niekorzyść uczestnika postępowania wnoszącego apelację (art. 384 w związku z art. 13 § 2 k.p.c.) nie stoi na przeszkodzie stwierdzeniu zasiedzenia przez sąd drugiej instancji w innej dacie, niż uczynił to sąd pierwszej instancji”. Orzeczenie to można uznać za neutralne dla Skarbu Państwa, ale wymaga to każdorazowej oceny *in casu*.

Po trzecie, 5 czerwca 2018 r. zapadła uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego w istotnej dla problematyki zasiedzenia służebności przesyłu sprawie, a dotyczącej dopuszczalności powstawania *ex lege* służebności gruntowych (przesyłu) na gruntach państwowych. W uchwale tej (III CZP 50/17) Sąd Najwyższy przesądził, że „nabycie przez przedsiębiorstwo państwowe - na podstawie ustawy z 20 grudnia 1990 r. o zmianie ustawy o przedsiębiorstwach państwowych - własności urządzeń przesyłowych posadowionych na nieruchomościach należących do Skarbu Państwa nie spowodowało uzyskania przez to przedsiębiorstwo z mocy prawa służebności

gruntowej o treści odpowiadającej służebności przesyłu obciążającej te nieruchomości”. Uchwała ta oznacza konieczność badania przesłanek zasiedzenia i przywraca w tym zakresie poprzednio funkcjonującą praktykę, czyli konieczność oceny na ogólnych zasadach, czy służebność na gruncie Skarbu Państwa została nabyta w drodze zasiedzenia. Prokuratoria Generalna prezentowała obszerne stanowisko procesowe w tej sprawie.

Po czwarte, należy zwrócić uwagę na uchwałę SN z 15 listopada 2018 r. (III CZP 50/18), która w choć wprost nie odnosi się do kwestii zasiedzenia, to jednak istotnie wpływa na pozycję posiadacza *in statu usucapiendi*, którym może być np. Skarb Państwa. Zgodnie z tą uchwałą, „dochodzenie przez jednego ze współwłaścicieli nieruchomości wynagrodzenia za bezumowne korzystanie z tej nieruchomości nie jest czynnością zmierzającą do zachowania wspólnego prawa w rozumieniu art. 209 k.c.”. Oznacza to, że wytoczenie powództwa o roszczenie uzupełniające przez jednego ze współwłaścicieli nie przerwie biegu zasiedzenia względem pozostałych współwłaścicieli, którzy pozostają bierni. Uchwała ta zapadła również z istotnym udziałem Prokuratorii Generalnej.

4.4.7. Sprawy związane z problematyką ustalenia opłat z tytułu użytkowania wieczystego gruntu Skarbu Państwa

Kolejną – nadal liczną - kategorię spraw prowadzonych przez Prokuratorię Generalną Rzeczypospolitej Polskiej stanowią sprawy o ustalenie opłaty za użytkowanie wieczyste gruntu stanowiącego własność Skarbu Państwa i oddanego w użytkowanie wieczyste. Zgodnie z art. 80 ustawy o gospodarce nieruchomościami - w sytuacji wniesienia sprzeciwu od orzeczenia SKO ustalającego wysokość opłaty za użytkowanie wieczyste, kwestia ustalenia opłaty staje się przedmiotem postępowania sądowego. W tego typu sprawach pojawia się wiele kwestii, przykładowo dot. zaliczenia nakładów poczynionych na nieruchomość przez użytkownika wieczystego na poczet opłat z tyt. użytkowania wieczystego, czy też wykładni art. 77 ust. 2a cyt. wyżej ustawy, które są przedmiotem orzecznictwa sądów powszechnych, a także Sądu Najwyższego.

4.4.8. 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 Dyрекję Dróg Krajowych i Autostrad (GDDKiA). Z uwagi na wartość przedmiotu sporu i stopień skomplikowania istotne dla Prokuratorii Generalnej są również sprawy z udziałem Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie, a dotyczące urządzeń 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. 647¹k.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 wywłaszczone pod inwestycję drogową, a nie nadają się do prawidłowego wykorzystania na dotychczasowe cele. Druga kategoria pozostaje w związku z dokonanym podziałem nieruchomości na wniosek właściciela lub użytkownika wieczystego, a dotyczy nieruchomości, które w wyniku podziału zostały przeznaczone pod drogi publiczne. Warto przy tym odnotować, że roszczenia właścicieli nieruchomości w porównaniu z roszczeniami podmiotów realizujących, jak i finansujących roboty budowlane, cechują znacznie niższe wartości przedmiotu sporu.

Należy również wskazać na udział Prokuraturii Generalnej w prowadzeniu sporu arbitrażowego państwowej osoby prawnej dotyczącego budowy infrastruktury przeladunkowej LNG w Świnoujściu.

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.

4.4.9. Postępowania prowadzone przed Sądem Najwyższym

Przedmiotem spraw w postępowaniu przed Sądem Najwyższym są kwestie związane m.in. z problematyką odpowiedzialności cywilnej (zarówno kontraktowej jak i deliktowej), praw

rzeczowych oraz zagadnień cywilnoprawnych. Tytułem przykładu można wymienić rozstrzygnięcia dotyczące:

- warunków przyjęcia i zakresu odpowiedzialności inwestora względem podwykonawców na podstawie art. 647¹ § 5 k.c., o których wypowiedział się Sąd Najwyższy w wyrokach z 31 sierpnia 2018 r. (I CSK 556/17) oraz z 28 września 2018 r. (I CSK 157/18). Wskazując m.in. że sytuacja, w której wysokość długu wykonawcy i inwestora jest inna, nie koliduje z konstrukcją zobowiązania solidarnego w kształcie przewidzianym w art. 647¹ § 5 w związku z art. 366 i n. k.c. Odpowiedzialność inwestora nie obejmuje odsetek z tytułu opóźnienia w zapłacie wynagrodzenia na rzecz podwykonawcy czy konsekwencji zwinionych działań wykonawcy oraz wydatków poniesionych przez podwykonawcę w związku z dochodzeniem roszczenia przeciwko wykonawcy. Przy czym zgoda czynna wyrażona w sposób dorozumiany przez każde zachowanie inwestora ujawniające w sposób dostateczny jego wolę (art. 60 k.c.) jest skuteczna, gdy dotyczy konkretnej umowy podwykonawczej, a inwestor znał jej istotne postanowienia decydujące o zakresie jego odpowiedzialności solidarnej lub miał możliwość zapoznania się z nimi. Oznacza to, że zgoda inwestora musi odnosić się do zindywidualizowanego podwykonawcy (element podmiotowy), jak również musi dotyczyć konkretnej umowy o roboty budowlane (element przedmiotowy) i nie może być to zgoda blankietowa ogólnie akceptująca możliwość zawarcia przez wykonawcę umów z podwykonawcami. Sąd Najwyższy podkreślił, że celem rozważanej regulacji jest ochrona podwykonawców, jako typowo słabszych uczestników procesu inwestycyjnego, nie oznacza konieczności prowadzenia każdorazowo interpretacji faworyzującej tę stronę stosunku prawnego. Na równi z dyrektywami wynikającymi z celu tego rozwiązania, obligującymi do wykładni umożliwiającej jego efektywne funkcjonowanie, należy mieć na względzie jego wyjątkowy charakter i rygoryzm z punktu widzenia inwestora, założenie racjonalnej dbałości o własne interesy, spoczywające także na podwykonawcy i dotyczące w pierwszym rzędzie jego relacji z wykonawcą jako zasadniczym dłużnikiem, a także profesjonalny status obu stron;
- wykładni oświadczeń woli zawartych w umowach inwestycyjnych dotyczących stosowania klauzul FIDIC (wyluczających stosowanie punktów b) klauzul 1.9 i 2.1 OWK (FIDIC 1999). W wyroku Sądu Najwyższego z 10 stycznia 2018 r. (I CSK 225/17) zostało wskazane, że w ramach obowiązku dokonania kompleksowych ustaleń faktycznych odnoszących się do spornego umownego zakresu ograniczenia odpowiedzialności pozwanego powinny być poddane szczegółowej analizie szczególne warunki kontraktu i nie mające zastosowania w sprawie klauzule (b) 1.9 i 2.1 OWK, ale także wszystkie dalsze postanowienia tych elementów kontraktu, które mogą mieć znaczenie dla wyniku ustalenia sensu spornego wyluczenia;
- kwestii rodzaju środka zaskarżenia, które przysługuje od postanowienia rozstrzygającego co do istoty w sprawie o wpis w księdze wieczystej, wydanego przez asesora sądowego w sądzie rejonowym, który nie uzyskał prawa do pełnienia obowiązków sędziego. W uchwale Sądu Najwyższego z 7 września 2018 r. (III CZP 47/18) zostało przesądzone, że tym środkiem zaskarżenia jest apelacja, a pozycja

asesora sądowego, ukształtowana ustawami nowelizującymi Prawo o ustroju sądów powszechnych, jest bliższa statusowi prawnemu sędziego, aniżeli referendarza sądowego. Tej treści uchwały podjęte przez Sąd Najwyższy również w sprawach: III CZP 10/18, III CZP 43/18, III CZP 40/18, III CZP 34/18, III CZP 26/18, III PZP 4/17;

- charakteru nabycia przez przedsiębiorstwo państwowe – na podstawie ustawy z 20 grudnia 1990 r. o zmianie ustawy o przedsiębiorstwach państwowych – własności urządzeń przesyłowych posadowionych na nieruchomościach należących do Skarbu Państwa, które jednak nie spowodowało uzyskania przez to przedsiębiorstwo z mocy prawa służebności gruntowej o treści odpowiadającej służebności przesyłu obciążającej te nieruchomości – uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z 5 czerwca 2018 r. (III CZP 50/17), uzasadniając przyjętą tezę, że powstająca z mocy prawa służebność gruntowa przesyłu sama w sobie byłaby nowym typem ograniczonego prawa rzeczowego, wytworzonym z naruszeniem zasady *numerus clausus*;
- kwestii, że artykuł 7 ust. 1 ustawy z 3 stycznia 1946 r. o przejściu na własność Państwa podstawowych gałęzi gospodarki narodowej nie stanowi podstawy prawnej roszczenia o odszkodowanie z tytułu przejścia przez Państwo na własność przedsiębiorstwa wymienionego w art. 3 tej ustawy – por. uchwała Sądu Najwyższego z 15 grudnia 2017 r. (III CZP 86/17);
- charakteru praworzecowego haldy, składającej się z materiału pogórniczego w aspekcie pojęcia części składowej rzeczy. W wyroku z 13 kwietnia 2018 r. (I CSK 522/17) Sąd Najwyższy wyjaśnił, że możliwość odłączenia określonego przedmiotu od gruntu przy wykorzystaniu istniejących możliwości technicznych nie wyłącza jego kwalifikacji jako części składowej, przy czym nie bez znaczenia jest w tym zakresie ekonomiczny koszt jego oddzielenia, nakład potrzebnych do tego środków i długotrwałość tego procesu (...) Ciężar i objętość masy skalnej, tworzącej określone formacje ziemne oraz jej zintegrowanie ze środowiskiem naturalnym, mogą sprawiać, że staje się ona w istocie „nieruchomym” elementem gruntu, decydującym o jego ukształtowaniu na określonym obszarze, z tym skutkiem, że usunięcie materiału, choć technicznie możliwe, prowadziłoby do istotnej zmiany całości lub przedmiotu odłączonego w rozumieniu art. 47 § 2 k.c.;
- niedopuszczalności drogi sądowej w sprawie o waloryzację ceny nabycia budynków, innych lokali i urządzeń (art. 200 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami), o której przesądził Sąd Najwyższy w postanowieniu z 25 maja 2018 r. (I CSK 434/17), wyjaśniając, że taka sprawa cywilna – bo za taką ze swej natury należy uznać sprawę o waloryzację ceny nabycia budynków, innych lokali i urządzeń w trybie art. 200 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami – została przekazana do właściwości organu administracyjnego, od którego decyzji przysługuje skarga kasacyjna do sądu administracyjnego (art. 2 § 3 k.p.c.);
- wskazania art. 405 k.c. jako podstawy prawnej żądania zasądzenia nienależnie zwróconej nadpłaty na rzecz podatnika w okresie poprzedzającym wejście w życie

przepisów art. 52 § 1 Ordynacji podatkowej – por. wyrok SN z 9 marca 2018 r. (I CSK 295/17);

- konieczności badania tzw. przyczyny rezerwowej przy odpowiedzialności deliktowej w ocenie istnienia adekwatnego związku przyczynowego między wydaną decyzją a szkodą powodów (art. 361 § 1 k.c. – wyrok SN z 15 lutego 2018 r. (IV CSK 95/17)).

4.5. Inne aktywności w zakresie postępowań sądowych

4.5.1. Spory kompetencyjne

Kompetencja Prezesa PGRP polegająca na wskazywaniu organ właściwego do podejmowania czynności procesowych za Skarb Państwa znalazła zastosowanie w 61 przypadkach. Zdecydowana większość z nich dotyczyła wskazania *statio fisci* przy sporach dotyczących służebności przesyłu, gdzie – co do zasady – jako właściwy miejscowo wskazywany był starosta.

4.5.2. Przedstawianie stanowiska w postępowaniach, w których PGRP nie wykonuje zastępstwa

Prokuratoria Generalna angażuje się także w sprawy, w których nie wykonuje zastępstwa stron i uczestników postępowania przedstawiając argumenty, które w ocenie Prokuratorii należy uwzględnić przy rozstrzygnięciu danej sprawy. Instrumentem pozwalającym na to jest uprawnienie do przedstawienia sądom powszechnym, sądom administracyjnym, Sądowi Najwyższemu oraz Trybunałowi Konstytucyjnemu poglądów istotnych dla spraw przez nie rozpoznawanych. W 2018 r. Prokuratoria Generalna przedstawiała Sądowi Najwyższemu pisemne stanowiska w przedmiocie istotnego dla sprawy poglądu w 15 sprawach oraz występowała z wnioskiem o zezwolenie na przedstawienie poglądu także ustnie na rozprawie.

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

Przekładowe postępowania, w których Prokuratoria Generalna skorzystała z ww. kompetencji:

- III CZP 112/17 „czy uzyskanie na własność przez przedsiębiorstwo państwowe urządzeń przesyłowych posadowionych na nieruchomości należącej do Skarbu Państwa na podstawie ustawy z 20 grudnia 1990 r. o zmianie ustawy o przedsiębiorstwach państwowych, oddanej w użytkowanie wieczyste innemu przedsiębiorstwu mocą decyzji deklaratoryjnej wydanej w trybie ustawy z 29 września 1990 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości spowodowało uzyskanie przez przedsiębiorstwo przesyłowe z mocy prawa służebności gruntowej o treści odpowiadającej służebności przesyłu obciążającej prawo użytkowania wieczystego?” PGRP wnosila o odmowę podjęcia uchwały w tym trybie z uwagi na sposób określenia kręgu uczestników w postanowieniu sądu okręgowego z 12 października 2017 r. (II Ca 587/16), które zainicjowało postępowanie przed Sądem Najwyższym, pomimo tego, że wskutek podjętych czynności Skarb Państwa stał się uczestnikiem postępowania. Kierunek

rozstrzygnięcia Sądu Najwyższego był zbieżny z wnioskiem Prokuraturii Generalnej (postanowienie SN z 15 marca 2018 r.);

- III CZP 2/18 „Czy – z uwagi na niekonstytucyjność przepisów art. 96 ust. 1 i art. 97 ust. 1 ustawy - Prawo bankowe, jest dopuszczalna skarga o wznowienie postępowania w sprawie o nadanie klauzuli wykonalności na bankowy tytuł wykonawczy?” Zagadnienie dotyczyło problemu dopuszczalności skargi o wznowienie postępowania w przedmiocie nadania klauzuli wykonalności bankowemu tytułowi egzekucyjnemu z uwagi na stwierdzenie niekonstytucyjności art. 96 ust. 1 oraz art. 97 ust. 1 - Prawa bankowego. PGRP wnosila o odmowę podjęcia uchwały ewentualnie o podjęcie uchwały o treści: „Niedopuszczalne jest wniesienie skargi opartej na wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 14 kwietnia 2015 r. sygn. akt P 45/12 o wznowienie postępowania zakończonego orzeczeniem o nadaniu klauzuli wykonalności bankowemu tytułowi egzekucyjnemu”. Postanowieniem z 6 czerwca 2018 r. SN odmówił podjęcia uchwały;
- III CZP 3/18 „Czy z prawomocności materialnej (powagi rzeczy osądzonej) wyroku zasądzającego na rzecz powoda część świadczenia z danego stosunku prawnego korzysta rozstrzygnięcie o zasadzie odpowiedzialności z tego stosunku prawnego pomiędzy tymi samymi stronami przy niezmienionych okolicznościach sprawy?” PGRP wnosila o odmowę podjęcia uchwały ewentualnie o podjęcie uchwały „Moc wiążąca prawomocnego orzeczenia (art. 365 § 1 k.p.c.) nie obejmuje ustaleń faktycznych poczynionych w innej sprawie, ani ocen prawnych wyrażonych w uzasadnieniu zapadłego w niej wyroku”. W dniu 12 lipca 2018 r. SN podjął uchwałę „W procesie o świadczenie okresowe przysługujące powodowi na podstawie określonego stosunku prawnego za kolejny okres wymagalności, nie jest dopuszczalne ponowne badanie i ocenianie przez sąd zdarzeń prawnych, odnoszących się do zasady odpowiedzialności pozwanego, w takim zakresie, w jakim były one przedmiotem rozstrzygnięcia w prawomocnym wyroku wydanym w procesie między tymi samymi stronami o świadczenie należne za wcześniejsze okresy wymagalności”.

4.5.3. 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 Prokuraturii, 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).

5. Legislacja

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

W 2018 r. do Prokuratorii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej wpłynęło 1237 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 2017 roku (1287) spadła o 50.

Rola Prokuratorii Generalnej koncentruje się na zapewnieniu ochrony interesów Skarbu Państwa oraz spójności systemowej.

Ponadto rolą Prokuratorii jest sygnalizowanie wątpliwości dotyczących niespójności, bądź niejasności regulacji prawnych istotnych z punktu widzenia interesu Skarbu Państwa, dostrzeżonych podczas analizy orzecznictwa Sądu Najwyższego i sądów powszechnych oraz przedstawionych wniosków o sporządzenie opinii prawnych. Sugestie są zawierane bądź bezpośrednio w opinii prawnej (w sytuacji, gdy adresat opinii władny był zainicjować działania legislacyjne), bądź są kierowane bezpośrednio do podmiotów kompetentnych do rozważenia zasadności wprowadzenia odpowiednich zmian normatywnych (w sytuacji, gdy adresat opinii nie był władny zainicjować działań legislacyjnych).

W swoich opiniach Prokuratoria Generalna zwracała przede wszystkim uwagę na ochronę interesu Rzeczypospolitej Polskiej, a zwłaszcza na zapobieżenie możliwości składania roszczeń odszkodowawczych wobec Skarbu Państwa w związku z wadliwością projektowanych przepisów. Uwagi zgłaszane były, m.in. do.:

- rządowego projektu nowelizacji ustawy o odnawialnych źródłach energii. Wskutek zgłoszonych uwag wnioskodawca odstąpił od wprowadzenia budzących wątpliwości rozwiązań w zakresie uprawnień do nieruchomości. Miały one co prawda „wzmacniać bezpieczeństwo interesów właścicieli gruntów”, ale jednocześnie czyniły to w sposób nieprecyzyjny, nakładając na inwestora zbyt daleko idące i sprzeczne z niektórymi unormowaniami systemowymi (k.c.). Zwrócono też uwagę, że wprowadzenie rozwiązań mających odnosić się do trwających już stosunków umownych (w szczególności w doniesieniu do inwestycji w farmy wiatrowe) może rodzić ryzyko formułowania roszczeń w trybie postępowań arbitrażowych;
- rządowego projektu nowelizacji Prawa wodnego (UD 359). Zastrzeżenia dotyczyły określenia zasad reprezentacji Skarbu Państwa oraz form wykonywania uprawnień właścicielskich Skarbu Państwa w stosunku do urządzeń wodnych wykonywanych przez Wody Polskie na m.in. gruntach pokrytych śródlądowymi wodami płynącymi. Udział PGRP w opiniowaniu tej, ustawy skutkowało przyjęciem innej treści np. art. 216 ust. 6 ustawy – Prawo wodne;
- senackiego projektu ustawy o przeciwdziałaniu marnowaniu żywności. Uwagi dotyczyły głównie braku precyzyjnego określenia przedmiotu regulacji, tzn. marnowania żywności, sposobu postępowania z nią w celu przeciwdziałania

marnowaniu, zasad odpowiedzialności za przekazaną żywność oraz rozliczania opłat przekazanych w związku z jej marnowaniem;

- projektu ustawy – Emerytura bez podatku. Uwagi dotyczyły koniecznościważenia wartości konstytucyjnych w kontekście założenia ustanowienia przywilejów dla określonej grupy podmiotów;
- rządowego projektu nowelizacji ustawy o gospodarce nieruchomościami (UB 15). Prokuratoria Generalna zwróciła uwagę, że skoro istotą projektowanej regulacji jest wyłączenie regulowanych przepisami ustawy o gospodarce nieruchomościami roszczeń o zwrot nieruchomości niewykorzystanych na cel wywłaszczenia, to należałoby rozważyć, czy w takich przypadkach, gdy nieruchomość niewykorzystana na cel wywłaszczenia znajduje się nadal w zasobie publicznym, nie byłoby właściwsze jej zwrócenie poprzedniemu właścicielowi, co prowadziłoby do wykluczenia roszczeń odszkodowawczych.

6. 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.

W 2018 r. do Prokuratorii Generalnej wpłynęło 149 wniosków dotyczących wyrażenia zgody na rozporządzenie mieniem państwowych osób prawnych. Dwa spośród ww. wniosków zakwalifikowano jako sprawy z 2019 roku. Na potrzeby niniejszego zestawienia przyjęto więc liczbę wniosków – **147** (pozostałe dwa uwzględnione zostaną w zestawieniu za 2019 r.).

Spośród **147** wniosków:

- 70 wniosków zostało złożonych przez uczelnie publiczne;
- 36 wniosków zostało złożonych przez Polską Akademię Nauk;
- 3 wnioski zostały złożone przez instytuty naukowe Polskiej Akademii Nauk;
- 7 wniosków zostało złożonych przez przedsiębiorstwo państwowe „Porty Lotnicze”;
- 17 wniosków zostało złożonych przez państwowe instytuty badawcze;
- 14 wniosków zostało złożonych przez inne podmioty (NBP, BGK, NFZ, ZUS, Tatrzański Park Narodowy, spzoz-y).

Podział wniosków ze względu na czynności rozporządzające:

- sprzedaż – 72;
- ustanowienie hipoteki – 18;
- oddanie do odpłatnego korzystania (najem/dzierżawa) – 16;
- ustanowienie służebności – 15;
- zmiana warunków najmu – 4;
- nieodpłatne przekazanie nieruchomości w trybie art. 55a u.g.n. – 3;
- zrzeczenie się nieruchomości – 3;
- użyczenie – 3;
- darowizna – 3;
- zamiana nieruchomości – 3;
- ustanowienie prawa użytkowania – 2;
- zwrotne przeniesie w wyniku odwołania darowizny – 2;
- nieodpłatne przekazanie na rzecz gminy – 1;
- zmiana treści użytkowania – 1;
- aport/ wyposażenie – 1.

Sposoby rozstrzygnięć wniosków państwowych osób prawnych składanych do PGRP w 2018 r. w trybie art. 38 ust. 2-4:

- zgoda – 107;
- odmowa – 2;
- zwrot wniosku – 5;
- wniosek bezprzedmiotowy – 9;
- inny sposób zakończenia (np. przekazanie według właściwości) – 2.

22 wnioski nadal są rozpatrywane.

Dodatkowo, spośród wniosków, które wpłynęły jeszcze w 2017 r., a rozstrzygnięcie wydano w 2018 r., sposób ich rozpoznania był następujący:

- zgoda - 15;
- odmowa - 3;
- zwrot wniosku - 5;
- inny sposób zakończenia - 1.

W roku 2018 rozpatrzono również cztery wnioski złożone na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie szczegółowego sposobu gospodarowania niektórymi składnikami majątku Skarbu Państwa, których przedmiotem było współdziałanie z właściwymi organami oraz jednostkami przy podejmowaniu decyzji o sposobie zagospodarowania składników rzeczowych majątku ruchomego oraz praw na dobrach niematerialnych, o wartości przekraczającej 200 000 zł.

Ponadto rozpatrywano dwa wnioski złożone na podstawie art. 95 ust. 5 w zw. z art. 95 ust. 1 ustawy o Agencji Mienia Wojskowego, jedna z wniesionych spraw jest w toku.

Wpłynął również jeden wniosek obejmujący przedstawienie stanowiska Prezesa PGRP w zakresie określonym w art. 98 ust. 5 ustawy o Agencji Mienia Wojskowego (co do odwołania przez wojewodę darowizny nieruchomości stanowiącej lotnisko wojskowe lub jego część na rzecz jednostki samorządu terytorialnego), sprawa jest w toku.

2) 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).
- C. Sprawozdanie o stanie mienia Skarbu Państwa według stanu na 31 grudnia 2017 r.

Prezes Prokuratorii Generalnej przygotował i przedłożył Sejmowi RP Sprawozdanie o stanie mienia Skarbu Państwa według stanu na 31 grudnia 2017 r. W zbiorczej ewidencji majątku Skarbu Państwa uwzględniono składniki wyróżnione rodzajowo, składniki podlegające ewidencji na szczególnych zasadach i w zakresie określonym w odrębnych przepisach, składniki mające formę majątków odrębnych oraz prawa majątkowe, które stanowiły wkład założycielski lub udział Skarbu Państwa w państwowych osobach prawnych. Na posiedzeniu sejmowej Komisji do Spraw Energii i Skarbu Państwa, które odbyło się 6 listopada 2018 r., Sprawozdanie zostało przyjęte.

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

Prezes Prokuratorii Generalnej 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 prowadzono następujące zbiorcze ewidencje:

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

W 2018 r. przedmiotowa ewidencja obejmowała 2.828 jednostek.

2) ewidencję spółek z udziałem Skarbu Państwa, prowadzoną na podstawie informacji otrzymywanych od 18 organów nadzorujących. Obejmowała ona 443 spółki.

3) ewidencję przedsiębiorstw państwowych, prowadzona na podstawie informacji otrzymywanych od 13 organów nadzorujących. Obejmowała ona 31 przedsiębiorstw państwowych.

II. Jeżeli chodzi o zadania realizowane na podstawie ustawy - Przepisy wprowadzające ustawę o zasadach zarządzania mieniem państwowym, to obejmują one w szczególności wykonywanie praw i obowiązków Skarbu Państwa wynikających z tytułów uczestnictwa w spółkach działających na terenie Polski przed 1 września 1939 r., w tym spółek reaktywowanych. Ma to 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:

- 1) Miodosytnia Przemysł Miodowo- Pszczelniczy K. Mieszkowski S.A. z siedzibą w Warszawie;
- 2) Browary Grodziskie S.A. z siedzibą w Grodzisku Wielkopolskim;
- 3) Herzfeld i Victorius S.A. z siedzibą w Grudziądzu;
- 4) EESG Spółka Akcyjna Gruntowa i Budowlana S.A. z siedzibą w Krakowie;
- 5) Zjednoczone Fabryki Cykorii Ferd. Bohm & Gleba S. A. z siedzibą w Toruniu;
- 6) „BERGTRANS” Towarzystwo Żeglugowe sp. z o.o. z siedzibą w Gdyni;
- 7) Mirkowska Fabryka Papieru S. A. z siedzibą w Krakowie;
- 8) Steinhagen i Saenger Fabryki Papieru i Celulozy S. A. z siedzibą w Warszawie;
- 9) Przemysł Mydlarski i Perfumeryjny Fryderyk Puls S. A. z siedzibą w Warszawie;
- 10) „Siła i Światło” Spółka Akcyjna z siedzibą w Warszawie;
- 11) Spółka Akcyjna Fabryk Metalowych pod firmą Norblin, Bracia Buch i T. Werner w Warszawie w likwidacji;
- 12) Modrzejów - Hantke Zjednoczone Zakłady Górniczo - Hutnicze Spółka Akcyjna w likwidacji z siedzibą w Warszawie.

W przypadku głosowania przeciwko uchwałom objętym porządkiem obrad, żądano zaprotokolowania 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 (sprawy dotyczące spółek z pozycji nr 8, 10 i 12); powyższe dotyczy również bezprawnego pozbawienia przedstawicieli akcjonariusz udziału w walnych zgromadzeniach (w sprawach dotyczących spółek z pozycji nr 1 i 2). Pełnomocnicy Skarbu Państwa nie zostali dopuszczeni do udziału w walnych zgromadzeniach spółek Miodosytnia Przemysł Miodowo- Pszczelniczy K. Mieszkowski oraz Browary Grodziskie S. A., co stało się przesłanką zaskarżenia podjętych uchwał przed sądem, gdzie żądanie obejmuje stwierdzenie ich nieważności oraz wniosek o zabezpieczenie powództwa przez zawieszenie postępowania rejestrowego.

Prokuratoria Generalna współpracuje z organami wymiaru sprawiedliwości w sprawach dotyczących doprowadzenia przez przedstawicieli poszczególnych spółek przedwojennych do niekorzystnego rozporządzenia mieniem na szkodę Skarbu Państwa. Prokuratoria podejmuje działania faktyczne i prawne skutkujące reaktywacją spółek w oparciu o niewielką liczbę dokumentów akcji, które nie inkorporowały praw udziałowych, oraz uzyskuje w drodze nienależnego przyznania nabywcom roszczeń od spółek odszkodowań za mienie stanowiące pierwotnie własność tych podmiotów.

7. Organizacja i budżet PGRP

7.1. Schemat organizacyjny

Ustawa o Prokuratorii Generalnej wyraźnie wyodrębnia zadania samej Prokuratorii Generalnej (przede wszystkim w zakresie zadań obsługi prawnej, takich jak zastępstwo procesowe

czy sporządzanie opinii prawnych) oraz Prezesa PGRP (organu administracji rządowej i kierującego pracami Prokuraturii).

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

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

Zadania Prokuraturii Generalnej i Prezesa PGRP były wykonywane w ramach jej departamentów. Według stanu na koniec 2018 r. w Prokuraturii było 11 departamentów:

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

Ponadto w Prokuraturii Generalnej działała komórka organizacyjna zapewniająca obsługę administracyjną Urzędu. Na koniec 2018 r. było to Biuro Budżetowo-Administracyjne.

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

W 2018 r. kontynuowano organizację Konkursu o nagrodę Prezesa Prokuratorii Generalnej za najlepszą pracę habilitacyjną, doktorską i najlepszą pracę magisterską z zakresu prawa sądowego ku pamięci Stanisława Bukowieckiego – w składzie Kapituły konkursowej znaleźli się wszyscy członkowie Kolegium (z wyjątkiem Prezesa PGRP) oraz trzy dodatkowe osoby spoza jego składu. Kapituła pracowała głównie w trybie obiegowym, a jej prace zostały zwieńczone posiedzeniem plenarnym w grudniu, na którym wyłoniono laureatów i wyróżnionych. W dniu 12 grudnia 2018 r. Kapituła Konkursu wyłoniła laureatów i wyróżnionych w II Edycji Konkursu.

Nagrodzone prace habilitacyjne:

Pierwszą nagrodę przyznano ex aequo pracom dra hab. Piotra Ryłskiego pt. „Uczestnik postępowania nieprocesowego – zagadnienia konstrukcyjne” oraz dra hab. Tadeusza Zembrzuskiego pt. „Nieważność postępowania w procesie cywilnym”. Każdemu z Autorów przyznano nagrodę w postaci pieniężnej o wysokości 15.000 zł.

Nagrodzone i wyróżnione prace doktorskie:

Pierwszą nagrodę (12 000 zł) otrzymała dr Karolina Paluszek, autorka rozprawy „Komparatystyka językowa jako narzędzie interpretacyjne TSUE”. Kolejne nagrody o wysokości odpowiednio 8 000 zł i 7 000 zł Kapituła przyznała dr. Filipowi Balcerzakowi za pracę „Investor – state arbitration and human rights” oraz dr. Filipowi Rakiewiczowi, autorowi pracy „Poczucie tożsamości narodowej jako dobro osobiste. Studium cywilnoprawne”.

Kapituła zdecydowała się także wyróżnić pracę dra Dominika Horodyskiego za pracę „Transparentność arbitrażu inwestycyjnego”.

Nagrodzone i wyróżnione prace magisterskie:

Pierwszą nagrodę (10 000 zł) za najlepszą pracę magisterską otrzymał Wojciech Bańczyk, autor pracy „Ustawowa oraz umowna alokacja ryzyka zmiany okoliczności podczas wykonywania długoterminowej umowy o dzieło i o roboty budowlane – w kierunku umowy rozwijającej się”. Drugą nagrodę (7 000 zł) za pracę magisterską „Sposoby ustalania treści prawa obcego w postępowaniu cywilnym” otrzymał Paweł Banul. Trzecią nagrodę (5 000 zł) przyznano Wojciechowi Olendrowi za pracę „Prezydent RP jako podmiot administrujący”.

Ponadto Kapituła wyróżniła pracę Mateusza Kosmowskiego o tytule „Zakres przedmiotowy pełnomocnictwa procesowego udzielanego adwokatowi”.

7.2. 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 Prokuraturii Generalnej w wykonywaniu ich typowych zadań, z drugiej zaś zapewnienie wyróżniającym się pracownikom Prokuraturii (asystentom radców) wyraźnej ścieżki rozwoju zawodowego, w tym także pod względem finansowym. Konsekwencją charakteru stanowiska referendarza jest wprowadzenie wymogów dla osób, które mogą zostać zatrudnione na tym stanowisku zbliżonych do wymogów dotyczących radców (ukończenie wyższych studiów prawniczych, polskie obywatelstwo, nieskazitelný charakter oraz niekaralność) oraz wymogu dwuletniego doświadczenia zawodowego w zakresie szeroko pojętych czynności wymagających wiedzy prawniczej. Skoro stanowisko referendarza jest stopniem rozwoju kariery zawodowej w Prokuraturii Generalnej, to w efekcie ustawa o PGRP wprowadziła zasadę, że osoba która pracowała na stanowisku referendarza w Prokuraturii Generalnej przez co najmniej 3 lata nabywa prawo ubiegania się o stanowisko radcy. Tym samym powstała w ramach Prokuraturii Generalnej nowa odrębna ścieżka awansu zawodowego dla osób pragnących wykonywać zawody prawnicze. Ścieżka ta stanowić będzie uzupełnienie dotychczasowych możliwości (aplikacji prawniczych), ze względu na ograniczenia budżetowych (liczby etatów referendarskich) nigdy nie stanie się natomiast masową drogą dojścia do wykonywania zawodów prawniczych.

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

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

Stan zatrudnienia w Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej na dzień 31 grudnia 2018 r. wynosił (w przeliczeniu na pełne etaty) 284,82 etaty, w tym:

- 1) Kierownictwo (Prezes i Wiceprezesi) 2;
- 2) radcowie 130,67;
- 3) referendarze 39;
- 4) pozostali pracownicy 114,15.

W porównaniu ze stanem na koniec 2017 r. nastąpił spadek poziomu zatrudnienia (z poziomu 290,97 osób). Niezależnie od powyższego Prokuratura Generalna pozostaje urzędem niewielkim w zestawieniu z szacunkami przyjmowanymi przy jej tworzeniu. Zgodnie z założeniami zawartymi w uzasadnieniu rządowego projektu Ustawy zatrudnienie w Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej miało docelowo wynosić ok. 525 osób – i to przy założeniu, że obowiązkowe zastępstwo procesowe miało obejmować jedynie sprawy o wartości przedmiotu sporu przewyższającej 1 000 000 zł.

Wymaga podkreślenia, że wysoki poziom wykonywania zadań, w szczególności skuteczność zastępstwa procesowego wymaga prowadzenia ustabilizowanej polityki kadrowej. Kluczowym kapitałem Prokuraturii Generalnej są doświadczeni radcowie z kilkunastoletnim doświadczeniem. Z tego względu konsekwentnie od lat, wysiłki kierownictwa Prokuraturii zmierzają do zapobieżenia fluktuacjom kadrowym. Starania te były kontynuowane w 2018 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 2018 r. osiągnięty.

7.3. Wykonanie budżetu Prokuraturii Generalnej

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

WYDATKI

W części 74 – Urzędu Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej zaplanowane zostały wydatki w dwóch działach:

1) dział 750 – Administracja Publiczna

rozdział 75003 – Prokuratura Generalna Rzeczypospolitej Polskiej

2) dział 752 – Obrona Narodowa

rozdział 75212 – Pozostałe wydatki obronne

Plan wydatków Urzędu Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej na dzień 31 grudnia 2018 r. wynosił 48.588,05 tys. zł. W stosunku do kwoty planu wynikającej z ustawy budżetowej na 2018 r. 36.859,00 tys. zł uległ zwiększeniu o kwotę 11.729,05 tys. zł. Powyższe było skutkiem kontynuacji wejścia w życie z dniem 1 stycznia 2017 r.:

- ustawy o Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej;
- ustawy o zasadach zarządzania mieniem państwowym;
- ustawy przepisy wprowadzające ustawę o zasadach zarządzania mieniem państwowym,

które znacząco rozszerzyły zakres kompetencji Prokuraturii Generalnej, a tym samym nałożyły na nią nowe zadania. Środki powyższe 11.729,05 tys. zł pochodziły z rezerwy celowej (część 83 poz. 44 – Dofinansowanie realizacji niektórych zadań kontynuowanych (kwota 10.764,00 tys. zł) oraz poz. 6 – Rezerwa na sfinansowanie wypłaty nagród, utworzona na podstawie art. 46 ust. 5 ustawy o Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej (kwota 965,05 t zł).

Wykonanie planu wydatków po zmianach Urzędu Prokuraturii Generalnej na 2018 r. wyniosło 48 429,08 tys. zł, tj. 99,67 %.

Głównymi kategoriami wydatków w 2018 roku były:

- a) wynagrodzenia, w tym dodatkowe wynagrodzenie roczne w wysokości: 28 372,37 tys. zł;
- b) pochodne od wynagrodzeń w wysokości: 5 118,20 tys. zł;
- c) czynsz najmu siedziby PGRP w wysokości: 3 633,42 tys. zł;
- d) podróże służbowe krajowe i zagraniczne w wysokości: 721,59 zł;
- e) wydatki na zewnętrzne usługi prawnicze w wysokości: 5 503,55 tys. zł;
- f) wydatki majątkowe w wysokości: 304,43 zł;
- g) pozostałe wydatki bieżące w wysokości: 4 775,52 tys. zł.

DOCHODY

Plan dochodów Urzędu Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej na 2018 r., który ogółem wynosił 12 693 tys. zł został zrealizowany w kwocie 9 659,06 tys. zł, co stanowi 76,10 % planu.

Głównymi kategoriami dochodów w 2018 r. były:

- a) wpływy z tytułu zasądzonych kosztów zastępstwa procesowego i egzekucyjnego w wysokości: 965,09 tys. zł ;
- b) wpływy z różnych opłat – kwota 8 585,83 zł, z tego z tytułu:
 - rocznej opłata abonamentowa za wykonywanie zastępstwa oraz wydawanie opinii prawnych – kwota 5 593,38 tys. zł;
 - opłaty za wykonanie zastępstwa osoby zastępowanej – kwota 2 803,62 tys. zł;
 - opłaty za sporządzenie opinii prawnej na zlecenie osoby zastępowanej – kwota 183,83 tys. zł;
 - opłaty za przeprowadzenie mediacji w wysokości 5,00 tys. zł;
- c) pozostałe wpływy (zwroty wydatków poniesionych w latach ubiegłych, kary, odsetki za zwłokę w zapłacie/bankowe i inne) – kwota 108,14 tys. zł.

Opłaty za wykonanie zastępstwa osoby zastępowanej uzyskano między innymi od:

- a) PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. – kwota netto 725,00 tys. zł;
- b) Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie – kwota netto 663,60 tys. zł;
- c) Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości – kwota netto 377,25 tys. zł;
- d) Narodowe Centrum Badań i Rozwoju – kwota netto 170,00 tys. zł;
- e) PP Porty Lotnicze – kwota netto 116,60 tys. zł;

Opłatę za wykonanie opinii prawnej uzyskano między innymi od:

- a) PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. – kwota netto 111,00 tys. zł;
- b) PP Porty Lotnicze – kwota netto 26,00 tys. zł;
- c) Uniwersytet Warszawski – kwota netto 20,00 tys. zł;

d) Politechnika Warszawska – kwota netto 14,00 tys. zł.