



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
IX kadencja
Prezes Prokuraturii Generalnej RP

KR-031-1-21/PDO
W/8487/21

Druk nr 1105
Warszawa, 31 marca 2021 r.

Pani
Elżbieta Witek
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowna Pani Marszałek!

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

- Sprawozdanie z działalności Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej w okresie od 1 stycznia do 31 grudnia 2020 roku

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

Z szacunkiem

(-) Mariusz Haładyj



Prokuratura Generalna
Rzeczypospolitej Polskiej

Sprawozdanie z działalności
Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej
w okresie
od 1 stycznia do 31 grudnia 2020 roku

Warszawa, marzec 2021 roku

1. Podsumowanie

I. W roku 2020 Prokuratoria Generalna RP kontynuowała realizację przyjętej na lata 2019-2022 strategii. Jej podstawowym założeniem jest zachowanie priorytetowego charakteru czynności zastępstwa procesowego przy jednoczesnym wzmocnieniu kompetencji w zakresie świadczenia kompleksowego doradztwa prawnego na rzecz *stationes fisci* i państwowych osób prawnych. Ważnym celem pozostawało zatem zwiększanie zaangażowania PGRP w aktywności takie jak: opiniowanie projektów umów i innych czynności prawnych, rozwiązywanie problemów prawnych powstałych w toku wykonywania umów oraz wspieranie *stationes fisci* i osób zastępowanych w polubownym rozwiązywaniu sporów.

Cele działań Prokuratorii Generalnej:

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

II. Podstawowe aktywności

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

▪ **Według stanu na 31 grudnia 2020 r. Prokuratoria Generalna prowadziła 8 095 spraw sądowych (wobec 7 887 spraw na 31 grudnia 2019 r.), o łącznej wartości roszczeń wynoszącej niemal 61,5 mld zł.**

- Około 1000 spraw dotyczy odpowiedzialności kontraktowej, w tym zwłaszcza kar umownych.
- Około 680 spraw dotyczy roszczeń reprivatyzacyjnych, podobna liczba spraw dotyczy odpowiedzialności za inne decyzje administracyjne.
- W ponad 500 sprawach reprezentujemy zamawiających infrastrukturalnych.

▪ **Liczba nowych spraw sądowych zarejestrowanych w 2020 r. wyniosła ogółem 2 377 (z tego zastępstwo procesowe ograniczone do postępowania przed Sądem Najwyższym**

- 183, zastępstwo Skarbu Państwa przed sądami powszechnymi - 2136, zastępstwo państwowych osób prawnych - 58).

- **Łączna wartość roszczeń w nowych sprawach Skarbu Państwa wynosi 4,2 mld zł, 33 mln euro i 209 tys. dolarów, zaś w sprawach państwowych osób prawnych - 962 mln zł.**

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

- **PGRP w 2020 r. wygrała¹ 798 spraw skierowanych przeciwko Skarbowi Państwa lub państwowym osobom prawnym - oddalone zostały roszczenia na łączną kwotę 1,1 mld zł. Spraw przegranych² było zaś 126. Łączna kwota zasądzeń od Skarbu Państwa lub państwowych osób prawnych wyniosła 77 mln zł.**
- **Oznacza to skuteczność PGRP w tych sprawach na poziomie 93,81%.**
- **W sprawach z powództwa Skarbu Państwa lub państwowych osób prawnych spraw wygranych³ było 187, a przegranych 38. Łączna suma kwot zasądzonych to 161 mln zł, zaś łączna suma oddalonych roszczeń to 54 mln zł.**
- **Oznacza to skuteczność PGRP w sprawach skierowanych z powództwa Skarbowi Państwa lub państwowych osób prawnych na poziomie 74,8. %⁴.**

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

- **Do 70 wzrosła liczba negocjacji**, w których PGRP wzięła udział po stronie podmiotów publicznych (w 2019 r. było ich 28, a w 2018 - 7).
- **Przy udziale PGRP zawarto ugody w 136 sprawach** (dodatkowo Prokuratoria Generalna wsparła procesy polubownego rozwiązywania sporu w szeregu innych spraw, zanim trafiły one do sądów). **Łączna wartość przedmiotu sporu (zgłoszonych roszczeń) w tych sprawach wyniosła 1,26 mld zł (w 2019 r. zawarto 96 ugód w sprawach o wartości przedmiotu sporu ok. 1,5 mld).**

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

¹ Także częściowo - w ponad 50%.

² Także częściowo przegranych.

³ Także częściowo.

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

- **W 2020 r. Prokuratoria sporządziła 411 opinii.**
- **PGRP bardziej otworzyła się również na udzielanie bieżącego, doraźnego doradztwa prawnego** (niewidocznego w statystykach, ponieważ nie zawsze wymagającego sporządzenia opinii czy innego formalnego dokumentu).
- Wartość opiniowanych czynności wyraża się łącznie w miliardach złotych.

- Prokuratoria opublikowała w 2020 r. pierwsze **wzory postanowień umów** (dotyczące problematycznego w praktyce oznaczania stron umowy, zwłaszcza Skarbu Państwa); podjęto prace nad kolejnymi wzorami i rekomendacjami, dotyczącymi polubownego rozwiązywania sporów, formułowania postanowień umów dotyczących kar umownych i rozwiązania umowy (w tym prawa odstąpienia i wypowiedzenia umowy).
- Swoją działalność istotnie rozwinął **Sąd Polubowny przy Prokuratorii Generalnej RP**, w szczególności znacznie zwiększyła się, w stosunku do lat ubiegłych, liczba mediacji i koncyliacji prowadzonych przed Sądem Polubownym przy PGRP.

- **Pomimo epidemii znacznie wzrosło wykorzystanie Sądu Polubownego** - wpłynęło do niego 69 wniosków o przeprowadzenie postępowania polubownego (57 dotyczyło mediacji, 9 koncyliacji, 3 arbitrażu), co stanowi blisko **trzykrotny wzrost** w porównaniu z 2019 r.
- Postępowania mediacyjne w Sądzie Polubownym przy PGRP cechuje **bardzo wysoka skuteczność** (znajdująca odbicie w liczbie zawieranych ugód). **W przypadku mediacji umownych odsetek postępowań zakończonych ugodą wynosi 100%, a w przypadku mediacji ze skierowania sądu ok. 80%.**

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

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

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

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

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

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

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

IV. Uzupelnieniem zastępstwa procesowego i kompleksowego doradztwa prawnego są działania systemowe.

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

- przedstawiania **istotnych poglądów przed sądami**, w tym przed Sądem Najwyższym i Naczelnym Sądem Administracyjnym (w 2020 zostało wniesionych 14 takich stanowisk),
- przygotowywania **wzorów postanowień umów i rekomendacji** dla podmiotów publicznych oraz aktywnego udziału w przygotowywaniu wzorcowych dokumentów przez jednostki reprezentujące Skarb Państwa, w szczególności na potrzeby zamówień publicznych (PGRP wzięła udział m.in. w tworzeniu wzorcowych projektów umów dla GDDKiA oraz PKP PLK, na bazie których ci dwaj najwięksi zamawiający realizują swoje inwestycje dot. budowy i remontów dróg oraz linii kolejowych w systemie „Projektuj i Buduj”),
- uczestniczenia w **procesie legislacyjnym**, w tym formułowania wniosków *de lege ferenda*.

Przykładem orzeczenia Sądu Najwyższego, które zapadło w 2020 r., a przy podejmowaniu którego Prokuratoria przedstawiała istotny pogląd, była przełomowa uchwała dotycząca spraw tzw. dekretu warszawskiego (uchwała Sądu Najwyższego z 30 czerwca 2020 r., sygn. akt III CZP 71/19). Odwróciła ona niekorzystną dla Skarbu Państwa linię orzeczniczą.

Ma ona zastosowanie również w każdej innej sprawie odszkodowawczej przeciwko Skarbowi Państwa, w których źródłem odszkodowania miałyby być decyzja administracyjna.

Prokuratoria uczestniczyła w przygotowywaniu regulacji związanych ze skutkami epidemii Covid-19, które m.in.:

- zapobiegły wstrzymaniu największych inwestycji infrastrukturalnych w czasie epidemii Covid-19,
- umożliwiły przeprowadzanie rozpraw zdalnych,
- pozwoliły na uproszczoną restrukturyzację przedsiębiorców (rozwiązanie to stało się najpopularniejszą procedurą restrukturyzacyjną wśród przedsiębiorców).

V. Pozostałe aktywności:

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

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

Ponadto zwalczanie epidemii SARS-Cov2 będzie skutkować i już skutkuje sporami sądowymi. Nie sposób jest wskazać na ich potencjalną liczbę, można tylko podać, że w połowie marca 2021 r. do Prokuratorii Generalnej RP doręczonych zostało kilka pozwów zawierających roszczenia odszkodowawcze z racji wprowadzanych obostrzeń sanitarnych i kilka pozwów dotyczących opóźnień, wynikających z tych obostrzeń, w realizacji umów. Trzeba również pamiętać, że zdecydowana większość roszczeń, która w typowym biegu spraw trafiłaby do sądów powszechnych w 2020 r. trafi tam w roku 2021 lub w latach następnych.

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



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

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

Dzięki temu zmniejszyć się powinna liczba sporów z udziałem Skarbu Państwa, które same z siebie generują koszty.

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

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

Wreszcie zwiększyć się powinna liczba spraw, w których Prokuratoria Generalna przejmie **zastępstwo w postępowaniu przed sądami administracyjnymi**. W szerszej perspektywie powinno to wpłynąć pozytywnie na skuteczność *stationes fisci* w tych postępowaniach (skutkującej zwłaszcza uniknięciem uchylecia decyzji lub innych aktów administracyjnych).

W 2021 kontynuowana będzie realizacja Strategii Prokuratorii na lata 2019-2022, ze szczególnym uwzględnieniem:

- koncentrowanie zaangażowania na sprawach sądowych najbardziej złożonych oraz precedensowych;
- prowadzenie spraw sądowych związanych z pozwami w sprawie odszkodowań za ograniczenia w prowadzeniu działalności gospodarczej związanych z Covid-19;
- rozwój aktywności doradczej, w tym w zakresie udziału w negocjacjach, opiniowania czynności prawnych podejmowanych przez podmioty publiczne oraz legislacji;
- dalszy rozwój Sądu Polubownego;
- zwiększenie zaangażowania w sprawy z zakresu prawa publicznego, w tym w zastępstwo w sprawach sądowo-administracyjnych;
- podejmowanie działań systemowych i informacyjnych podnoszących świadomość prawną podmiotów publicznych ale też świadomość możliwości skorzystania ze wsparcia Prokuratorii.

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

2. Zasadnicze obszary działalności Prokuratorii Generalnej

2.1. Nawiązywanie stosunków prawnych (zawieranie umów)

Ustawa o PGRP przewiduje obowiązek uzyskania opinii Prokuratorii 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 Prokuraturii Generalnej w negocjacjach ugodowych i mediacji, system ochrony prawnej jednostek Skarbu Państwa oraz państwowych osób prawnych można uznać za komplementarny.

2.1.1. Rodzaje umów opiniowanych w Prokuraturii Generalnej

W 2020 r. zostało złożonych 527 wniosków o wydanie opinii (w 2019 r. 451), spośród nich 169 (w 2019 r. 119) dotyczyło zaopiniowania projektów umów, czy innych czynności prawnych.

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

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 i sprzętu, w tym sprzętu wojskowego;
- utrzymanie dróg;
- usługi informatyczne;
- utrzymanie infrastruktury sprzętowej i informatycznej;
- dokapitalizowanie spółek Skarbu Państwa;
- dofinansowania szeregu przedsięwzięć środkami europejskimi.

W tym kontekście należy zwrócić szczególną uwagę na opiniowanie wzorów umów i wydawanie opinii w przedmiocie umów dotyczących:

- szpitali tymczasowych,

PGRP brała czynny udział w negocjowaniu umów o utworzenie szpitali tymczasowych na Stadionie Narodowym oraz w Siedlcach; aktywnie wspomagała Kancelarię Prezesa Rady Ministrów w negocjacjach oraz pomagała eliminować rozbieżności natury prawnej i biznesowej między stronami.

Prokuratoria współpracowała też z Ministerstwem Aktywów Państwowych przy przygotowywaniu pozostałych umów o utworzenie i utrzymania szpitali tymczasowych (łącznie 8 umów, m.in. z KGHM, PKN Orlen, Lotosem, PKO BP, PGZ) – szczegółowo opiniowała umowy i uczestniczyła w konsultacjach z MAP.

- nabywania produktów medycznych i środków ochrony osobistej,

Prokuratoria opiniowała umowy zawierane w pierwszych tygodniach epidemii Covid-19 na podstawie poleceń Prezesa RM, dotyczących nabywania produktów medycznych i środków ochrony osobistej.

- objęcia akcji w ARP przez Skarb Państwa za 900 mln zł z Funduszu Reprywatyzacji,
- udzielania przez ARP pomocy publicznej z dotacji udzielonej przez Skarb Państwa w wysokości 600 mln zł,
- procesu konsolidacji spółek z branży cukrowej.

2.1.2. Wzory postanowień umów lub innych czynności prawnych

W 2020 r. Prokuratoria Generalna kontynuowała działalność w zakresie rekomendacji i wzorców co do postanowień umów i innych czynności prawnych.

Poza przygotowanymi wzorami do postanowień umów w zakresie oznaczenia stron, w szczególności wskazujących na trudności, jakie w praktyce napotyka oznaczenie Skarbu Państwa jako strony umowy (<https://prokuratoria.gov.pl/rekomendacje-i-wzory-postanowien-umow,m,mg,121>) równoległe rozpoczęto prace nad rekomendacjami dotyczącymi:

- 1) postępowania w zakresie polubownego rozwiązywania sporów,

2) odstąpienia od umowy, wypowiedzenia umowy i rozwiązania umowy za porozumieniem stron,

3) formułowania postanowień umowy w zakresie kar umownych.

2.2. Realizacja stosunków prawnych

2.2.1. Opinie sporządzane w toku realizacji stosunków prawnych

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

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

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

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

Jak to już było wskazywane, zarówno przepisy ustawy o Prokuratorii Generalnej jak i praktyka ich stosowania, spowodowały zwiększone zaangażowanie Prokuratorii 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 Prokuratorii 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 Prokuratorii. 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 2020 r. zawarto ugody w 136 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 1,26 mld zł. (w 2019 r. 96 ugód w sprawach o wartościach przedmiotu sporu ok. 1,5 mld).

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). Zawieranie ugód na obecną skalę możliwe jest dzięki zmianom prawa wprowadzonym w **Pakiecie „100 zmian dla firm”**.

Z perspektywy ugodowo - mediacyjnej w 2020 roku na szczególne podkreślenie zasługuje korzystne dla Skarbu Państwa osiągnięcie porozumienia

- ❖ **Ugoda pomiędzy Rafako a Nowe Jaworzno Grupa Tauron** w sprawie budowy nowego bloku 910 MW w Elektrowni Jaworzno - ugoda zakończyła wieloletnie spory o wartości kilkuset milionów zł (wartość kontraktu to **6,5 mld zł**) a blok został oddany do użytku. Blok zapewnia prąd dla 2,5 mln odbiorców, a w czasie ostatnich mrozów pozwolił systemowi energetycznemu w Polsce „przetrawić” bez zakłóceń, pracując na swojej maksymalnej mocy.
- ❖ **Zakończone ugodą negocjacje z udziałem PLNG** – roszczenia wobec Skarbu Państwa wynosiły ok. **0,5 mld zł** związane były z budową **Gazoportu** w Świnoujściu, ugoda całościowo rozliczyła wykonanie tej inwestycji.
- ❖ **Ugody zawarte przez GDDKiA oraz PKP PLK z wykonawcami inwestycji:** pięć ostatnich ugód to ugodzenie roszczeń w wysokości **0,5 mld zł**.

- ❖ **Uгода między NFOŚiGW a MPK Częstochowa:** w ramach rozwiązania sporu uzgodniono nową umowę między stronami; ugoda zakończyła się bez wypłacenia przez NFOŚiGW i Skarb Państwa odszkodowania (roszczenia w wysokości **90 mln zł**); istotne znaczenie społeczne umowy ze względu na zapewnienie sprawnego funkcjonowania transportu publicznego przy jednoczesnej możliwości realizacji celów ekologicznych.

Konieczne jest również podkreślenie, że ugody zawierane z udziałem Prokuratury Generalnej mają pozytywne skutki gospodarcze, pozwalając na rozwiązanie sporów związanych ze skomplikowanymi sporami powstałymi na tle realizacji umów infrastrukturalnych pozwalają na ukończenie poszczególnych kontraktów.

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

2.2.3. Sąd Polubowny przy Prokuratury Generalnej RP

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

Ramy prawne

Na mocy ustawy z dnia 15 grudnia 2016 r. o Prokuratury Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2020 r. poz. 762), zarządzeniem nr 010-19/17 Prezesa Prokuratury Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej z dnia **3 lipca 2017 r.** utworzony został Sąd Polubowny przy Prokuratury Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej.

Jednak dopiero **15 sierpnia 2019 r.** stanowi przełomową datę i realny punkt wyjścia dla rozwoju Sądu. Dzięki działaniom podjętym przez Prokuraturę Generalną, zrealizowany został postulat dotyczący rozszerzenia kognicji Sądu w aspekcie niekontrowersyjnych, miękkich ADR, tj. mediacji i koncyliacji. Tym samym, na mocy nowelizacji ustawy o Prokuratury Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej, we wspomnianych drogach postępowania polubownego, Sąd stał się właściwy do rozwiązywania sporów, w których jedną ze stron jest Skarb Państwa, jednostka samorządu terytorialnego, państwowa osoba prawna, osoba prawna z udziałem Skarbu Państwa lub państwowej osoby prawnej bądź też spółka kapitałowa z udziałem wymienionych podmiotów. Sąd jest także właściwy do prowadzenia mediacji w postępowaniu administracyjnym, w którym jedną ze stron sporu jest organ administracji publicznej lub wskazany wyżej podmiot.

Nowe przepisy, wykorzystując instytucję Sądu Polubownego, wprowadziły także specjalną formułę dotyczącą rozstrzygnięcia sporów dotyczących przekazywania nieruchomości do Krajowego Zasobu Nieruchomości lub wyłączenia nieruchomości z Krajowego Zasobu. W przypadku wystąpienia do Prezesa Prokuratury Generalnej z wnioskiem o rozstrzygnięcie takiego sporu, Prezes powołuje specjalne gremium do jego rozstrzygnięcia, jakim jest Komisja Rozjemcza przy Sądzie Polubownym. W skład Komisji wchodzi przedstawiciele: Prezesa Rady Ministrów; ministra właściwego do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa; ministra nadzorującego jednostkę będącą w sporze z Krajowym Zasobem Nieruchomości; wojewody właściwego dla miejsca położenia spornej nieruchomości oraz Prezesa Prokuratury Generalnej.

Postępowania przed Sądem Polubownym przy PGRP

W roku 2020 r. do Sądu Polubownego wpłynęło 69 wniosków o przeprowadzenie postępowania polubownego (57 dotyczyło mediacji, 9 koncyliacji, 3 arbitrażu). W porównaniu z rokiem ubiegłym nastąpił blisko trzykrotny wzrost liczby złożonych wniosków. Często inicjatorami postępowań były podmioty spoza sektora publicznego oraz jednostki samorządu terytorialnego. Należy podkreślić, że warunkiem rozpoczęcia postępowania jest zgodna wola obu stron. W 2020 r., uczestnicy wyrazili taką wolę w ponad 70% zainicjowanych spraw. Postępowania mediacyjne w Sądzie Polubownym przy Prokuraturii cechuje bardzo wysoka skuteczność w liczbie zawieranych ugód. Analiza danych statystycznych zakończonych spraw pozwala stwierdzić, że w zdecydowanej większości przypadków, gdy strony podejmą decyzję, aby usiąść do stołu rozmów, dochodzi do wypracowania obopólnie satysfakcjonującego porozumienia. W przypadku mediacji umownych odsetek postępowań zakończonych ugodą wynosi 100%, a w przypadku mediacji ze skierowania sądu ok. 80%.

	Łącznie	Mediacja umowna	Mediacja sądowa	Koncyliacja	Arbitraż
Wnioski	69	26	31	9	3
Zgody	49	19	19	8	3
Postępowania zakończone	20	9	8	3	0
Zawarte ugody	16	9	6	1	0

* Wnioski skierowane do Sądu Polubownego przy Prokuraturii Generalnej RP w roku 2020.
Stan na dzień 31.12.2020 r.

Działania rozwojowe

- W pierwszym kwartale 2020 roku przedstawiciele Prokuratury Generalnej brali udział w charakterze prelegentów, w realizowanym przez Urząd Zamówień Publicznych projekcie dotyczącym nowej ustawy Prawo zamówień publicznych, przedstawiając rolę Sądu Polubownego w efektywnym rozwiązywaniu sporów z udziałem zamawiających i wykonawców. Wydarzenia miały miejsce na terenie całej Polski między innymi w Krakowie, Lublinie, Pile, Sopocie, Wrocławiu i cieszyły się bardzo dużym zainteresowaniem uczestników.
- Tak, jak miało to miejsce w latach ubiegłych, w celu przedstawienia oferty Sądu Polubownego, kontynuowane były spotkania z interesariuszami Sądu, tj. osobami prawnymi z udziałem Skarbu Państwa, państwowymi osobami prawnymi oraz sędziami.
- Przeprowadzono, we współpracy z organizacjami zrzeszającymi przedsiębiorców, cykl webinarów adresowanych do przedsiębiorców na temat zarządzania sporami i specyfiki sporów z udziałem podmiotów sektora publicznego.
- W celu promocji polubownych form rozwiązywania sporów oraz Sądu Polubownego przy PGRP przedstawiciele Prokuratury Generalnej uczestniczyli w charakterze prelegentów w konferencjach naukowych dotyczących polubownych metod rozwiązywania sporów z udziałem sektora publicznego organizowanych przez uczelnie wyższe oraz organizacje branżowe.
- Dążąc do propagowania wiedzy o pozasądowych formach rozwiązywania sporów w Sądzie Polubownym przy PGRP, do wójtów, burmistrzów, starostów oraz pozostałych podmiotów szeroko rozumianego sektora publicznego, objętych kognicją Sądu, przesłano prospekt, zawierający szczegółowe informacje o możliwych drogach efektywnego rozwiązywania sporów, niezbędne regulacje oraz wzorcowe klauzule umowne.
- Rozszerzono listę mediatorów i koncyliatorów Sądu o osoby o uznanym autorytecie na rynku. Zapewnia to stronom większy komfort oraz szerszą możliwość wyboru osób mogących prowadzić postępowanie polubowne, jak również wzmacnia postrzeganie Sądu, jako instytucji bezstronnej. Aktualnie 50% mediatorów, 70% koncyliatorów oraz blisko 90% arbitrów stanowią osoby spoza Prokuratury Generalnej.
- W celu podnoszenia kwalifikacji, wymiany poglądów i doświadczeń arbitrów, mediatorów i koncyliatorów Sądu, planowano zainicjowanie cyklu specjalnych seminariów, które pozwoliłyby na wypracowanie jednolitej i spójnej praktyki w ramach prowadzonych postępowań. Pandemia pokrzyżowała te plany. Zakładamy, że organizacja pierwszego takiego wydarzenia będzie możliwa pod koniec III kwartału 2021 roku.
- Po zakończeniu pandemii planowany jest powrót do organizacji cieszącego się dużym zainteresowaniem interesariuszy Sądu wydarzenia, jakim jest Polubowny Salon Dyskusyjny organizowany od kilku lat przez Sąd Polubowny przy Prokuratury we współpracy z Sądem Okręgowym w Warszawie.

2.3. Zastępstwo procesowe

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

2.3.1. Ramy prawne

Do zadań Prokuraturii Generalnej w zakresie zastępstwa procesowego należy:

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

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

W 2018 r. pojawiła się nowa kategoria spraw prowadzonych przez Sądem Najwyższym ze skarg nadzwyczajnych. W praktyce działania PGRP w 2020 r. sprawy takie (wniesienie skargi nadzwyczajnej) nie występowały.

Wyłączone zastępstwo procesowe Skarbu Państwa przed Sądem Najwyższym obejmuje sprawy, w których Sąd Najwyższy rozpoznaje środki zaskarżenia (skargi kasacyjne, skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia albo zażalenia), a także przedstawiane do rozstrzygnięcia przez sądy drugiej instancji zagadnienia prawne (art. 390 k.p.c.). Wyłączny charakter zastępstwa 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 Prokuratury 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 Prokuratorę 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.

Prokuratura 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 Prokuratura 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 Prokuratorę 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 2020 r. w kilku sprawach.

Wykonywanie zastępstwa w sprawach opisanych powyżej, nieobjętych poprzednio obowiązującymi przepisami, nie stanowi obecnie ilościowo znaczącej części spraw prowadzonych przez Prokuratorę Generalną. Można jednak ostrożnie zakładać, że znaczenie tych postępowań będzie rosło.

Prokuratura Generalna może wykonywać zastępstwo:

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

3) osób prawnych z udziałem państwowych osób prawnych.

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

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

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

Zastępstwo państwowych osób prawnych jest obowiązkowe, zaś osób prawnych z udziałem Skarbu Państwa oraz osób prawnych z udziałem państwowych osób prawnych jest wykonywane za ich zgodą, która ma charakter generalny, tzn. brak jest możliwości przekazania PGRP do prowadzenia jedynie wybranych spraw.

Powoływane już rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów w pierwotnej wersji zawierało listę 574 państwowych osób prawnych oraz 24 osób prawnych z udziałem Skarbu Państwa i osób prawnych z udziałem państwowych osób prawnych, przy czym trzy podmioty określone jako osoby z udziałem Skarbu Państwa lub państwowych osób prawnych w rzeczywistości były państwowymi osobami prawnymi.

2.3.2. Liczba spraw prowadzonych w roku 2020 r.

Liczba nowych spraw sądowych zarejestrowanych w Prokuraturii w 2020 r. wyniosła ogółem 2377, z tego:

- 1) sprawy toczące się przed sądami powszechnymi, polubownymi i arbitrażowymi, w których zastępowany jest Skarb Państwa - 2136,
- 2) sprawy państwowych osób prawnych, osób prawnych z udziałem Skarbu Państwa i osób prawnych z udziałem państwowych osób prawnych - 58.

W 183 sprawach zastępstwo wykonywane przez PGRP ograniczało się do postępowania przed Sądem Najwyższym.

Liczba nowych spraw w 2020 r. w stosunku do 2019 r. była mniejsza o 27,18%.

W 2020 r. do Prokuraturii Generalnej wpłynęło więcej nowych spraw sądowych (2 377), niż zostało w tym okresie zakończonych (2 249):

- 1) sprawy Skarbu Państwa: 2198
- 2) sprawy osób zastępowanych: 50

Według stanu na dzień 1 stycznia 2020 r. Prokuratoria Generalna Skarbu Państwa prowadziła 7 887 sprawy sądowe, zaś na dzień 31 grudnia 2020 prowadzono 8 097 sprawy. Daje to wzrost liczby prowadzonych spraw sądowych o ok 2,66 %.

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 2 223 (wzrost o ok. 11,65 %) spraw będących w toku na dzień 31 grudnia 2020 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 2020 r. wpłynęło 183 spraw (wzrost o 14,37% w stosunku do 2019 r.), w których Prokuratoria Generalna wykonywała zastępstwo procesowe ograniczone do postępowania przed Sądem Najwyższym. Powyższa liczba nie obejmuje wszystkich postępowań, w których Prokuratoria zastępowała Skarb Państwa w postępowaniu przed Sądem Najwyższym. W wielu postępowaniach obrona interesów Skarbu Państwa rozpoczęta przed sądami powszechnymi jest następnie kontynuowana przed Sądem Najwyższym. Sprawy tego rodzaju stanowią ze statystycznego punktu widzenia sprawy toczące się „przed sądami powszechnymi”, pomimo że ich prowadzenie wymaga niekiedy kilkukrotnego zastępowania Skarbu Państwa przed Sądem Najwyższym. Tym samym pewien spadek liczby spraw, w których PGRP działa wyłącznie przed Sądem Najwyższym (pośredni skutek nowelizacji z 2009 r.) nie oznacza zmniejszenia częstotliwości występowania radców PGRP w Sądzie Najwyższym.

Odrębnego omówienia wymagają sprawy dotyczące infrastruktury drogowej. Liczba spraw tego rodzaju prowadzonych przez Prokuratorię Generalną na dzień 31 grudnia 2020 r. wyniosła 523 sprawy, co stanowi wzrost o 9,19 % w stosunku do 2019 r. przy czym 134 spraw tego rodzaju wpłynęło w 2020 r. (spadek o 19,28 %). 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 2020 r. zakończonych zostało 42 spraw reprivatyzacyjnych, wskutek czego zasądzono od Skarbu Państwa kwotę 11 410 799 zł, natomiast oddalono roszczenia na kwotę 265 937 548,14 zł. W 2020 r. do Prokuraturii wpłynęło 89 sprawy reprivatyzacyjne o wartości przedmiotu sporu 210 106 647,37 zł.

Na dzień 31 grudnia 2020 r. pozostawało w toku 681 spraw reprivatyzacyjnych. Łączna wartość przedmiotu spraw pozostających w toku na ten dzień wynosi 9 282 798 587,42 zł.

Łączna wysokość roszczeń w sprawach które wpłynęły do PGRP w 2020 r. wyniosła:

Typ Sądu	łączna wartość	Liczba łączna wartość przedmiotu sprawy wg waluty		
		PLN	EUR	USD
Sąd Najwyższy	183	311 934 643,99	-	-
Sprawy Skarbu Państwa:	2 136	4 225 002 856,54	33 672 439,17	209 037,63
Sprawy Osób Zastępowanych:	58	962 275 800,6		
RAZEM	2 377	5 187 278 657,14	33 672 439,17	209 037,63

Suma wszystkich roszczeń w zarejestrowanych w 2020 r. sprawach prowadzonych przez Prokuraturę Generalną, zgodnie z podziałem wg strony inicjującej postępowanie, wyniosła:

Typ wszczętych spraw	Liczba wszczętych spraw	Łączna wartość przedmiotu sprawy wg waluty		
		PLN	EUR	USD
przeciwko Skarbowi Państwa lub osobom	1862 łącznie, w tym	3 980 465 143,55 łącznie, w tym		

zastępowanym	Sprawy Skarbu Państwa 1829 Sprawy osób zastępowanych : 33	Sprawy Skarbu Państwa 3 305 013 762,05 Sprawy osób zastępowanych 675 451 381,5	1 000 000	
z powództwa Skarbu Państwa lub osób zastępowanych	496 łącznie, w tym Sprawy Skarbu Państwa : 471 Sprawy osób zastępowanych : 25	1 177 450 794,72 łącznie, w tym Sprawy Skarbu Państwa: 890 626 375,66 Sprawy osób zastępowanych 286 824 419,06	32672439,17	209037,63
Pozostałe (stanowiska zajmowane na podstawie art. 15 ustawy o PGRP, brak właściwości PGRP)	19	29 362 718,83	-	-
RAZEM	2 377	5 187 278 657,10	33 672 439,17	209 037,63

Łączna wysokość roszczeń w sprawach prowadzonych przez Prokuratorię Generalną w 2020 r. (według stanu na dzień 31 grudnia 2020 r.) wynosiła 67 515 301 268,90 zł (w tym także wyrażonych w walutach obcych według kursu średniego NBP z 31 grudnia 2020 r. - wzrost o ok. 8,28 %).

Należy w tym miejscu wskazać, że z uwagi na specyfikę postępowań arbitrażowych (brak konieczności wskazania wysokości roszczenia we wstępnej fazie postępowania) wysokość roszczeń dochodzonych przeciwko Skarbowi Państwa i Polsce jest w rzeczywistości wyższa niż wskazana.

2.3.3. Skuteczność Prokuratorii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej w zakresie zastępstwa procesowego

Zadaniem Prokuratorii Generalnej jest zapewnienie Skarbowi Państwa i osobom

zastępowanym, w najistotniejszych sprawach, ochrony prawnej na najwyższym poziomie. Ocena jakości tego rodzaju usług, jest tradycyjnie dokonywana nie tylko przez pryzmat wyniku sprawy, ale także z punktu widzenia należytej staranności i rzetelności dochowywanych przez pełnomocnika. Żadna sprawa nie została przez Prokuratorię Generalną przegrana na skutek niezachowania należytej staranności przez radców i to pomimo ogromnego obciążenia ich pracą.

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

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

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

Uwzględnienie powyższych zastrzeżeń pozwala na rzeczywistą analizę danych statystycznych dotyczących spraw zakończonych przez Prokuratorię Generalną w 2020 r.

W Prokuratorii Generalnej Skarbu Państwa w 2020 r. zakończono ogółem 2 249 spraw (zarówno spraw zainicjowanych w roku 2020, jak i w latach wcześniejszych), w tym w sprawach, w których Prokuratoria wykonywała zastępstwo procesowe:

zapewnianej przez Prokuratorię a współczynnikiem spraw wygranych do spraw przegranych przez Skarb Państwa (osoby zastępowane). Bardzo dobre wyniki Prokuratorii Generalnej na tym polu będą mogły ulegać okresowym zmianom niezwiązanym ze zwiększeniem bądź obniżeniem poziomu obsługi prawnej świadczonej przez Prokuratorię.

Liczba wygranych spraw skierowanych przeciwko Skarbowi Państwa, Rzeczypospolitej Polskiej lub osobom zastępowanym	798
Suma roszczeń oddalonych w stosunku do Skarbu Państwa, Rzeczypospolitej Polskiej lub osób zastępowanych	1 184 654 707,43 zł
Liczba przegranych spraw skierowanych przeciwko Skarbowi Państwa, Rzeczypospolitej Polskiej lub osobom zastępowanym	126
Suma roszczeń zasądzonych od Skarbu Państwa, Rzeczypospolitej Polskiej lub osób zastępowanych	77 735 352,78 zł
Skuteczność w zakresie kwot roszczeń przeciwko Skarbowi Państwa, Rzeczypospolitej Polskiej lub osobom zastępowanym w zł	93,81%
Skuteczność w zakresie liczby spraw skierowanych przeciwko Skarbowi Państwa, Rzeczypospolitej Polskiej lub osobom zastępowanym	86,3%
Liczba wygranych spraw z powództwa Skarbu Państwa, Rzeczypospolitej Polskiej lub osób zastępowanych	187
Suma roszczeń zasądzonych na rzecz Skarbu Państwa, Rzeczypospolitej Polskiej lub osób zastępowanych	161 096 244,85 zł
Liczba przegranych spraw z powództwa Skarbu Państwa, Rzeczypospolitej Polskiej lub osób zastępowanych	38
Suma roszczeń oddalonych w sprawach z powództwa Skarbu Państwa, Rzeczypospolitej Polskiej lub osób zastępowanych	54 261 637,42 zł
Skuteczność w zakresie rozstrzygnięcia co do kwot w zł	74,8%
Skuteczność w zakresie liczby spraw z powództwa Skarbu Państwa, Rzeczypospolitej Polskiej lub osób zastępowanych	83,1%

Powyższa tabela nie obejmuje spraw o oczywiście wątpliwych wartościach przedmiotu sporu. W 2020 r. nastąpił wzrost procentowej skuteczności PGRP (przy uwzględnieniu relacji zgłaszanych roszczeń i faktycznie zasądzanych kwot) w sprawach biernych (w których Skarb Państwa czy osoba zastępowana nie były stroną inicjującą postępowanie) z 90,27% (w 2019 r.) do 93,81%, zaś w przypadku spraw czynnych z 62,33 % do 74,8 %.

Rozważając kwestię współczynnika procentowego w przypadku spraw czynnych trzeba wskazać, że w okresie 2012 – 2019 podlegał on znaczącym wahaniom, podobnie jak istotnym zmianom podlegały kwoty zasądzone z powództw Skarbu Państwa. W przypadku spraw czynnych (rozpoczynających z się z inicjatywy Skarbu Państwa: z powództwa lub z wniosku) w 2015 współczynnik procentowy wyniósł 66,75 % (przy powództwach uwzględnionych na kwotę 103 mln), w 2014 r. 76,89% (291 mln), w 2013 r. 56,9% (72 mln) oraz w 2012 r. 42,1% (93 mln). Dodatkowo trzeba wskazać, że liczba zakończonych spraw w poszczególnych latach nieznacznie przekraczała 200. Niska liczba kończonych spraw (dziesięciokrotnie niższa niż w przypadku spraw biernych) nakazuje poważne potraktowanie hipotezy o nieprzewidywalności wysokości wskaźnika w konkretnych latach, jak również nieprzewidywalności wysokości kwot zasądzonych czy oddalanych w sprawach z powództwa Skarbu Państwa. Ponadto istotną część spraw czynnych dotyczy zapłaty kar umownych – w wielu wypadkach można dostrzec podstawy do ich miarkowania, jednak podmioty reprezentujące Skarb Państwa uznają (zgodnie z powszechnie przyjętym rozumieniem przepisów ustawy o dyscyplinie finansów publicznych) za właściwe dochodzenie całych kwot kar umownych wynikających z zapisów umownych.

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

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

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

W 2020 roku Prokuratoria Generalna prowadziła jednocześnie osiem spraw z zakresu arbitrażu inwestycyjnego, przy czym sześć w pełni samodzielnie, a dwie przy udziale zewnętrznych kancelarii prawnych. Podkreślić należy, że takiej liczby arbitraży nie prowadziła nigdy w tym samym czasie żadna renomowana kancelaria w Polsce. W 2020 r. zapadły też dwa korzystne dla RP wyroki w sprawach prowadzonych samodzielnie przez PGRP – w sprawie z powództwa inwestora luksemburskiego TA oddalił powództwo w całości, natomiast w sprawie z powództwa inwestora czeskiego – w 95 %

We wrześniu oraz listopadzie 2020 r. zespół PGRP wraz z zewnętrznymi pełnomocnikami RP wziął udział w dziesięciodniowej rozprawie arbitrażowej, która z uwagi na obostrzenia związane z pandemią Covid – 19, odbyła się w trybie zdalnym (on-line) i prowadzona była w

języku angielskim. Radcowie PGRP we współpracy z zewnętrzną kancelarią prawną brali również istotny udział w przygotowaniu tej rozprawy. Sprawa dotyczyła rynku OZE w Polsce.

We wrześniu 2020r. zespół PGRP wziął również udział w innej, pięciodniowej rozprawie arbitrażowej, która odbyła się w trybie hybrydowym (pełnomocnicy i świadkowie oraz eksperci łączyli się zdalnie z Warszawy z trybunałem arbitrażowym). Była to kolejna z szeregu rozpraw, na której radcowie PGRP występowali bez wsparcia zewnętrznych prawników. Sprawa dotyczyła rynku gazu w Polsce.

Zespół PGRP we współpracy z prawnikami zagranicznymi prowadził również 6 spraw postarbitrażowych, spośród których szczególne znaczenie miało toczące się w Szwecji postępowanie przed Sądem Najwyższym Szwecji ze skarg o stwierdzenie nieważności lub uchylenie wyroków arbitrażowych (częściowego i końcowego) wydanych w sprawie PL Holdings S.a.r.l. przeciwko Polsce. W 2019r. Sąd Najwyższy Szwecji zdecydował o wstrzymaniu wykonalności wyroków arbitrażowych wydanych w tej sprawie. W dniu 4 lutego 2020r. Sąd Najwyższy Szwecji zdecydował o skierowaniu pytania prejudycjalnego do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Postępowanie przed TSUE pozostaje w toku. Decyzja SN miała związek z wydanym w dniu 6 marca 2018 r. przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej precedensowym orzeczeniem w sprawie Achmea, w którym TSUE stwierdził niezgodność klauzul arbitrażowych zawartych w dwustronnych umowach o ochronie i popieraniu inwestycji (BIT), których stronami są państwa członkowskie Unii, z prawem europejskim. Decyzja szwedzkiego SN była zgodna z wnioskami pełnomocników RP i w ocenie PGRP zwiększa szansę na usunięcie z obrotu prawnego niekorzystnych dla RP orzeczeń arbitrażowych w sprawie PL Holdings. Radcowie PGRP, wraz ze szwedzkimi pełnomocnikami brali aktywny udział w przygotowaniu stanowiska RP w kwestii ostatecznego brzmienia pytań kierowanych do TSUE. Wyrok końcowy w sprawie z powództwa PL Holdings został również nieprawomocnie uznany na terytorium Wielkiej Brytanii, w postępowaniu przed angielskim High Court of Justice (Claim No. CL-2017-000732), Prokuratoria Generalna wraz z brytyjskim pełnomocnikiem wnosi o uchylenie postanowienia o uznaniu tego wyroku. W postępowaniu toczącym się w Wielkiej Brytanii RP odniosła sukces taktyczny, polegający na zawarciu z PL Holdings umowy skutkującej zawieszeniem postępowania toczącego się w GB do czasu zakończenia postępowania, toczącego się przed szwedzkim Sądem Najwyższym. Zawarcie umowy pozwoliło RP skoncentrować siły i środki na kluczowym postępowaniu toczącym się w Szwecji.

Dwa pozostałe postępowania post-arbitrażowe dotyczą wyroku wydanego w sprawie Vincent J. Ryan, Schooner Capital LLC, Atlantic Investment Partners LLC przeciwko Polsce (ICSID Case No. ARB/AF/11/3). We Francji toczy się postępowanie ze skargi amerykańskich inwestorów, którzy domagają się 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.

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

Aktywność PGRP w 2020 r. obejmowała również aktywność w obszarach związanych z prawem europejskim. Przede wszystkim dotyczyło to postępowań prejudycjalnych, w których Prokuratoria brała udział wypracowując stanowisko RP razem z Pełnomocnikiem przed TSUE, jak również, w wybranych wypadkach, poprzez osobisty udział w rozprawach. Prokuratoria uczestniczyła zarówno w postępowaniach prejudycjalnych wynikłych z procesów toczonych przed sądami polskimi z udziałem Prokuratorii, jak również w innych sprawach dotyczących ochrony praw i interesów Skarbu Państwa oraz RP. Ponadto PGRP podejmowała zadania związane z opiniowaniem aktów normatywnych implementujących prawo UE, jak również umów międzynarodowych i porozumień związanych z wykonywaniem prawa UE.

2.3.4.2. Odpowiedzialność Skarbu Państwa za wadliwe decyzje administracyjne, podatkowe i celne

Przepisy Kodeksu cywilnego statuują odpowiedzialność Skarbu Państwa za szkody wyrządzone przez wadliwe decyzje administracyjne i podatkowe. Należy zauważyć – co podnoszone było już we wcześniejszych sprawozdaniach – że zakres odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa na podstawie wyżej wymienionych przepisów jest najszerszy wśród systemów prawnych państw Unii Europejskiej. W tej sytuacji zapewnienie ochrony interesów Skarbu Państwa nie jest łatwe. W prowadzonych procesach Prokuratoria Generalna podkreślała, że dochodzenie odszkodowania za wadliwą decyzję administracyjną lub podatkową w postępowaniu przed sądami powszechnymi wymaga wykazania spełnienia ogólnych przesłanek odpowiedzialności odszkodowawczej zawartych w Kodeksie cywilnym. Ustalenie bezprawnego charakteru rozstrzygnięć organów administracyjnych – w postaci stwierdzenia nieważności wydanych uprzednio decyzji lub stwierdzenia ich wydania z naruszeniem prawa – nie powinno skutkować zasądzeniem odszkodowania od Skarbu Państwa, jeżeli w danym przypadku nie można wykazać przesłanek odpowiedzialności odszkodowawczej w postaci wystąpienia szkody i związku przyczynowego. W tym zakresie orzecznictwo sądowe w roku 2020 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.

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

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

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

2.3.4.4. Bezprawie oraz zaniechanie legislacyjne

W PGRP prowadzone są sprawy dotyczące roszczeń związanych z odpowiedzialnością Skarbu Państwa za nieprawidłowe wdrożenie dyrektywy 2001/14/WE Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie alokacji zdolności przepustowej infrastruktury kolejowej i pobierania opłat za użytkowane infrastruktury kolejowej oraz przyznawania świadectw bezpieczeństwa stwierdzone wyrokiem TSUE z 30 maja 2013 r., C-512/10 (tzw. dostęp do torów) z powództw przewoźników kolejowych. Sąd I instancji dotychczas oddalał powództwa, ponadto już w trzech sprawach Sąd Apelacyjny w Warszawie oddalił apelacje strony powodowej.

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

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

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

Prokuratoria Generalna przygotowała stanowisko i złożyła je do Trybunału Sprawiedliwości UE we współdziałaniu z właściwymi organami krajowymi.

Już teraz można stwierdzić, że w najbliższych latach poważnego zaangażowania Prokuratorii Generalnej będą wymagały postępowania sądowe dotyczące odszkodowań za działania państwa związane ze zwalczaniem epidemii SARS-Cov2. Potencjalnymi zdarzeniami, z którymi powodowie będą wiązać swoje roszczenia są albo delikty legislacyjne (rozporządzenia Ministra zdrowia lub Rady Ministrów wprowadzające poszczególne obostrzenia, zazwyczaj ograniczenia i zakazy prowadzenia określonej działalności gospodarczej) albo zaniechanie legislacyjne polegające na braku wprowadzenia stanu nadzwyczajnego (stanu klęski żywiołowej). W 2020 r. Prokuratoria Generalna rozpoczęła przygotowywanie do prowadzenia takich spraw - opracowana została argumentacja prawna odpowiadająca na potencjalne twierdzenia i zarzuty powodów.

Obecnie w PGRP zarejestrowanych jest 5 spraw związanych z roszczeniami wywodzonymi z tzw. lockdownu - trzy indywidualne i dwa zbiorowe.

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

Główną grupę spraw stanowią postępowania o odszkodowania od Skarbu Państwa za decyzje i inne akty nacjonalizacyjne i wyłączeniowe. Należy przy tym mieć na uwadze, że sprawy odszkodowawcze w zasadniczej mierze dotyczą spraw, w których wadliwie zostały zastosowane akty nacjonalizacyjne i wyłączeniowe, co potwierdza stosowne rozstrzygnięcie administracyjne (tzw. prejudykat).

Wymaga to podkreślenia, gdyż znaczna część orzeczeń zapadających w prowadzonych sprawach (zwłaszcza z tytułu wadliwych decyzji administracyjnych, wadliwego przejmowania nieruchomości rolnych i leśnych, jak też przewlekłości postępowań) uwzględnia roszczenia kierowane przeciwko Skarbowi Państwa, a jednym z ciężarów prowadzonych spraw jest wykazywanie okoliczności mogących wpływać na zmniejszenie wartości (zazwyczaj nieruchomości) stanowiącej podstawę zasądzanego odszkodowania. Podejmowane są także próby wykazywania, że prawidłowe działanie organu doprowadziłoby do wydania takiej samej decyzji (o takich samych skutkach co do upaństwowienia nieruchomości), jednakże bardzo rzadko zyskują one akceptację. Obrazuje to chociażby wyrok Sądu Najwyższego z dnia 10 września 2020 r. sygn. akt IV CSK 181/19, w którym wskazano *„Jak podkreśla się w literaturze, uwzględnienie przyczyny rezerwowej (causa superveniens) jest możliwe jedynie wtedy, gdy zdarzenie uznane za przyczynę rezerwową na pewno (nie zaś tylko prawdopodobnie) wystąpiłoby, gdyby nie zaszło zdarzenie szkodzące [...] Nie może być akceptowana sytuacja, w której Skarb Państwa uwalnia się od odpowiedzialności za faktycznie podjęte bezprawne działanie organu państwowego (wydanie decyzji administracyjnej), powołując się na to, że nawet gdyby takie działanie nie nastąpiło, to te same, albo nawet inne organy państwowe doprowadziłyby do tożsamej szkody, dopuszczając się innego rodzaju bezprawia. W orzecznictwie na tle koncepcji tzw. legalnego zachowania alternatywnego przyjmuje się niekiedy, że pozwany o naprawienie szkody nie może skutecznie bronić się przed roszczeniem odszkodowawczym, dowodząc, iż w wyniku jego późniejszego ewentualnego, zgodnego z prawem zachowania poszkodowany doznałby takiego samego uszczerbku.”*

W 2019 r. Sąd Apelacyjny w Warszawie w sprawie V Ca 502/18 postanowieniem z dnia 18 lipca 2019 r. przedstawił zagadnienie prawne - zarejestrowane w Sądzie Najwyższym pod sygn. akt III CZP 71/19, *„Czy w sprawie o naprawienie szkody dochodzonej na podstawie art. 160 § 1 k.p.a. wynikającej z wydania niezgodnej z prawem decyzji administracyjnej o odmowie ustanowienia prawa własności czasowej, sąd jest uprawniony do badania, czy prawidłowe rozpoznanie wniosku o ustanowienie prawa własności czasowej, na podstawie art. 7 ust. 1 dekretu z dnia 26 października 1945 roku o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy (Dz. U. Nr 50, poz. 279, z późn. zm.), również prowadziłoby do jego oddalenia zgodnie z obowiązującymi w chwili wydania decyzji przepisami, w sytuacji gdy organ administracji publicznej stwierdził nieważność tej decyzji z powodu zaniechania przeprowadzenia postępowania dowodowego i niewykazania sprzeczności pomiędzy*

korzystaniem z gruntu przez dotychczasowego właściciela a przeznaczeniem gruntu zgodnie z obowiązującym w dniu wydania orzeczenia planem zagospodarowania przestrzennego?”.

Sąd Najwyższy w dniu z 30 czerwca 2020 r., sygn. akt III CZP 71/19, podjął uchwałę „*W sprawie o naprawienie szkody spowodowanej wydaniem decyzji administracyjnej o odmowie ustanowienia użytkowania wieczystego na podstawie art. 7 ust. 1 dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m. st. Warszawy (Dz.U. Nr 50, poz. 279 ze zm.), której nieważność stwierdzono z powodu niewyjaśnienia, czy korzystanie z gruntu przez dotychczasowego właściciela da się pogodzić z przeznaczeniem gruntu według planu zagospodarowania przestrzennego obowiązującego w dniu wydania tej decyzji, sąd badając przesłanki odpowiedzialności odszkodowawczej może ustalać, czy prawidłowe rozpoznanie wniosku o ustanowienie użytkowania wieczystego również doprowadziłoby do odmowy ustanowienia tego prawa.*”.

Uzasadniając powyższe podkreślono, iż zbadanie przez sąd powszechny, czy szkoda spowodowana wydaniem bezprawnej decyzji nastąpiłaby także wtedy, gdyby zapadła decyzja zgodna z prawem, nie stanowi niedopuszczalnej kontroli prawidłowości decyzji administracyjnej przez sąd powszechny, nie wkroczy też w zakres kompetencji organów administracji poprzez rozstrzygnięcie w postępowaniu sądowym sprawy administracyjnej. Hipotetyczne zrekonstruowanie przebiegu prawidłowego postępowania dekretowego, które nie było przedmiotem rozważań w postępowaniu administracyjnym i nie znalazło odzwierciedlenia w treści decyzji nadzorczej, w tym w jej uzasadnieniu, a także nie był przedmiotem oceny w decyzji ponownie rozstrzygającej o wniosku dekretowym, jest natomiast niezbędne do ustalenia, czy wystąpił związek przyczynowy między utratą praw do gruntu w wyniku wydania wadliwej pierwotnej decyzji dekretowej a szkodą, której naprawienia domaga się powód, stanowić będzie wykonanie przez sąd obowiązku poddania ocenie wystąpienia pozostałych przesłanek odpowiedzialności odszkodowawczej opartej na podstawie art. 160 §1 k.p.a., które nie zostały przesądzone w decyzji nadzorczej.

Dekret warszawski

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

Na relacje pomiędzy postępowaniem nadzorczym a postępowaniem odszkodowawczym prowadzonym przez sąd powszechny, wskazał Sąd Najwyższy w postanowieniu z dnia 21 stycznia 2020 r. I CSK 358/19, „*organ administracji prowadząc postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności, nie może ograniczyć się do analizy przepisów powołanych w podstawie prawnej kontrolowanej decyzji, lecz uwzględnić przepisy niepowołane w podstawie prawnej kontrolowanej decyzji, ale obowiązujące w dacie podjęcia tego rozstrzygnięcia [.] Jeżeli organ administracji zaniechał tego obowiązku i skutek błędnej interpretacji – choćby mającej oparcie w niektórych orzeczeniach sądów administracyjnych*

(przeważnie dawniejszych) - ograniczył analizę do podstawy wskazanej w decyzji administracyjnej albo orzekł o nieważności decyzji, mimo że w całości albo w części, w aspekcie materialnoprawnym, jej skutki były zgodne z prawem, a brak ten nie został wyeliminowany w trybie kontroli instancyjnej albo sądownoadministracyjnej [.], to sąd powszechny nie jest władny korygować związanych z tym negatywnych konsekwencji.”.

W zakresie spraw o zapłatę odszkodowania z tytułu wydania wadliwych decyzji o sprzedaży lokali mieszkalnych w budynkach położonych na gruncie nieruchomości warszawskich, objętych działaniem dekretu warszawskiego, istotna była podjęta w dniu 28 marca 2018 r. przez Sąd Najwyższy w składzie 7 sędziów uchwała 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 użytkownictwa wieczystego na tej nieruchomości na podstawie przepisów dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy (Dz. U. Nr 50, poz. 279 ze zm.), źródłem poniesionej przez niego (następców prawnych) szkody nie jest decyzja wydana z naruszeniem prawa, zezwalająca na sprzedaż lokali w budynku położonym na tej nieruchomości.”

Do powyższej uchwały nawiązał Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 23 października 2020 r. sygn. akt I CSK 724/18, wskazując, że „... byli właściciele (ich następcy prawni) mogli uzyskać wiedzę o wyzbyciu się przez Skarb Państwa lokali mieszkalnych w budynku posadowionym na nieruchomości objętej działaniem dekretu już z chwilą stwierdzenia nieważności decyzji dekretowej, co stwarzało możliwość dochodzenia restytucji tylko w postaci odszkodowania. W tym kontekście, wiązanie początku biegu przedawnienia ze stwierdzeniem wadliwości decyzji lokalowej oznaczałoby przypisanie tej decyzji charakteru, którego ona nie miała. Stwierdzenie nieważności decyzji dekretowej i wszczęcie postępowania nadzorczego dotyczącego decyzji lokalowej dzieli ponadto długi odstępek czasu, który jest obiektywnie nieracjonalny. Obliczanie terminu przedawnienia począwszy od wydania decyzji nadzorczej w odniesieniu do decyzji lokalowej nie byłoby zatem uzasadnione.[.] Nie można również pomijać, że powiązanie początku biegu przedawnienia wart. 160 § 6 k.p.a. z dniem, w którym decyzja nadzorcza stała się ostateczna, stanowi rozwiązanie uprzywilejowujące poszkodowanych w zestawieniu z regułami ogólnego reżimu deliktowego. Jest tak tym bardziej, jeżeli wziąć pod uwagę, że stwierdzenie nieważności decyzji wydanej z rażącym naruszeniem prawa jest czasowo nieograniczone, a o momencie zainicjowania administracyjnego postępowania nadzorczego decyduje poszkodowany. Założenie, że szkoda wynikająca w pierwszym rzędzie z wadliwej decyzji dekretowej może być wiązana także z późniejszą decyzją lokalową prowadzi tym samym do zbyt daleko idącego rozciągnięcia odpowiedzialności Skarbu Państwa w czasie. ” W przywołanym orzeczeniu Sąd Najwyższy wskazał także, że „... sytuacja, w której podstawą przedawnionego roszczenia jest relacja między państwem a jednostką, powstała w następstwie bezprawnego władczego działania organów władzy publicznej, powinna podlegać wnikliwej ocenie z punktu widzenia zgodności zarzutu przedawnienia podnoszonego przez Skarb Państwa z zasadami współżycia społecznego (art. 5 k.c.). Obiektywne okoliczności związane z brakiem pożądanej regulacji ustawowej, wahaniem judykatury, w tym korzystniejszymi dla poszkodowanych poglądami

orzecnictwa wyrażanymi przed podjęciem uchwały Sądu Najwyższego z dnia 28 marca 2018 r., III CZP 46/17, lub stopniem prawnego skomplikowania procesów zmierzających do naprawienia szkody, wymagającym kilkukrotnej wypowiedzi Sądu Najwyższego w powiększonych składach, nie mogą jednak być uznane za wystarczające do stwierdzenia, że zarzut ten powinien być zakwalifikowany jako nadużycie prawa. Poprzestanie na tego rodzaju abstrakcyjnych kryteriach prowadziłyby bowiem do częściowego zakwestionowania stanowiska wyrażonego w uchwale Sądu Najwyższego z dnia 28 marca 2018 r., III CZP 46/17, na której tezę, jak sygnalizowano wcześniej, miały istotny wpływ także racje związane z dążeniem do przeciwdziałania nadmiernemu rozciągnięciu w czasie odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa, do czego otwierało drogę wiązanie uszczerbku po stronie byłych właścicieli z wydaniem wadliwych decyzji o sprzedaży lokali. [.] W konsekwencji, należało przyjąć, że skuteczne odwołanie się do zarzutu nadużycia prawa podmiotowego ze strony Skarbu Państwa, w braku innych szczególnych okoliczności, wymaga w rozważanym układzie wykazania konkretnych zachowań władz publicznych w postaci indywidualnych aktów stosowania prawa lub innych czynności adresowanych wobec poszkodowanych, które stanęły na przeszkodzie terminowemu dochodzeniu roszczenia lub - przy rozsądnej ocenie okoliczności - mogły skłaniać do uznania za właściwą takiej sekwencji działań w celu dochodzenia roszczenia, która ostatecznie doprowadziła do jego przedawnienia."

Nadal istotnym zagadnieniem jest kwestia dotycząca **uwzględnienia ograniczeń prawnych - przy wysokości odszkodowania za przejęte nieruchomości budynkowe** - którym podlegałyby te nieruchomości, gdyby nie doszło do ich przejęcia przez państwo. Większość nieruchomości użytkowanych w tym okresie przez prywatnych właścicieli była bowiem **obciążona obligatoryjnym prawem najmu**, który zmniejszał wartość oraz dochody uzyskiwane z nieruchomości. Kwestia ustalenia wartości obciążenia obligatoryjnym prawem najmu jest problematyczna także ze względu na bardzo różną metodologię wyceny w tym zakresie przyjmowaną przez biegłych sądowych.

Dalszym zarzutem podnoszonym przez Prokuratorię Generalną są nakłady poniesione na odbudowę dokonane ze środków Skarbu Państwa (lub innego podmiotu niż powodowie). Prokuratoria przedstawia argumentację, zgodnie z którą powodowie nie mogą być wzbogaceni kwotą odszkodowania.

W postanowieniu Sądu Najwyższego z 29 maja 2020 r. sygn. akt I CSK 467/19 (oddalając skargę kasacyjną powoda) Sąd Najwyższy wskazał, że w orzecznictwie przyjmuje się, że aby szkoda majątkowa, której wysokość sąd ustala w chwili orzekania (art. 316 § 1 k.p.c.), została z jednej strony, naprawiona w całości - jak tego, co do zasady, wymaga art. 361 § 2 k.c. - a z drugiej strony, przyznane odszkodowanie nie przekraczało jej rozmiaru, należy uwzględnić nie tylko zdarzenia, które zwiększają jej rozmiar, ale i zdarzenia, które rozmiar ten zmniejszają. Podkreśla się przy tym doniosłość aspektu słusznościowego, związanego ściśle z funkcją odszkodowania; względami tymi uzasadnia się dopuszczalność *compensatio lucri cum damno*. Wyrównanie korzyści z uszczerbkiem nie oznacza zmniejszenia odszkodowania ani jego miarkowania, lecz stanowi element ustalania zakresu prawnie relewantnego uszczerbku w mieniu poszkodowanego. Stanowisko to legło u

podstaw zaskarżonego wyroku, w którym uznano, że uwzględnienie w zasądzonym odszkodowaniu kosztów odbudowy budynku ze zniszczeń wojennych, które na datę wydania decyzji z 1951 r. były już usunięte, przekraczałyby rzeczywistą szkodę poniesioną przez powodów.

Zaakcentować należy, iż sprawy z zakresu dekretu warszawskiego mają istotnie skomplikowany charakter, powodowie (w przeważającej mierze reprezentowani przez profesjonalnych pełnomocników wyspecjalizowanych w tej kategorii spraw) konstruują roszczenia wielowariantowo (np. o odszkodowanie z tytułu wadliwej decyzji oraz bezczynność organu w rozpoznaniu wniosku dekretowego), co obrazuje np. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 2 listopada 200 r. sygn. akt I CSK 175/19. Zasadne jest jego przywołanie także z tego względu, że wskazano w nim (także w kontekście przedawnienia), że konieczność wykazania okoliczności uniemożliwiających wystąpienie z roszczeniem przed upływem terminu przedawnienia powinna obciążać stronę powodową. *„Nie negując sytuacji politycznej, jaka istniała przed 1989 r., należy uznać, że powód, pomimo spoczywającego na nim ciężaru dowodu (art. 6 k.c), nie wykazał przyczyn, które spowodowały niepodejmowanie jakichkolwiek czynności przez okres kilkudziesięciu lat. Nie można też pominąć, że na podstawie ustawy z dnia 15 listopada 1956 r. o odpowiedzialności Państwa za szkody wyrządzone przez funkcjonariuszów państwowych (Dz.U. nr 54, poz. 243), uchwalonej już po okresie, który jest uważany przez historyków za okres największego terroru, została stworzona nieznaną wcześniej polskiemu systemowi prawnemu możliwość dochodzenia roszczeń o naprawienie szkody wyrządzonej działaniem (zaniechaniem) władczym funkcjonariusza publicznego.”* Wskazano także, że jeżeli w toku postępowania w przedmiocie rozpoznania wniosku dekretowego nie dojdzie do ustalenia następców prawnych zmarłych właścicieli nieruchomości, z przyczyn leżących po stronie tych następców, nie można mówić o bezczynności organu administracji publicznej.

Nacjonalizacja przemysłu

Znaczącą liczbę spraw stanowią także sprawy związane z nacjonalizacją dokonaną na podstawie ustawy z 3 stycznia 1946 r. o przejęciu na własność Państwa podstawowych gałęzi gospodarki narodowej (Dz. U. Nr 3, poz. 17 ze zm.), jak też na podstawie ustawy z dnia 25 lutego 1958 roku o uregulowaniu stanu prawnego mienia pozostającego pod zarządem państwowym (Dz.U. Nr 11, poz. 37) w związku z dekretem z 16 lutego 1948 r. w przedmiocie przymusowego zarządu państwowego (Dz. Pr. P.P. nr 21, poz. 67).

Pomimo ich zbiorczego ujęcia w grupie „Nacjonalizacja przemysłu”, należy mieć na względzie, że różna była konstrukcja prawna przejmowania składników majątkowych na podstawie w.w. aktów normatywnych. W sprawach odszkodowawczych rozpoznawanych w związku z wadliwym stosowaniem ustawy z 1946 r. istotne znaczenie przypisuje się pierwszemu z orzeczeń – o przejściu na własność Państwa przedsiębiorstwa jako wywołującemu skutek prawnorzeczowy. Późniejsze orzeczenie – o zatwierdzeniu protokołu zdawczo-odbiorczego przejętego na własność przedsiębiorstwa ma także znaczenie,

bowiem określa jakie składniki majątkowe objęte protokołem zostały przejęte przez Państwo, jednakże nie wywołuje skutku prawnorzeczowego, a jedynie „precyzuje”, co podlegało przejęciu.

Natomiast w sprawach odszkodowawczych rozpoznawanych w związku z wadliwym stosowaniem ustawy z 1958 r. pierwsze ze zdarzeń stanowiła decyzja o objęciu w zarząd przedsiębiorstwa wydawana na podstawie przepisów z dekretu z dnia 16 lutego 1918 r. w przedmiocie przymusowego zarządu państwowego, następnie zaś po uchwaleniu ustawy z dnia 25 lutego 1958 roku o uregulowaniu stanu prawnego mienia pozostającego pod zarządem państwowym, wydawane były odnośnie takiego przedsiębiorstwa objętego zarządem państwowym decyzje stwierdzające jego przejście na własność Państwa.

Dekret o lasach; Dekret o reformie rolnej

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

Roszczenia byłych właścicieli i ich następców prawnych w stosunku do Skarbu Państwa wysuwane są także w związku z przeprowadzoną po II wojnie światowej reformą rolną. Dekret o reformie rolnej został wydany 6 września 1944 roku i miał na celu przejście na własność Skarbu Państwa majątków powyżej 50 ha ziemi uprawnej (w byłym zaborze pruskim – z uwagi na inną strukturę własnościową – 100 ha ziemi ogólnej). Wysuwane są roszczenia wynikające z tego, że określone nieruchomości nie przeszły na własność Skarbu Państwa na podstawie wymienionego dekretu (w szczególności zespoły pałacowo-parkowe), a w konsekwencji zgłaszane są roszczenia o wydanie nieruchomości czy też uzyskanie odszkodowania lub zapłaty za bezumowne korzystanie z nieruchomości przez Skarb Państwa. Byli właściciele występują z powództwem o uzgodnienie treści księgi wieczystej z rzeczywistym stanem prawnym na podstawie art. 10 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece. Zgłaszane są także „typowe” roszczenia odszkodowawcze na podstawie art. 160 k.p.a. związane z wadliwym ustaleniem orzeczeniem administracyjnym, że dana nieruchomość ziemską przeszła na własność Skarbu Państwa (dotyczy to najczęściej sytuacji, w których nie spełnione zostały kryteria obszarowe nieruchomości ziemskiej).

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

Tego rodzaju okoliczności dotyczy wyrok Sądu Najwyższego z dnia 4 września 200 r. sygn. akt II CSK 745/18, w którym stwierdzono, że w razie bezprawnego przejęcia przez Skarb Państwa nieruchomości na podstawie dekretu z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej, źródłem szkody wyrażającej się w utracie nieruchomości przez jej właścicieli może być nieważna decyzja administracyjna, na podstawie której ustanowiono w drodze umowy użytkowanie wieczyste na znacjonalizowanej nieruchomości z jednoczesną sprzedażą budynków na rzecz osób trzecich.

2.3.4.6. Sprawy związane z zasiedzeniem nieruchomości przez Skarb Państwa

W odniesieniu do problematyki zasiedzenia, uwzględniając pozycję Skarbu Państwa i jego interesy, należy zwrócić uwagę rozstrzygnięcia Sądu Najwyższego dotyczące problematyki ustalenia dobrej/złej wiary przy objęciu nieruchomości w posiadanie przez jednostki organizacyjne Skarbu Państwa, jak też kwestii przerwania biegu zasiedzenia. W postanowieniu Sądu Najwyższego z dnia 17 lipca 2020 r. sygn. akt III CSK 9/18, wskazano, że *„o dobrej lub złej wierze Skarbu Państwa w aspekcie zasiedzenia rozstrzyga stan świadomości osób kierujących tylko tymi jednostkami organizacyjnymi, które rozpoczęły wykonywanie posiadania, a samo wydanie decyzji wyłączeniowych z rażącym naruszeniem prawa mogłoby uzasadniać przypisanie takiej świadomości najwyżej osobom wchodzącym w skład organu, który je wydał”*. Przedstawiono także stanowisko, że *„wniosek o stwierdzenie nieważności decyzji administracyjnej pozbawiającej prawa własności nie jest czynnością podejmowaną w celu dochodzenia roszczeń, gdyż brak mu cechy bezpośrednio i zaczepności. Wnioskodawca nie dąży do pozbawienia władającego posiadania samoistnego, wymaganego do zasiedzenia, tylko do wywołania innego skutku, jakkolwiek będącego koniecznym warunkiem wszczęcia następnego zespołu działań prowadzącego do dochodzenia, ustalenia, zabezpieczenia lub zaspokojenia roszczenia. Celem wystąpienia o stwierdzenie nieważności decyzji jest jedynie wyłączenie jej z obrotu prawnego, a nie rozstrzygnięcie o bezpodstawności wyłączenia. Czynności wszczynające postępowanie, którego wynik przesądza jedynie pewne elementy stanu faktycznego*

roszczenia stanowiącego przedmiot innego postępowania, nie noszą cechy bezpośredniości w rozumieniu art. 123 § 1 pkt 1 k.c.”.

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

Kolejną – nadal liczną – kategorię spraw prowadzonych przez Prokuratorię Generalną Rzeczypospolitej Polskiej stanowią sprawy o ustalenie opłaty za użytkowanie wieczyste gruntu stanowiącego własność Skarbu Państwa i oddanego w użytkowanie wieczyste. Zgodnie z art. 80 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami w sytuacji wniesienia sprzeciwu od orzeczenia SKO ustalającego wysokość opłaty za użytkowanie wieczyste, kwestia ustalenia opłaty staje się przedmiotem postępowania sądowego. W tego typu sprawach pojawia się wiele kwestii.

Wśród nich wskazać można chociażby zakres wypowiedzenia aktualizacyjnego, do którego nawiązuje wyrok Sądu Najwyższego z dnia 30 września 2020 r. sygn. akt I VSK 663/18, w którym wskazano, że *„Wymaganie, aby wypowiedzenie dotyczyło całej nieruchomości („reguła integralności aktualizacji”) ma istotne znaczenie, chroni bowiem użytkownika wieczystego przed działaniami właściciela, który dokonuje wybiórczej (częściowej) oceny przesłanki wzrostu wartości nieruchomości, korzystając z tego, że wartość części nieruchomości wzrosła, choćby wartość innych części zmalała.[...] Takie ujęcie nie oznacza jeszcze, że wypowiedzenie częściowe nie wywołuje żadnych skutków prawnych, w rachubę bowiem wchodzi zastosowanie instrumentów łagodzących surowe skutki sankcji nieważności. Od razu jednak należy zastrzec, że nie dotyczy to art. 411 pkt 1 k.c. wyłączającego roszczenie kondykcyjne, jeżeli spełniający świadczenie wiedział, że nie był do świadczenia zobowiązany. Jest tak już dlatego, że w przepisie tym wprost zastrzeżono, iż wyłączenie to nie odnosi się do sytuacji, w której spełnienie świadczenia nastąpiło w wykonaniu nieważnej czynności prawnej. W kontekście okoliczności niniejszej sprawy należy ponadto zaznaczyć, co trafnie dostrzegła skarżąca, że niezbędną przesłanką jego zastosowania jest „wiedza” świadczącego o braku zobowiązania, i ze względu na wyjątkowy charakter tego rozwiązania, przesłanka ta nie może być ona rozszerzana na zawinioną niewiedzę.”.*

Wskazać także należy na uchwały Sądu Najwyższego (do których przygotowywane było stanowisko w trybie art. 15 ustawy o PGRP):

- z dnia 15 marca 2020 r. sygn. akt III CZP 44/19

„Uchybienie przez właściciela nieruchomości oddanej w użytkowanie wieczyste, który wypowiedział wysokość opłaty rocznej lub przez użytkownika wieczystego terminowi 14 dni do wniesienia sprzeciwu od orzeczenia Samorządowego Kolegium Odwoławczego (art. 80 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami, jedn. tekst Dz.U. z 2018 r. poz. 2204 ze zm.) powoduje odrzucenie sprzeciwu.”

- z dnia 27 lutego 2020 r. sygn. akt III CZP 58/19

„Dopuszczalna jest zmiana wysokości stawki procentowej opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego gruntu na podstawie art. 221 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r. poz. 65) także w sytuacji, gdy - ze względu na zmianę wartości nieruchomości - wcześniej została już dokonana aktualizacja opłaty rocznej na podstawie art. 78 w związku z art. 77 ust. 1 u.g.n., w drodze wypowiedzenia wysokości opłaty rocznej, przy zastosowaniu stawki procentowej ustalonej przed wejściem w życie tej ustawy.”

2.3.4.8. Spory infrastrukturalne

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

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

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

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

solidarnej odpowiedzialności inwestora z wykonawcą za zapłatę wynagrodzenia podwykonawcy, czy tzw. „specustawy pomocowej”.

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

Sprawy infrastrukturalne, w szczególności z udziałem generalnych wykonawców, rozpoznawane są latami. Wiele z postępowań wszczętych w związku z budową dróg i autostrad na EURO 2012 jest wciąż dopiero na etapie I instancji. Mają na to wpływ złożone stany faktyczne, liczba i różne podstawy roszczeń dochodzonych w jednym postępowaniu, liczba podmiotów realizujących kontrakt po stronie wykonawcy. Dodatkowo inwestycje drogowe są realizowane w oparciu o międzynarodowe wzorce umowne, w tym warunki kontraktowe opracowane przez międzynarodowe stowarzyszenie FIDIC (*Fédération Internationale des Ingénieurs-Conseils*). W niemal każdym postępowaniu konieczne jest zasięgnięcie opinii biegłych względnie instytutów naukowych lub naukowo-badawczych.

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

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

Jako przykład można wskazać spory zainicjowane przez wykonawcę włoskiego w związku z realizacją 2 kontraktów, na podstawie których zgłosił on dotychczas roszczenia o wartości ponad 200 mln zł. Ponadto te same umowy są źródłem roszczeń PKP PLK o wartości ponad 200 mln zł. Zagadnienia będące przedmiotem tych spraw obejmują kwestie oceny zasadności odstąpień od umowy, braku płatności wynagrodzenia podwykonawców, płatności bezpośrednich zamawiającego, naliczonych kar umownych, rozliczenia stron po zaniechaniu realizacji umów przez wykonawcę, robót dodatkowych, zapłaty wynagrodzenia itp.

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

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

W wyniku odstąpień od kontraktów w 2019 r. GDDKiA była również zmuszona domagać się na drodze procesu od krajowych i zagranicznych ubezpieczycieli wypłat z wystawionych przez nich gwarancji zabezpieczających wykonanie umów. Przy tym na gruncie prowadzonych w Polsce postępowania sądowych przeciwko ubezpieczycielom ujawniło się zagadnienie prawne dotyczące oddziaływania na nie postępowania wszczętych za granicą - we Włoszech i w Bułgarii - przez wykonawców robót (zleceniodawców spornych gwarancji), których celem było sądowe wstrzymanie wypłat z gwarancji. Zagadnieniem tym jako istotnym dla ustalenia granic jurysdykcji sądów państw członkowskich Unii Europejskiej zajmować się będzie Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

Należy zaznaczyć, że spory infrastrukturalne (zarówno na tle zrealizowanych, jak i niedokończonych kontraktów), w których wysokość żądań przekracza kilka, kilkanaście, kilkadziesiąt mln zł, są powszechne w Prokuratury Generalnej.

Co istotne, spory sądowe dotyczące infrastruktury trwają latami. Wpływa na to m.in. (ale nie wyłącznie) złożoność stanów faktycznych, czy liczba i różne podstawy prawne roszczeń

dochodzonych w jednym postępowaniu. Niejednokrotnie sędziowie przy rozstrzyganiu sporów zasięgają opinii biegłych sądowych względnie instytutów naukowych lub naukowo-badawczych.

Czas trwania procesu sądowego, jak i niepewność rozstrzygnięcia coraz częściej skłania obie strony procesu w sprawie budowlanej do podjęcia próby polubownego zakończenia sporu. Ugodom sprzyja wprowadzony w 2017 r. art. 54a ustawy o *finansach publicznych*. Umożliwia on jednostkom sektora finansów publicznych zawarcie ugody w przypadku dokonania oceny, że skutki ugody będą korzystniejsze niż prawdopodobny wynik postępowania sądowego lub arbitrażowego. Jednym z elementów takiej oceny są wydawane przez Prokuratorię Generalną w prowadzonych przez nią sprawach sądowych opinie w przedmiocie oceny ryzyk i szans procesowych. W roku 2020 r. Prokuratoria Generalna wydała kilkadziesiąt tego rodzaju opinii, wyposażając swoich klientów w informacje potrzebne do podjęcia decyzji o kontynuowaniu procesu albo o rozpoczęciu rozmów ugodowych. Prokuratoria Generalna brała przy tym często udział po stronie publicznej w negocjacjach lub mediacjach. Wiele z nich zakończyło się ugodą.

2.3.4.9. Postępowania prowadzone przed Sądem Najwyższym

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

- Uchwała Sądu Najwyższego z 30 czerwca 2020 r., sygn. akt III CZP 71/19 „W sprawie o naprawienie szkody spowodowanej wydaniem decyzji administracyjnej o odmowie ustanowienia użytkownika wieczystego na podstawie art. 7 ust. 1 dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m. st. Warszawy (Dz.U. Nr 50, poz. 279 ze zm.), której nieważność stwierdzono z powodu niewyjaśnienia, czy korzystanie z gruntu przez dotychczasowego właściciela da się pogodzić z przeznaczeniem gruntu według planu zagospodarowania przestrzennego obowiązującego w dniu wydania tej decyzji, sąd badając przesłanki odpowiedzialności odszkodowawczej może ustalać, czy prawidłowe rozpoznanie wniosku o ustanowienie użytkownika wieczystego również doprowadziłoby do odmowy ustanowienia tego prawa”,
- Uchwała Sądu Najwyższego z 27 lutego 2020 roku, sygn. akt III CZP 57/19: „1. Województwo ponosi odpowiedzialność odszkodowawczą za niezgodne z prawem działania lub zaniechania marszałka województwa realizowane przy wykonywaniu władzy publicznej w ramach zadań zleconych z zakresu administracji rządowej, o których mowa w art. 75 ust. 1 ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. - Prawo wodne (jedn. tekst: Dz.U. z 2017 r. poz. 1121 ze zm.). 2.

W procesie cywilnym o odszkodowanie za niezgodne z prawem działania lub zaniechania przy wykonywaniu zadań publicznych, o których mowa w art. 75 ust. 1 ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. - Prawo wodne (jedn. tekst: Dz.U. z 2017 r. poz. 1121 ze zm.), wszczętym przed dniem wejścia w życie ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. - Prawo wodne (Dz. U. z 2018 r. poz. 2268, ze zm.) w miejsce pozwanego województwa, nie wstępuje na podstawie art. 534 ust. 5 pkt 3 tej ustawy Państwowe”,

- Wyrok Sądu Najwyższego z 30 czerwca 2020 roku, sygn. akt III CSK 347/17, wydany w sprawie dotyczącej odpowiedzialności Skarbu Państwa za mienie przejęte w trybie dekretu rolnego i potem skomunalizowane: „1. [] cena, zapłacona w wykonaniu nieważnej umowy sprzedaży nieruchomości, stanowi świadczenie nienależne w rozumieniu art. 410 § 2 k.c., a uiszczona w pieniądzu podlega zwrotowi według wartości nominalnej, jeżeli jednak po powstaniu zobowiązania nastąpiła istotna zmiana siły nabywczej pieniądza, wysokość lub sposób spełnienia świadczenia pieniężnego może być na żądanie wierzyciela zmieniona przez sąd. Rozstrzygnięcie oparte na art. 358¹ § 3 k.c. ma charakter prawokształtujący, a o jego wydaniu decydują, zgodnie zasadą aktualności (art. 316 § 1 k.p.c.), okoliczności istotne z punktu widzenia wskazanego przepisu, istniejące w dacie zamknięcia rozprawy”.

2.3.5. Inne aktywności w zakresie postępowań sądowych

2.3.5.1. Spory kompetencyjne

Kompetencja Prezesa PGRP polegająca na wskazywaniu organu właściwego do podejmowania czynności procesowych za Skarb Państwa znalazła zastosowanie w 24 przypadkach. Istotna większość z nich dotyczyła wskazania *statio fisci* przy sporach dotyczących służebności przesyłu, gdzie – co do zasady – jako właściwy miejscowo wskazywany był starosta. W 2020 r. pojawił się nowy typ sporów kompetencyjnych – związany z problemami z ustaleniem właściwej reprezentacji w postępowaniach karnych prowadzonych na podstawie rozdziału 58 Kodeksu postępowania karnego.

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

Prokuratura Generalna angażuje się także w sprawy, w których nie wykonuje zastępstwa stron i uczestników postępowania przedstawiając argumenty, które w ocenie Prokuratury należy uwzględnić przy rozstrzygnięciu danej sprawy. Instrumentem pozwalającym na to jest uprawnienie do przedstawienia sądom powszechnym, sądom administracyjnym, Sądowi Najwyższemu oraz Trybunałowi Konstytucyjnemu poglądów istotnych dla spraw przez nie rozpoznawanych. W 2020 r. Prokuratura Generalna przedstawiała Sądowi Najwyższemu

pisemne stanowiska w przedmiocie istotnego dla sprawy poglądu w kilkunastu sprawach oraz występowała z wnioskiem o zezwolenie na przedstawienie poglądu także ustnie na rozprawie.

Z reguły swoje stanowisko 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.

Należy w tym miejscu wskazać na uchwałę Sądu Najwyższego z 30 czerwca 2020 roku, sygn. akt III CZP 67/19, w której wskazano, iż artykuł 483 § 1 k.c. nie wyłącza dopuszczalności zastrzeżenia kary umownej z tytułu braku zapłaty lub nieterminowej zapłaty wynagrodzenia należnego podwykonawcom lub dalszym podwykonawcom, o której mowa w art. 143d ust. 1 pkt 7 lit. a ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (tekst jedn. Dz.U. 2013 r., poz. 907 ze zm.).

Prokuratoria Generalna zajmowała stanowisko przy podejmowaniu uchwały Sądu Najwyższego z 27 lutego 2020 roku, sygn. akt III CZP 58/19: „dopuszczalna jest zmiana wysokości stawki procentowej opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego gruntu na podstawie art. 221 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r. poz. 65) także w sytuacji, gdy - ze względu na zmianę wartości nieruchomości - wcześniej została już dokonana aktualizacja opłaty rocznej na podstawie art. 78 w związku z art. 77 ust. 1 u.g.n., w drodze wypowiedzenia wysokości opłaty rocznej, przy zastosowaniu stawki procentowej ustalonej przed wejściem w życie tej ustawy”.

2.3.5.3. Postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym

Prokuratoria Generalna może reprezentować Radę Ministrów lub ministrów przed Trybunałem Konstytucyjnym - np. w sprawach o stwierdzenie zgodności aktu prawnego wydanego przez Radę Ministrów lub ministra z Konstytucją RP. W dotychczasowej praktyce kompetencja ta stanowiła pod względem liczby prowadzonych postępowań margines działalności Prokuratorii, co oczywiście nie umniejsza jej rangi. Już w 2019 r. Prokuratoria Generalna przejęła od Ministra Energi wykonywanie czynności zastępstwa w sprawie dotyczącej zgodności z Konstytucją przepisów rozporządzenia Ministra Skarbu Państwa z dnia 19 lutego 2008 r. w sprawie sposobu określenia liczby akcji spółki konsolidującej podlegających zamianie i trybu dokonywania zamiany akcji lub prawa do akcji spółki konsolidowanej na akcje spółki konsolidującej (SK 24/18).

2.4. Proces tworzenia prawa

Kolejnym z ustawowych zadań 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 2020 r. do Prokuratorii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej wpłynęło 1080 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 2019 roku (1119) spadła o 39.

Prokuratoria zgłosiła uwagi do 62 projektów. Według stanu na koniec 2020 r. uwagi odnośnie do kilkunastu projektów uwzględniono w całości lub w części. W pozostałym zakresie nie zakończył się proces legislacyjny i nie przyjęto stanowiska co do uwag Prokuratorii.

W 2020 r. Prokuratoria wniosła uwagi m.in. do rządowych projektów ustaw mających na celu zapobieganie i zwalczanie skutków pandemii COVID-19 – tak zwanych tarcz antykrzysowych. PGRP uczestniczyła w konsultacjach dotyczących przepisów regulujących procedowanie przez sądy w trybie zdalnym oraz wpływu pandemii na realizację zamówień publicznych. Uwagi w tym zakresie zostały uwzględnione. Prokuratoria opiniowała również stanowiska rządu dotyczące projektów ustaw związanych z łagodzeniem skutków pandemii proponowanych przez Senat. W ramach prac nad opinią Rządu wobec *senackiego projektu ustawy o przeciwdziałaniu skutkom wirusa SARS CoV-2 (druk nr 147)*, Prokuratoria zgłosiła zastrzeżenia do przepisu, zgodnie z którym w okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii oraz w okresie do 90. dnia następującego po odwołaniu jednego ze stanów, kredytodawca lub finansujący miał zawieszać przedsiębiorcy na okres 6 miesięcy obowiązek spłat rat kredytów zaciągniętych w związku z prowadzoną działalnością gospodarczą albo wynagrodzenia przysługującego finansującemu, w związku z zawartą umową leasingu. Analogiczne zawieszenie spłat rat kredytu, pożyczki albo wynagrodzenia z tytułu umowy leasingu miały dotyczyć organizacji pozarządowych. Prokuratoria zwróciła uwagę, że takie rozwiązanie może prowadzić do nieproporcjonalnego ograniczenia praw przedsiębiorców ponieważ banki oraz przedsiębiorcy oddający rzeczy do używania w ramach umowy leasingu przez pół roku nie otrzymywaliby należnych rat. Projekt ustawy został wycofany przez projektodawców.

Prokuratoria zgłaszała uwagi do projektu ustawy o zmianie *ustawy o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, systemie gwarantowania depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji oraz niektórych innych ustaw (UC23)*, dotyczące głównie zakresu opinii wydawanych przez PGRP oraz umożliwienia jej udziału w postępowaniu sądowo-administracyjnym w przypadku potrzeby ochrony, w tym postępowaniu, ważnych praw i interesów Rzeczypospolitej Polskiej. Uwagi te zostały uwzględnione. W opinii do *projektu ustawy o zmianie ustawy o koncesji na roboty budowlane i niektórych innych ustaw (UD112)* została uwzględniona uwaga PGRP dotycząca limitu kar umownych zastrzeganych w umowach w sprawie zamówienia

publicznego, zmierzająca do zachowania elastycznych reguł określania maksymalnej wysokości kar umownych, pozwalających dostosować funkcje i wysokość kar umownych do okoliczności danej umowy.

W pracach nad rządowym projektem ustawy o promowaniu wytwarzania energii elektrycznej w morskich farmach wiatrowych (UD34) została uwzględniona propozycja Prokuraturii polegająca na usunięciu przepisu przejściowego, zgodnie z którym umowy o przyłączenie instalacji morskiej farmy wiatrowej do sieci energetycznej, zawarte przed dniem wejścia w życie projektowanej ustawy, ulegałyby rozwiązaniu w zakresie, w jakim nie przyznano prawa do pokrycia ujemnego salda dla energii elektrycznej wytworzonej w morskiej farmie wiatrowej i wprowadzonej do sieci. W wyniku wprowadzonych zmian zostały wyeliminowane wątpliwości związane z możliwością wystąpienia ewentualnych ryzyk arbitrażowych z inwestorami.

W zakresie gospodarowania nieruchomościami, PGRP zgłosiła m.in. uwagi do projektu ustawy o zmianie ustawy o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych innych ustaw (UD153), dotyczące doprecyzowania przepisu przejściowego, którego proponowane brzmienie sugerowało możliwość konwalidacji sprzedaży udziałów w nieruchomości, uznawanej w dotychczasowym stanie prawnym za nieważną. Uwagi te zostały uwzględnione, a proponowany przepis usunięto. Z kolei w opinii do rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz niektórych innych ustaw (UD129) Prokuratura Generalna zgłosiła uwagi, których celem było doprecyzowanie przepisów dotyczących sprawowania przez wojewodę nadzoru nad starostami gospodarującymi nieruchomościami będącymi przedmiotem użytkowania wieczystego Skarbu Państwa, a także ustanowienia trwałego zarządu na nieruchomościach Skarbu Państwa albo jednostki samorządu terytorialnego oddanej Skarbowi Państwa w użytkowanie wieczyste. Uwagi te zostały w większości uwzględnione przez projektodawcę.

Z kolei w odniesieniu do projektu ustawy o elektromobilności i paliwach alternatywnych oraz niektórych innych ustaw (UC65) uwagi dotyczyły konstrukcji opłat przewidzianych w projekcie. Uwagi Prokuraturii koncentrowały się na braku ustawowego określenia minimalnej i maksymalnej wysokości opłat, a także przekazania do aktów podustawowych określenia szczegółowych zasad określenia ich wysokości. Uwagi te uwzględniono.

Prokuratura zgłaszała również swoje uwagi do procedowanego projektu nowelizacji Kodeksu spółek handlowych wprowadzającą regulację grup spółek (UD113). Uwagi PGRP dotyczyły m.in. statusu Skarbu Państwa na gruncie tej regulacji oraz ochrony interesów Skarbu Państwa i państwowych osób prawnych jako wierzycieli spółek zależnych uczestniczących w grupie spółek; częściowo uwzględnione, częściowo oczekują na rozstrzygnięcie. Rządowy proces legislacyjny trwa.

Ponadto, w oparciu o doświadczenie związane z opiniowaniem umów inwestycyjnych oraz umów nabycia lub objęcia akcji za środki z Funduszu Reprywatyzacji, PGRP uwagi do projektu rozporządzenia dotyczącego nabywania lub obejmowania przez Skarb Państwa akcji z Funduszu Inwestycji Kapitałowych. Dotyczyły one m.in. zlecenia wyceny akcji, a

także mechanizmów kontraktowych, służących ochronie Skarbu Państwa w razie niewłaściwego wykorzystania inwestowanych środków. Uwagi te zostały uwzględnione, a rozporządzenie uwzględniające uwagi PGRP było następnie punktem wyjścia do opracowania rozporządzenia określającego sposób postępowania w zakresie nabywania lub obejmowania przez Skarb Państwa akcji za środki z Funduszu Reprywatyzacji w 2021 r.

Poza przedstawianiem opinii dotyczących projektów procedowanych w 2020 r. aktów normatywnych i innych dokumentów rządowych, Prokuratoria Generalna zwracała się do właściwych ministrów z wnioskami *de lege ferenda*, dotyczącymi zagadnień prawnych i wątpliwości interpretacyjnych, które zostały zidentyfikowane w związku z wykonywaniem przez Prokuratorię Generalną innych zadań. Łącznie zostało złożonych 19 takich wniosków.

2.5. Zadania PGRP w zakresie administrowania mieniem państwowym

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

- I. Zadania wynikające z ustawy o zasadach zarządzania mieniem państwowym:
 1. rozpatrywanie wniosków państwowych osób prawnych o wyrażenie zgody na dokonanie czynności prawnej w zakresie rozporządzenia składnikami aktywów trwałych w rozumieniu ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (obecnie Dz. U. z 2020 r., poz. 217), 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, art. 423 ust. 2 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r.- Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce - Dz.U. z 2020 r. poz. 85 z późn. zm. oraz art. 24 ust. 3 ustawy z dnia 30 kwietnia 2010 r. o Polskiej Akademii Nauk - Dz.U. z 2019 r., poz. 1183 z późn. zm., również art. 95 ust. 5 w związku z art. 95 ust. 1 ustawy z dnia 10 lipca 2015 r. o Agencji Mienia Wojskowego, obecnie [Dz. U. z 2021 r., poz. 303](#)).

O dnia 1 stycznia 2020 r. do dnia 31 grudnia 2020 r. do Urzędu Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej wpłynęło 137 wniosków dotyczących wyrażenia zgody na rozporządzenie mieniem państwowymi osób prawnych.

Spośród 137 wniosków rozpatrywanych w 2020 r.:

- 98 wniosków zostało złożonych przez uczelnie publiczne;
- 7 wniosków zostało złożonych przez Polską Akademię Nauk;
- 4 wnioski zostały złożone przez instytuty naukowe Polskiej Akademii Nauk;
- 2 wnioski zostały złożone przez przedsiębiorstwo państwowe „Porty Lotnicze”;

- 3 wnioski zostało złożone przez państwowe instytuty badawcze działające w ramach Sieci Badawczej Łukasiewicz;
- 4 wnioski zostało złożone przez państwowe instytuty badawcze;
- 19 wnioski zostały złożone przez inne podmioty (Narodowy Bank Polski, Zakład Ubezpieczeń Społecznych, Słowiński Park Narodowy, Tatrzański Park Narodowy, Centralny Ośrodek Sportu, Urząd Komisji Nadzoru Finansowego, samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej).

Podział wniosków ze względu na czynności rozporządzające:

- a) sprzedaż - 37;
- b) zbycie obligacji - 21;
- c) ustanowienie hipoteki - 12;
- d) zmiana treści hipoteki - 2;
- e) oddanie do odpłatnego korzystania (najem/dzierżawa) - 20;
- f) zmiana warunków odpłatnego korzystania (najem/ dzierżawa) - 3;
- g) cesja praw i przejęcie obowiązków z umowy odpłatnego korzystania - 1;
- h) oddanie do korzystania na zasadzie dostępu telekomunikacyjnego - 1;
- i) ustanowienie służebności - 29;
- j) zmiana treści służebności - 1;
- k) zrzeczenie się nieruchomości - 1;
- l) darowizna - 2;
- m) zamiana nieruchomości - 2;
- n) nieodpłatne przekazanie - 2;
- o) zwrot nakładów - 1;
- p) ustanowienie zastawu rejestrowego - 1;
- q) zmiana warunków umowy użyczenia - 1;

Sposoby rozstrzygnięć wniosków państwowych osób prawnych składanych do PGRP w roku 2020 w trybie art. 38 ust. 2-4:

- zgoda - 95;
- odmowa - 1;
- zwrot wniosku - 2;
- wniosek bezprzedmiotowy - 12
- inny sposób zakończenie (np. cofnięcie wniosku) - 5.

Nadal jest rozpatrywanych 6 wniosków.

Dodatkowo, spośród wniosków, które wpłynęły jeszcze w 2019 r., a rozstrzygnięcie wydano w 2020 r., sposób ich rozpoznania jest następujący:

- zgoda - 31;
- odmowa - 4;
- zwrot wniosku - 4;

- wniosek bezprzedmiotowy – 2;
- inny sposób zakończenia – 1.

Nadal rozpatrywany jest 1 wniosek z 2019 r.

2. W roku 2020 rozpatrzono również 14 wniosków złożonych na podstawie przepisów rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 października 2019 r. w sprawie szczegółowego sposobu gospodarowania składnikami rzeczowymi majątku ruchomego Skarbu Państwa (Dz. U. poz. 2004), których przedmiotem było współdziałanie z właściwymi organami oraz jednostkami przy podejmowaniu decyzji o sposobie zagospodarowania składników rzeczowych majątku ruchomego oraz praw na dobrach niematerialnych, o wartości określonej w § 8 ust. 5 rozporządzenia.

II. Kolejnym zadaniem powierzonym Prezesowi PGRP na mocy ustawy o zasadach zarządzania mieniem państwowym było:

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

W związku z pandemią koronawirusa COVID-19 i dezorganizacją procesów gospodarczych, Minister Finansów na podstawie delegacji ustawowej wydał 31 marca 2020 r. rozporządzenie w sprawie określenia innych terminów wypełniania obowiązków w zakresie ewidencji oraz w zakresie sporządzania, zatwierdzania, udostępniania i przekazywania do właściwego rejestru, jednostki lub organu sprawozdań lub informacji (Dz.U. poz. 570), na podstawie którego, jednostkom zobowiązanym do sporządzenia sprawozdania finansowego wydłużono termin na zatwierdzenie rocznego sprawozdania finansowego. Mając na uwadze fakt, że dane zamieszczone w sprawozdaniu musiały zostać zgromadzone i przetworzone (tzn. zagregowane, sklasyfikowane, przeliczone czy też inaczej pogrupowane w zależności od sposobu wykorzystania) oraz zweryfikowane (również w drodze uzgodnień międzyresortowych, Sprawozdanie o stanie mienia Skarbu Państwa według stanu na dzień 31 grudnia 2019 r. zostało przedłożone Sejmowi Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 2 marca 2021 r.

Na podstawie art. 43 pkt 2 ustawy o zasadach zarządzania mieniem państwowym Prezes PGRP prowadzi ewidencję podmiotów, w szczególności państwowych jednostek organizacyjnych, którym przysługuje prawo wykonywania uprawnień wynikających z praw majątkowych Skarbu Państwa lub do działania w imieniu Skarbu Państwa.

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

- ewidencja państwowych jednostek organizacyjnych, którym przysługuje prawo wykonywania uprawnień wynikających z praw majątkowych lub do działania w imieniu Skarbu Państwa, prowadzona na podstawie informacji otrzymywanych od 73 dysponentów

części budżetowych. Na koniec 2020 r. przedmiotowa ewidencja obejmowała 2.746 jednostek.

- ewidencja spółek z udziałem Skarbu Państwa, prowadzona na podstawie informacji otrzymywanych od 12 organów nadzorujących. Na koniec 2020 r. przedmiotowa ewidencja obejmowała 412 spółek
- ewidencja przedsiębiorstw państwowych, prowadzona na podstawie informacji otrzymywanych od 10 organów nadzorujących. Na koniec 2020 r. przedmiotowa ewidencja obejmowała 28 przedsiębiorstw państwowych.

III. Jeżeli chodzi o zadania realizowane na podstawie przepisów wprowadzających ustawę o zasadach zarządzania mieniem państwowym, to zważyć należy, że obejmują one – stosownie do art. 101 ust. 1 i 2 powołanej ustawy – w szczególności wykonywanie praw i obowiązków Skarbu Państwa wynikających z tytułu uczestnictwa w spółkach działających na terenie Rzeczypospolitej Polskiej przed dniem 1 września 1939 r., w tym tzw. spółek reaktywowanych. Wykonywanie praw akcji w spółkach, ma na celu ochronę interesów majątkowych Skarbu Państwa przed bezprawnymi działaniami zmierzającymi do wzruszenia podstaw prawnych przejęcia przez Państwo praw majątkowych tych podmiotów na podstawie aktów wydanych po zakończeniu drugiej wojny światowej, które podejmowane są przez władze reaktywowanych spółek. Wykonywanie praw z akcji obejmowało udział w Walnych Zgromadzeniach następujących spółek reaktywowanych, a także wykonywanie prawa głosu w sprawach objętych porządkiem obrad zgromadzeń spółek.

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

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

3. Organizacja i budżet PGRP

3.1. Schemat organizacyjny

Ustawa o Prokuraturii Generalnej wyraźnie wyodrębnia zadania samej Prokuraturii Generalnej (przede wszystkim w zakresie zadań obsługi prawnej, takich jak zastępstwo procesowe czy sporządzanie opinii prawnych) oraz Prezesa PGRP (organu administracji rządowej i kierującego pracami Prokuraturii).

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

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

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

3.2. Stan zatrudnienia

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

Celem utworzenia nowego stanowiska – referendarza i przekazania mu uprawnień do występowania przed sądami powszechnymi i polubownymi, było z jednej strony zapewnienie wsparcia dla radców Prokuraturii Generalnej w wykonywaniu ich typowych zadań, z drugiej zaś zapewnienie wyróżniającym się pracownikom 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 prawnych, polskie obywatelstwo, nieskazitelną charakter oraz niekaralność) oraz wymogu dwuletniego doświadczenia zawodowego w zakresie szeroko pojętych czynności wymagających wiedzy prawnej. 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 Prokuratorii Generalnej przez co najmniej 3 lata nabywa prawo ubiegania się o stanowisko radcy. Tym samym powstała w ramach Prokuratorii Generalnej nowa odrębna ścieżka awansu zawodowego dla osób pragnących wykonywać zawody prawnicze. Ścieżka ta stanowić będzie uzupełnienie dotychczasowych możliwości (aplikacji prawniczych), ze względu na ograniczenia budżetowych (liczby etatów referendarskich) nigdy nie stanie się natomiast masową drogą dojścia do wykonywania zawodów prawniczych.

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

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

Stan zatrudnienia w Urzędzie Prokuratorii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej na dzień 31 grudnia 2020 r. wynosił (w przeliczeniu na pełne etaty) 285,77 etaty, w tym:

- 1) kierownictwo (prezes i wiceprezesi) 3;
- 2) radcowie 142,67;
- 3) referendarze 27;
- 4) pozostali pracownicy 113,10.

W porównaniu ze stanem na koniec 2019 r. nastąpił wzrost poziomu zatrudnienia (z poziomu 278,92 etatów). Powyższego należy upatrywać w zadaniach nałożonych na Prokuratorie Generalną, a co za tym idzie koniecznością zapewnienia obsługi prawnej Skarbu Państwa oraz osób zastępowanych na najwyższym poziomie. Niezależnie od powyższego Prokuratoria Generalna pozostaje urzędem niewielkim w zestawieniu z szacunkami przyjmowanymi przy jej tworzeniu. Zgodnie z założeniami zawartymi w uzasadnieniu rządowego projektu Ustawy zatrudnienie w Prokuratorii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej miało docelowo wynosić ok. 525 osób – i to przy założeniu, że obowiązkowe zastępstwo procesowe miało obejmować jedynie sprawy o wartości przedmiotu sporu przewyższającej 1 000 000 zł.

Wymaga podkreślenia, że wysoki poziom wykonywania zadań, w szczególności skuteczność zastępstwa procesowego, wymaga prowadzenia ustabilizowanej polityki kadrowej. Kluczowym kapitałem Prokuratorii Generalnej są doświadczeni radcowie z kilkunastoletnim doświadczeniem. Z tego względu konsekwentnie od lat, wysiłki kierownictwa Prokuratorii zmierzają do zapobieżenia fluktuacjom kadrowym. Starania te były kontynuowane w 2020 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 2020 r. osiągnięty.

3.3. Wykonanie budżetu Prokuraturii Generalnej

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

WYDATKI

Plan wydatków Urzędu Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej na dzień 31.12.2020 r. wynosił 56 361 388,00 zł. W stosunku do kwoty planu wynikającej z ustawy budżetowej na 2020 r. 53 312 000,00 zł uległ zwiększeniu o kwotę 3 049 388 zł (per saldo).

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

- a) celowej część 83 poz. 6 – *Rezerwa na sfinansowanie wypłaty nagród, utworzona na podstawie art. 46 ust. 5 ustawy o Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej* – kwota 1 646 828,00 zł;
- b) ogólnej budżetu państwa część 81 – z przeznaczeniem na realizację umów z zewnętrznymi pełnomocnikami procesowymi, w celu wykonania zastępstwa Rzeczypospolitej Polskiej w postępowaniach przed sądami lub trybunałami orzekającymi w stosunkach międzynarodowych – kwota 3 500 000 zł.

Decyzją Prezesa Rady Ministrów z dnia 26 listopada 2020 r. na podstawie art. 31 ust. 2 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych zostały zablokowane środki w wysokości 1 310 000,00 zł.

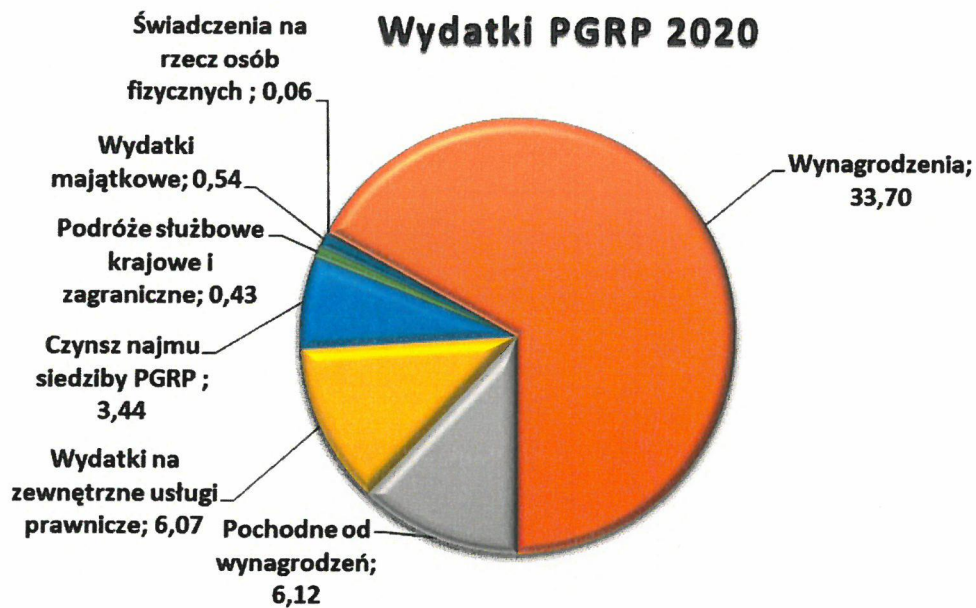
W związku z wypracowanymi w trakcie 2020 roku oszczędnościami Prezes PGRP na podstawie art. 177 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych wystąpił do Ministra Finansów o wydanie decyzji w sprawie blokowania planowanych wydatków na kwotę 787 440,00 zł.

W wyniku powyższych działań plan wydatków części 74 został zmniejszony o kwotę 2 097 440 zł.

Wykonanie planu wydatków po zmianach Urzędu Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej na 2020 r. wyniosło 55 994 220,74 zł, tj. 99,35 %, z tego:

1. Świadczenia na rzecz osób fizycznych – 59 809,99 zł;
2. Wydatki bieżące – 55 387 947,76 zł, główne tytuły wydatków to:

- a) wynagrodzenia, w tym dodatkowe wynagrodzenie roczne, w wysokości: 33 796 020,00 zł;
 - b) pochodne od wynagrodzeń w wysokości: 6 125 341,16 zł;
 - c) wydatki na zewnętrzne usługi prawnicze w wysokości: 6 070 324,10 zł;
 - d) czynsz najmu siedziby PGRP w wysokości: 3 445 860,33 zł;
 - e) podróże służbowe krajowe i zagraniczne w wysokości: 439 000,40 zł.
3. Wydatki majątkowe w wysokości: 546 462,99 zł.



DOCHODY

Plan dochodów Urzędu Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej na 31.12.2020 r. wynosił 5 915 000,00 zł. W stosunku do kwoty planu wynikającej z ustawy budżetowej na 2020 r. 5 810 000,00 zł uległ na podstawie ustawy z dnia 28 października 2020 r. o zmianie ustawy budżetowej na rok 2020 zwiększeniu o kwotę 105 000 zł.

Został zrealizowany w kwocie 6 274 375,69 zł, co stanowi 106,08 % wykonania planu.

Główne tytuły dochodów to:

1. Wpływy z tytułu zasądzonych i uzyskanych kosztów zastępstwa procesowego i egzekucyjnego oraz zwrotu opłaty komorniczej/egzekucyjnej w wysokość 1 654 942,04 zł;

**INFORMACJA STATYSTYCZNA
O SPRAWACH PROWADZONYCH W PGRP
stan na dzień 31 grudnia 2020 r.**

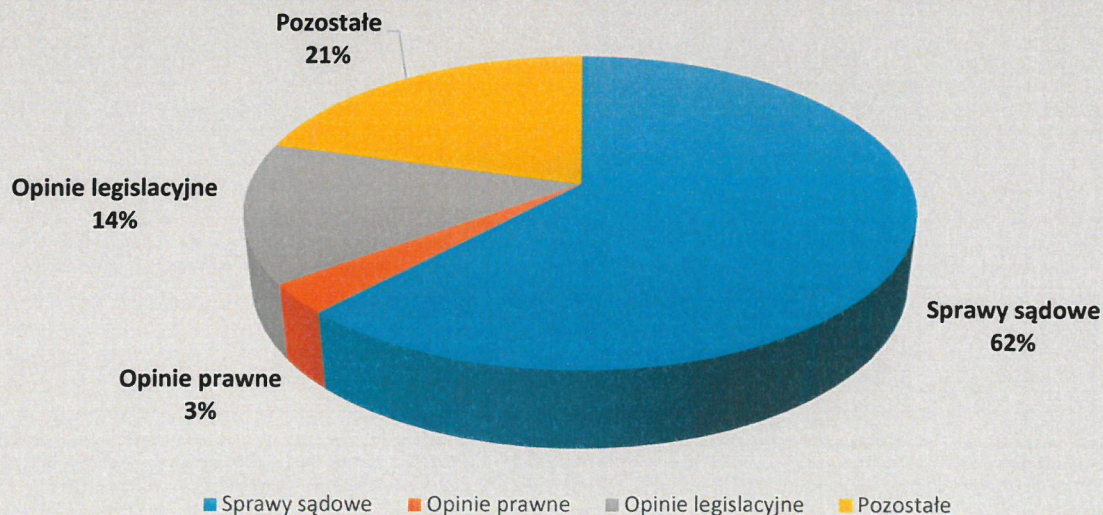
1. DANE PORÓWNAWCZE ZA OSTATNICH 8 LAT

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

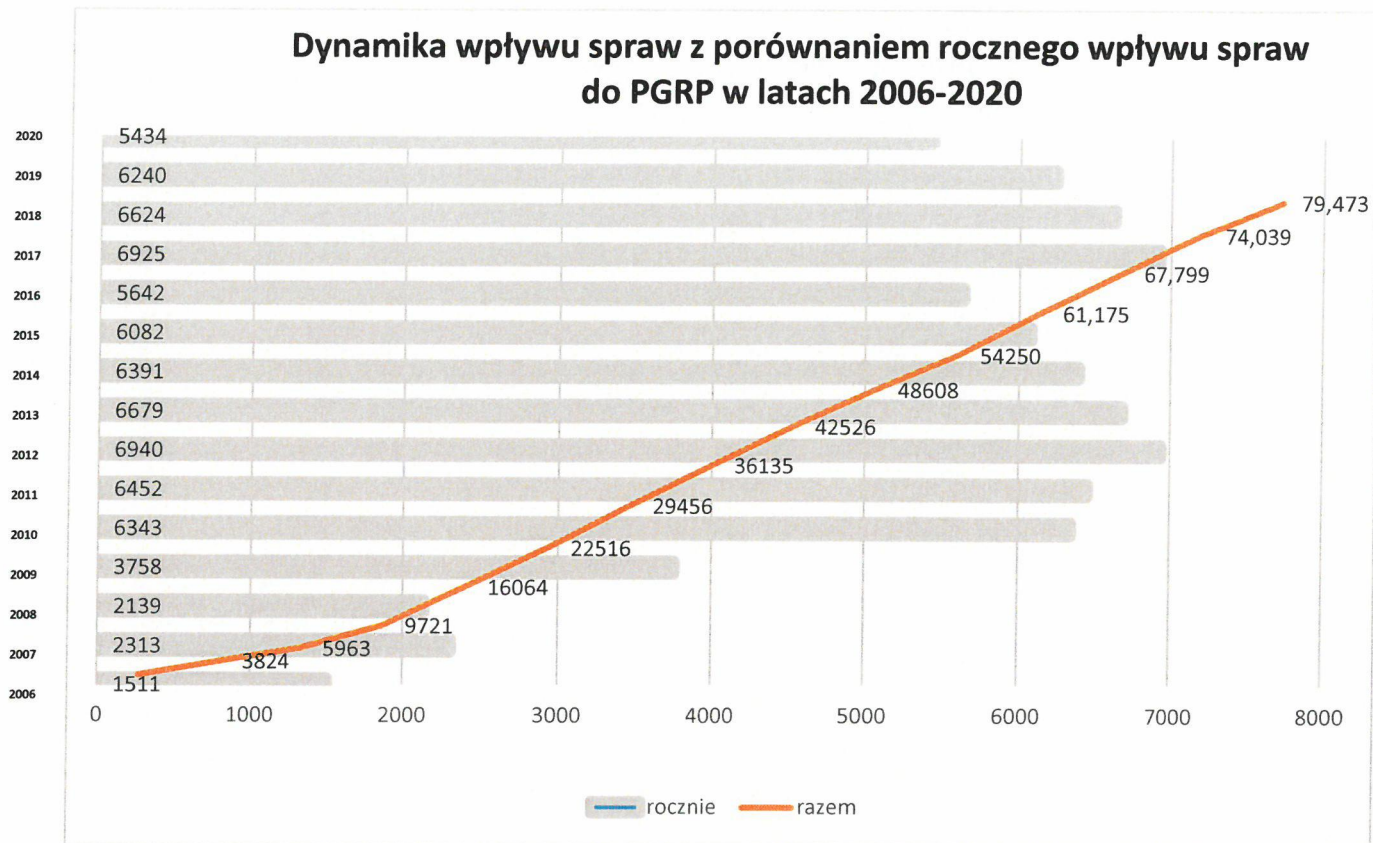
2. Sprawy zarejestrowane w PGRP

Typ spraw	Liczba spraw wg roku wszczęcia															RAZEM
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	
Sprawy sądowe	1190	1740	1466	2636	4715	4478	4709	4330	4012	3641	3335	3865	3402	3264	2377	49160
Opinie prawne	59	111	94	82	48	47	44	42	51	26	42	348	430	451	527	2402
Opinie legislacyjne	133	373	421	756	816	731	727	739	645	690	635	1287	1235	1236	1046	11470
Pozostałe	129	89	158	284	764	1196	1460	1568	1683	1725	1630	1425	1557	1289	1484	16441
Razem	1511	2313	2139	3758	6343	6452	6940	6679	6391	6082	5642	6925	6624	6240	5434	79473

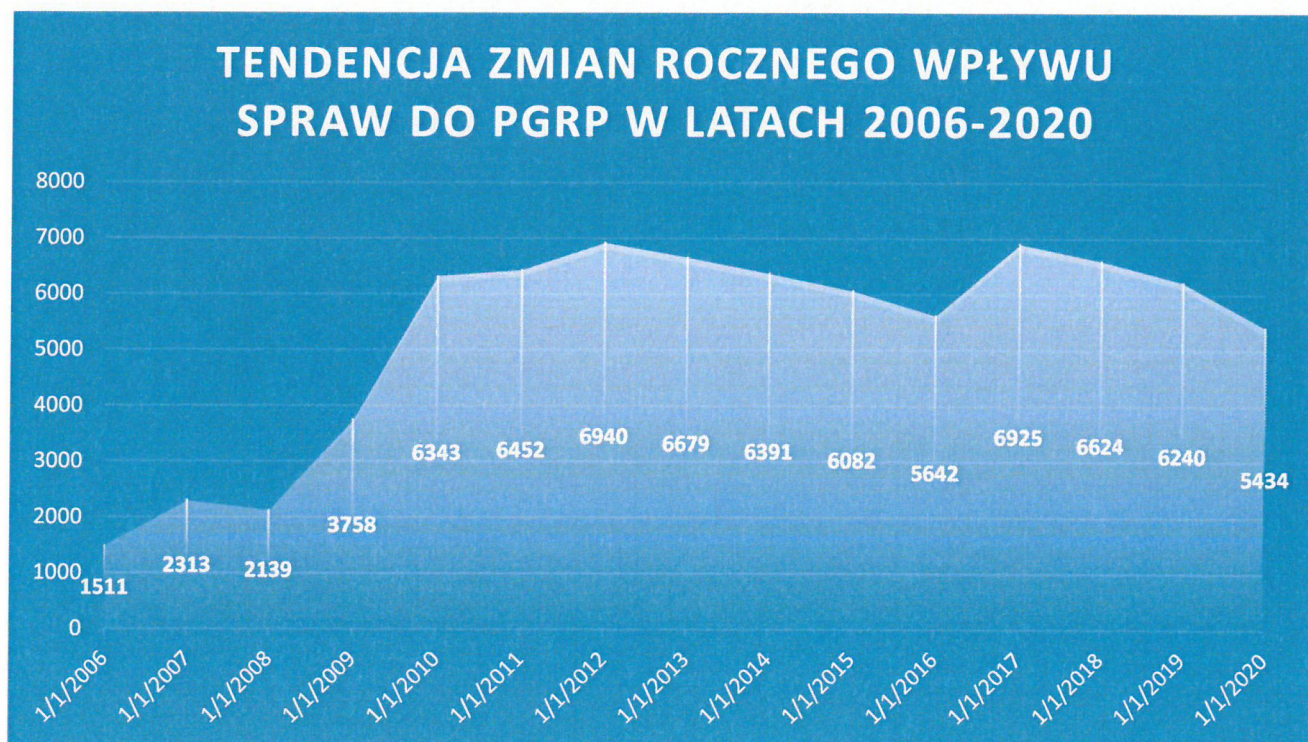
Sprawy zarejestrowane w PGRP w latach 2006-2020



Dynamika wpływu spraw z porównaniem rocznego wpływu spraw do PGRP w latach 2006-2020



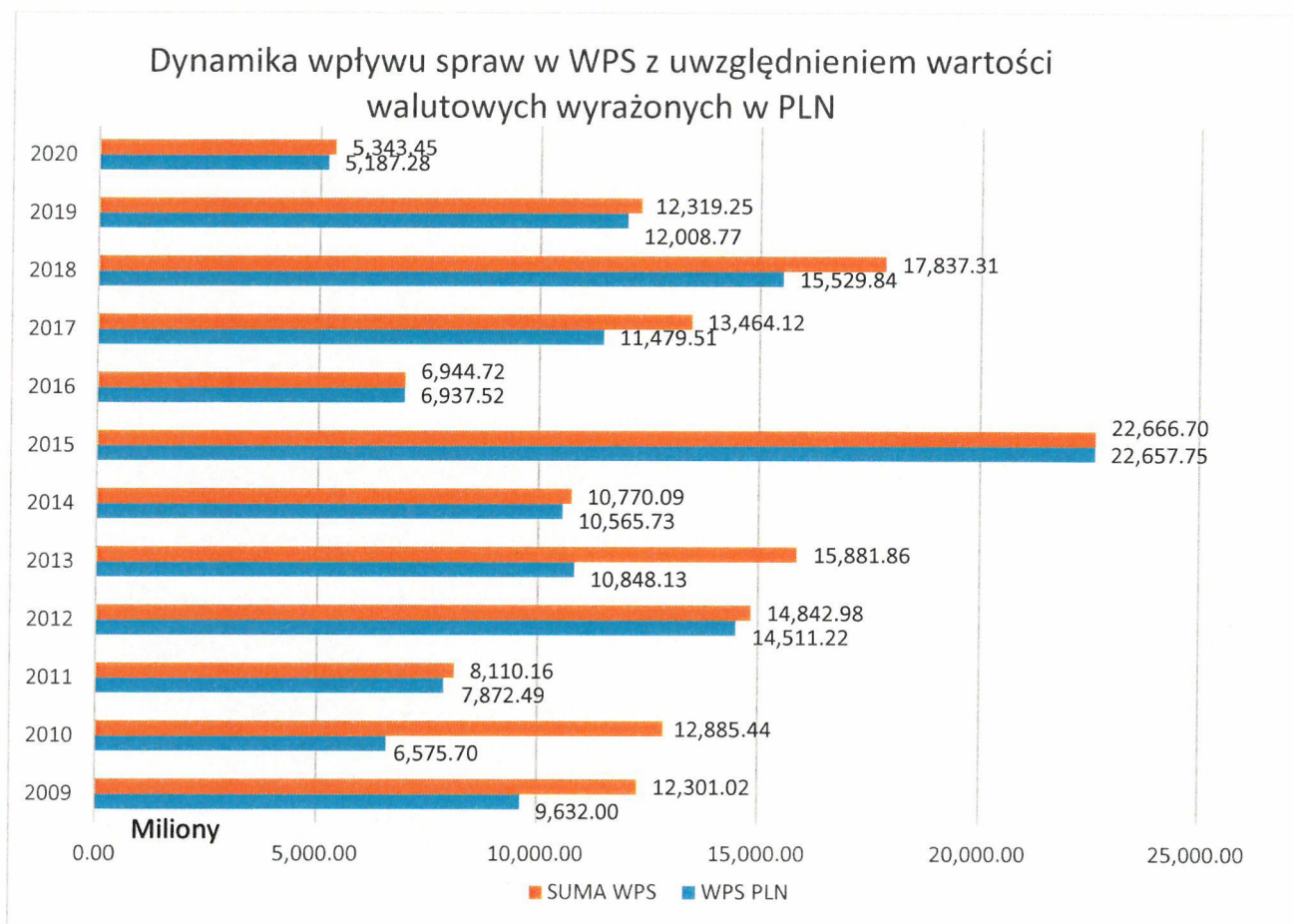
Tendencja zmian rocznego wpływu spraw do PGRP w latach 2006-2020



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

Sprawy sądowe prowadzone przez Prokuraturę Generalną w 2020 r.	Liczba spraw
Pozostające w toku wg stanu na dzień 1 stycznia 2020 r.	7 887
Zarejestrowane w okresie 1. stycznia - 31. grudnia 2020 r.	2 377
Pozostające w toku wg stanu na dzień 31 grudnia 2020 r.	8 097

4. Dynamika zmian ogólnej wartości przedmiotu sporu w sprawach zarejestrowanych w latach 2009 – 2020



Przeciętna wartość przedmiotu sporu z uwzględnieniem walut wyrażona w PLN

