



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
IX kadencja
Prokuratoria Generalna RP
KR-031-1/23/PDO
W/8689/23

Druk nr 3153
Warszawa, 31 marca 2023 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 2022 r.
do 31 grudnia 2022 r.,**

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

ul. Hoża 76/78, 00-682 Warszawa
tel. +48 22 392 31 09, fax +48 22 392 31 20
kancelaria@prokuratura.gov.pl
www.gov.pl/prokuratura

Prokuratura Generalna Rzeczypospolitej Polskiej

Sprawozdanie z działalności Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej za 2022 rok

Warszawa, marzec 2023

Misja Prokuraturii Generalnej RP

Zapewnienie wysokiej jakości obsługi prawnej na etapie negocjacji i opiniowania umów, wykonywania prawa, ugodowego rozwiązywania sporów i zastępstwa procesowego oraz wsparcie regulacyjne i strategiczne doradztwo prawne dla organów państwa, z wykorzystaniem nowych technologii.

Wartości Prokuraturii Generalnej RP

- **Bezpieczeństwo prawne**

Najwyższą wartością Prokuraturii Generalnej jest bezpieczeństwo prawne Rzeczypospolitej Polskiej, Skarbu Państwa i innych podmiotów zastępowanych.

- **Profesjonalizm**

Prokuratura Generalna świadczy usługi prawne na najwyższym poziomie merytorycznym, gwarantującą najskuteczniejszą ochronę prawną.

- **Zespół**

Istotną wartością i warunkiem skuteczności działań PGRP jest dobrze dobrany, zintegrowany, zaangażowany i proaktywny zespół radców i referendarzy oraz wspierających ich asystentów i pracowników administracyjnych.

Podsumowanie

Prokuratoria Generalna Rzeczypospolitej Polskiej jest instytucją, która **stoi na straży praw i interesów Rzeczypospolitej Polskiej**, w tym zwłaszcza w ich aspekcie majątkowym. Reprezentuje Skarb Państwa i państwowe osoby prawne w najbardziej skomplikowanych procesach i negocjacjach oraz wydaje opinie w sprawach o istotnej wartości i znaczeniu dla interesów Państwa. Prokuratoria Generalna pełni zatem rolę kancelarii prawniczej Skarbu Państwa i państwowych osób prawnych.

Działalność Prokuraturii jest uregulowana w ustawie o Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej¹ („ustawa o PGRP”), zaś organizację wewnętrzną Prokuraturii normuje statut, nadawany przez Prezesa Rady Ministrów w drodze zarządzenia². Przy Prokuraturii Generalnej działa **Sąd Polubowny**, w którym przede wszystkim są rozwiązywane polubownie spory z udziałem podmiotów z „pierwiastkiem” publicznym.

W ramach wypełniania zadań ustawowych Prokuraturii, w ostatnich latach realizowano **Strategię Rozwoju PGRP na lata 2019-2022**. Podsumowanie okresu jej obowiązywania pozwala przyjąć, że zasadnicza większość założeń została zrealizowana, a wytyczone kierunki rozwoju Prokuraturii pozostają aktualne.

1. Podsumowanie działalności w 2022 r.

Poniżej podsumowano informacje dotyczące 2022 r. z zakresu kluczowych obszarów działalności PGRP, tj.:

- zastępstwa procesowego;
- doradztwa prawnego głównie poprzez wydawanie opinii prawnych oraz generalnych rekomendacji;
- polubownego rozwiązywania sporów głównie poprzez uczestniczenie w negocjacjach i mediacjach.

Do podmiotów obsługiwanych przez PGRP należą jednostki reprezentujące Skarb Państwa (m.in. ministerstwa i inne urzędy centralne, Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad, Agencja Uzbrojenia, Centrum Unijnych Projektów Transportowych), a także osoby zastępowane, czyli osoby prawne wymienione w załączniku do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów³. Są to głównie państwowe osoby prawne, w tym agencje wykonawcze (np. Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa), Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie, Zakład Ubezpieczeń Społecznych, Narodowy Fundusz Zdrowia, Urząd Komisji Nadzoru Finansowego, uczelnie wyższe, instytucje kultury, instytuty naukowe, a także spółki, w których całość praw udziałowych posiada Skarb Państwa lub państwowe osoby prawne. Wśród spółek zastępowanych przez PGRP znajdują się m.in. spółki związane z sektorem energetycznym i infrastrukturą krytyczną (PERN S.A., PSE S.A., Operator Gazociągów

¹ Ustawa z 15 grudnia 2016 r., tj. Dz. U. 2022 poz. 2100.

² Statut Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej nadany zarządzeniem nr 3 Prezesa Rady Ministrów w sprawie nadania statutu Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej z 17 stycznia 2017 r., tj. M.P. z 2021 r. poz. 209.

³ Rozporządzenie wydane na podstawie art. 12 ust. 3 ustawy o PGRP,

Przesyłowych GAZ-System S.A.), spółki z sektora kolejowego (PKP S.A., PKP Polskie Linie Kolejowe S.A.) oraz spółki i podmioty należące do systemu instytucji rozwoju (w tym Polski Fundusz Rozwoju S.A., Agencja Rozwoju Przemysłu S.A., Bank Gospodarstwa Krajowego).

Kognicja Sądu Polubownego w zakresie mediacji i concyliacji obejmuje spory z udziałem także innych spółek z bezpośrednim lub pośrednim udziałem Skarbu Państwa lub innych państwowych osób prawnych oraz jednostek samorządu terytorialnego.

1.1. Zastępstwo procesowe

Podstawowym obszarem działalności Prokuraturii pozostaje zastępstwo procesowe Skarbu Państwa i państwowych osób prawnych. Według stanu na 31 grudnia 2022 r., Prokuratura prowadziła **8 261** spraw sądowych o łącznej wartości **72,5 mld zł** (na 31 grudnia 2021 r. liczba prowadzonych spraw wynosiła 8 008, zaś wartość roszczeń – ponad 72,3 mld zł).

Niezależnie od wzrostu obciążenia procesowego, PGRP **zachowuje wysoką skuteczność procesową**.

W przypadku spraw skierowanych przeciwko Skarbowi Państwa lub państwowym osobom prawnym, w roku 2022 Prokuratura wygrała 948 spraw - oddalone zostały roszczenia na łączną kwotę niemal 3,5 mld zł. Spraw przegranych z kolei było 173, a łączna kwota zasądzeń wyniosła ok. 216 mln zł.

Daje to skuteczność w sprawach biernych na poziomie 94,1%, jeżeli przyjąć kryterium kwotowe i 84,6% jeżeli przyjąć kryterium liczby spraw.

W przypadku spraw z powództwa Skarbu Państwa lub państwowych osób prawnych, spraw wygranych było 294 – zasądzono roszczenia na łączną kwotę niemal 168 mln zł. Z kolei przegraną zakończyło się 51 spraw, w których oddalono roszczenia na łączną kwotę ok. 130 mln zł.

Oznacza to, że w sprawach czynnych Prokuratura osiągnęła skuteczność na poziomie 57% - w przypadku kryterium kwotowego i 85,2% - uwzględniając kryterium liczby spraw.

W 2022 r. odnotowano **3 236** nowych spraw sądowych, z czego 229 dotyczyło wyłącznie postępowania przed Sądem Najwyższym, 2 864 – zastępstwa Skarbu Państwa przed sądami powszechnymi, a 143 – zastępstwa państwowych osób prawnych. **Łączna kwota roszczeń w nowych sprawach wyniosła ok. 11,6 mld zł, z kolei w przypadku państwowych osób prawnych – ok. 2,3 mld zł.**

Zróżnicowany był przedmiot nowych spraw sądowych – w szczególności istotna jest problematyka w zakresie:

- odpowiedzialności kontraktowej (głównie kar umownych) – ok. 400 spraw, w tym sporów związanych z inwestycjami liniowymi (ok. 175);
- odpowiedzialności za decyzje administracyjne w przypadku roszczeń repywatyzacyjnych – ok. 100 spraw;
- odpowiedzialności za inne decyzje administracyjne – ok. 95 spraw.

Ponadto, widoczny był wpływ, jaki wywarła epidemia SARS-Cov2 na roszczenia kierowane przeciwko Skarbowi Państwa. W 2022 r. do PGRP doręczono **32** pozwy, z czego **24** dotyczące roszczeń odszkodowawczych z uwagi na wprowadzone obostrzenia sanitarne i w związku z opóźnieniami w realizacji umów z powodu tych obostrzeń.

Obok powyższych postępowań, Prokuratoria uczestniczyła **w sprawach arbitrażowych**.

W 2022 r. Prokuratoria prowadziła jednocześnie **7 spraw arbitrażowych** - cztery w pełni samodzielnie, a trzy przy udziale zewnętrznych kancelarii prawnych.

Ponadto PGRP prowadziła **5 postępowań post-arbitrażowych** (w tym m.in. w Szwecji, Francji i Stanach Zjednoczonych Ameryki).

Sprawy z zakresu arbitrażu międzynarodowego, w które zaangażowana jest PGRP **niejednokrotnie należą do największych w skali światowej**.

1.2. Doradztwo prawne dla podmiotów publicznych

W 2022 r. Prokuratoria koncentrowała się na udzielaniu jednostkom reprezentującym Skarb Państwa i osobom zastępowanym doradztwa prawnego przy realizowanych przez nie przedsięwzięciach, zwłaszcza dotyczącego istotnych inwestycji i zakupów. Prokuratoria udzielała podmiotom publicznym wsparcia zarówno na etapie przygotowania inwestycji (zwłaszcza projektowania i negocjowania umów), jak i na etapie ich realizacji. Zasadniczym elementem doradztwa było wydawanie przez Prokuratorię opinii prawnych, które dotyczyły projektów czynności prawnych oraz innych zagadnień prawnych, z którymi obsługiwane przez Prokuratorię jednostki i podmioty spotykają się w swojej bieżącej działalności.

Zaangażowanie PGRP w doradztwo prawne na etapie kształtowania stosunków prawnych służy zabezpieczeniu interesów strony publicznej oraz ograniczeniu ryzyka poważnych sporów. Z kolei doradztwo na etapie realizacji tych stosunków, obok bieżącego rozwiązywania kwestii problemowych, umożliwia - w razie potrzeby - sięgnięcie do polubownych metod rozwiązywania sporów, w tym zwłaszcza na drodze negocjacji lub mediacji, gdy skutki ugody mogą być korzystniejsze dla podmiotu publicznego niż prawdopodobny wynik postępowania sądowego.

W 2022 r. wpłynęło **813** wniosków o sporządzenie opinii, z czego **486** dotyczyło projektów czynności prawnych, co jest **wynikiem najwyższym w dotychczasowej działalności Prokuratorii**. Zgodnie z założeniami Strategii zwiększono zatem istotnie zaangażowanie Prokuratorii w działalność opiniodawczą - nastąpiło niemal podwojenie ogólnej liczby wniosków o sporządzenie opinii prawnej w stosunku do roku 2018, gdy takich wniosków wpłynęło do PGRP **429**.

Wartość opiniowanych czynności prawnych w 2022 r. sięgnęła **setek miliardów złotych**



Wykres nr 1: Zestawienie wniosków o wydanie opinii prawnej – w poszczególnych latach działalności PGRP

Najwięcej opinii wydanych przez Prokuratorię dotyczyło **projektów umów**. PGRP opiniowała umowy w sprawie kluczowych inwestycji Skarbu Państwa, w tym w zakresie dróg publicznych, infrastruktury kolejowej, innego rodzaju robót budowlanych (np. obiektów użyteczności publicznej, jak szpitale czy muzea, siedzib instytucji publicznych), systemów informatycznych, dostaw istotnych z punktu widzenia interesów Państwa (np. sprzętu wojskowego), a także transakcji polegających na nabywaniu lub obejmowaniu praw udziałowych w spółkach.

Prokuratoria brała ponadto **udział w negocjacjach** zmierzających do zawarcia tego rodzaju istotnych umów.

Prokuratoria wydawała również opinie dotyczące aneksów do umów oraz problemów prawnych pojawiających się na etapie realizacji przedsięwzięć podmiotów publicznych. Jednym z kluczowych obszarów była waloryzacja wynagrodzenia wykonawców robót budowlanych z uwagi na nadzwyczajny, niemożliwy do przewidzenia wzrost cen. W związku z tym Prokuratoria nie tylko wydawała opinie w indywidualnych sprawach, ale także opublikowała w 2022 r. **wskazówki dotyczące zasad waloryzacji w kontraktach zawieranych przez podmioty publiczne**.

Doradztwo prawne obejmowało przy tym nie tylko zagadnienia ściśle związane ze stosunkami gospodarczymi (cywilnymi). Opinie wydawane przez Prokuratorię na rzecz organów prowadzących postępowania administracyjne dotyczyły również **kwestii z zakresu prawa publicznego**.

Równoległe – wykorzystując doświadczenie z opiniowania umów oraz procesów sądowych – PGRP **opracowuje rekomendacje**, promując dobre praktyki kontraktowe. Istotne znaczenie praktyczne mają opublikowane w 2022 r. **Rekomendacje dotyczące postanowień umów w zakresie odstąpienia od umowy oraz wypowiedzenia umowy**. Na zaawansowanym etapie są rekomendacje dotyczące kar umownych.

Przykładowe obszary, w jakich Prokuratoria wspierała podmioty publiczne jako doradca prawny w 2022 r.:

- **zmiana umów** w związku z gwałtownymi, nieprzewidywalnymi zjawiskami rynkowymi, wywołanymi **epidemią SARS-Cov2 i wojną w Ukrainie**, w szczególności waloryzacja wynagrodzenia wykonawców;
- finansowanie przedsięwzięć z **Funduszu Pomocy w związku z wojną w Ukrainie**;
- przygotowanie i negocjowanie umów na **dostawy sprzętu wojskowego** i innego wyposażenia lub inwestycji kluczowych z punktu widzenia obronności;
- doradztwo w transakcjach **nabycia lub objęcia praw udziałowych w spółkach** w ramach inwestycji Skarbu Państwa;
- **rozliczenie kontraktów infrastrukturalnych**, w szczególności rozwiązywanie sporów dotyczących wzajemnych roszczeń zamawiających i wykonawców związanych z inwestycjami drogowymi, kolejowymi i budowlanymi.

1.3. Rozwiązywanie sporów

Istotnym zadaniem Prokuratorii w 2022 r. było **wspieranie podmiotów publicznych przy wyborze korzystnych dla nich metod rozstrzygania lub rozwiązywania sporów**. Prokuratoria konsekwentnie zachęcała do wykorzystania polubownych metod rozwiązywania sporów w tych sprawach, w których przynosiło to dla podmiotu publicznego rezultaty korzystniejsze niż procesy sądowe.

Po pierwsze, Prokuratoria wspierała podmioty publiczne jako doradca prawny w wyborze sposobu rozwiązania sporu i w rozmowach ugodowych (przed wszczęciem albo w trakcie procesu sądowego), biorąc udział w negocjacjach lub mediacjach jako ich pełnomocnik lub opiniując wynegocjowane warunki ugodowe z punktu widzenia ich korzystności. W tych aspektach PGRP:

- analizowała ryzyka procesowe i potencjał ugodowy spraw – rekomendacje PGRP stanowiły istotny czynnik decyzji o rozpoczęciu mediacji, negocjacji, czy finalnie – zawarciu ugody w często bardzo skomplikowanych i istotnych kwotowo sprawach;
- brała bezpośredni udział w negocjacjach ugodowych lub mediacjach jako uczestnik zespołów negocjacyjnych;
- opiniowała ugody zawierane przez podmioty publiczne.

Liczba ugód zawartych przy udziale PGRP w 2022 r. w postępowaniu sądowym i przedsądowym wyniosła **128**.

Łączna wartość przedmiotu sporu tych spraw sięgnęła **ok. 2,5 mld zł**.

Po drugie, istotnym aspektem aktywności Prokuratorii w sferze polubownego rozwiązywania sporów jest **działalność Sądu Polubownego**. Tworzy on platformę umożliwiającą skorzystanie z tych sposobów rozwiązywania sporów przy wsparciu bezstronnych, profesjonalnych mediatorów. W Sądzie przedmiotem mediacji lub koncyliacji były spory z udziałem Skarbu Państwa, jednostek samorządu terytorialnego, państwowych osób prawnych oraz innych osób prawnych z bezpośrednim lub pośrednim udziałem Skarbu Państwa. Jednym z istotnych problemów rozwiązywanych w ramach mediacji i koncyliacji

w 2022 r. była waloryzacja wynagrodzenia wykonawców z uwagi na nadzwyczajny i gwałtowny wzrost cen.

W 2022 r. doszło do **najbardziej dynamicznego rozwoju** Sądu Polubownego przy PGRP w historii funkcjonowania instytucji.

Łączna liczba wniosków dotyczących wszczęcia mediacji i koncyliacji wzrosła z **2** w 2018 r. do **306** w 2022 r.

2. Wyzwania na rok 2023

Zakończenie okresu, na który projektowana była Strategia Rozwoju PGRP 2019-2022, jest okazją do weryfikacji obranych na ten czas celów.

Cele Prokuratorii na kolejne lata koncentrują się na dalszym wzmacnianiu kompetencji i rozwijaniu zaangażowania Prokuratorii w działalność doradczą oraz w negocjacje i mediacje, przy zachowaniu wysokiej skuteczności zastępstwa procesowego, pozostającego podstawowym zadaniem Prokuratorii.

Prokuratoria zamierza nadal rozwijać kompetencje w zakresie doradztwa prawnego dla zastępowanych jednostek i podmiotów, wspierając je zwłaszcza poprzez opinie prawne, udział w negocjacjach czy publikowane rekomendacje. Planowane jest m.in. opublikowanie rekomendacji dotyczących projektowania postanowień umów dotyczących kar umownych, czyli zagadnień, które stanowią najczęstszy przedmiot sporów kontraktowych.

Aktualne dane pokazują, że należy się liczyć z tendencją rosnącą w zakresie wykorzystania metod polubownych w rozwiązywaniu sporów z udziałem strony publicznej. Celem pozostaje dalsze upowszechnianie wśród podmiotów publicznych podejścia, zgodnie z którym w każdej sprawie cywilnej podmiot publiczny może dokonać wyboru między ścieżką procesu sądowego i polubownego rozwiązania sporu, kierując się obiektywną oceną co do tego, która z nich jest w konkretnych okolicznościach korzystniejsza. Prokuratoria zamierza kontynuować swoją aktywność w tym obszarze, zarówno reprezentując Skarb Państwa i osoby zastępowane, jak i za pośrednictwem Sądu Polubownego.

Ważnym wyzwaniem na kolejne lata jest również dalsze rozwijanie zaangażowania Prokuratorii w sprawy z zakresu prawa publicznego. W zależności od potrzeb może mieć ono przede wszystkim formę opinii w przedmiocie wykładni przepisów stosowanych przez organy administracji, prezentowanie poglądów w sprawach przed sądami administracyjnymi czy wykonywanie zastępstwa przed tymi sądami.

Biorąc pod uwagę powyższe, w 2023 r., za zasadnicze wyzwania z zakresu wykonywania zadań ustawowych PGRP, można uznać:

- w zakresie **zastępstwa procesowego** – kontynuowanie polityki prowadzącej do koncentrowania zasobów PGRP na **sprawach kluczowych**, przy jednoczesnym zachowaniu wysokiej skuteczności procesowej;

- dalszy **rozwój aktywności doradczej**, w tym zwłaszcza w postaci: (i) wydawania **opinii prawnych** i generalnych **rekomendacji** oraz (ii) udziału **w pozasądowych formach rozwiązywania sporów**;
- poszukiwanie **różnych form i sposobów zaangażowania w kluczowe sprawy publiczne** (w tym administracyjne), zarówno przez wydawanie opinii, przedstawianie poglądów lub przejmowanie zastępstwa procesowego przez PGRP;
- podejmowanie **działań systemowych i informacyjnych**, zarówno jeżeli chodzi o możliwość skorzystania ze wsparcia PGRP, jak i upowszechniających informacje o funkcjonowaniu Skarbu Państwa w obrocie gospodarczym, roli PGRP i zawodzie radcy PGRP.

Kluczową wartością i warunkiem skuteczności działań PGRP jest zintegrowany, zaangażowany Zespół doświadczonych i kompetentnych pracowników. Istotne wyzwanie organizacyjne PGRP zarówno w trwającym już roku, jak i w kolejnych latach stanowi w związku z tym zapewnienie doświadczonej kadry pracowniczej o najwyższych kwalifikacjach w warunkach silnej konkurencji na rynku prawniczym. Kompetencje procesowe Prokuraturii, stojące u podstaw jej skuteczności procesowej, były budowane latami. Podobnie, długotrwały jest proces rozwoju kompetencji choćby w zakresie negocjacji i mediacji, które w ramach działalności PGRP zyskują coraz większe znaczenie. Polityka kadrowa Prokuraturii koncentruje się zatem na zachowaniu zatrudnienia doświadczonych prawników i rozwoju ich kompetencji.

Zasadnicze obszary działalności Prokuratorii Generalnej

Szczegółowy zakres zadań Prokuratorii i Prezesa PGRP unormowany został w art. 4 ustawy o PGRP. Ponadto zadania i kompetencje Prezesa PGRP w zakresie administrowania mieniem państwowym regulują ustawy o zasadach zarządzania mieniem państwowym⁴ oraz przepisy wprowadzające ustawę o zasadach zarządzania mieniem państwowym⁵.

W najbardziej ogólnym sensie, można wyróżnić następujące główne grupy zadań wykonywanych przez Prokuratorię i Prezesa PGRP:

- wykonywanie zastępstwa procesowego;
- doradztwo prawne, w szczególności opiniowanie projektów umów, przygotowywanie rekomendacji i wzorów postanowień umów czy wydawanie opinii prawnych dotyczących innych zagadnień prawnych istotnych w działalności poszczególnych podmiotów publicznych,
- zaangażowanie w negocjacje i mediacje po stronie podmiotów publicznych oraz polubowne rozwiązywanie sporów w Sądzie Polubownym przy PGRP;
- zaangażowanie w proces tworzenia prawa;
- zadania Prezesa PGRP w zakresie administrowania mieniem państwowym.

1. Zastępstwo procesowe

Zastępstwo procesowe Skarbu Państwa oraz osób zastępowanych, stanowi **podstawowe zadanie Prokuratorii**, angażując zasadniczą część sił i środków, jakimi dysponuje.

1.1. Wykonywanie zastępstwa procesowego przez PGRP – ramy prawne

Do zadań Prokuratorii Generalnej w zakresie zastępstwa procesowego należy:

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

⁴ Ustawa z 16 grudnia 2016 r. Dz. U. z 2021 poza. 1933, z późn. zm.

⁵ Ustawa z 16 grudnia 2016 r. Dz. U. 2016 poz. 2260, z późn. zm.

Jeżeli chodzi o zasadnicze kwestie dotyczące zastępstwa procesowego Skarbu Państwa – **wyłączne zastępstwo procesowe Skarbu Państwa przed Sądem Najwyższym** obejmuje sprawy, w których Sąd Najwyższy rozpoznaje środki zaskarżenia (skargi kasacyjne, skargi nadzwyczajne, skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia albo zażalenia), a także przedstawiane do rozstrzygnięcia przez sądy drugiej instancji zagadnienia prawne (art. 390 KPC). Wyłączny charakter zastępstwa Prokuratorii Generalnej oznacza, że jedynie radcowie Prokuratorii mogą 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 istotną część działalności Prokuratorii Generalnej. Z uwagi bowiem na szczególny status Sądu Najwyższego, który m.in. zapewnia jednolitość orzecznictwa na terenie całego kraju rozpoznając środki zaskarżenia oraz wydając abstrakcyjne orzeczenia (uchwały), wypowiedzi Sądu Najwyższego zyskują doniosłość, która wykracza daleko poza rozstrzygane sprawy.

W przypadku zastępstwa procesowego Skarbu Państwa przed sądami powszechnymi – jest ono wykonywane obowiązkowo przez Prokuratorię w sprawach:

- rozpoznawanych w pierwszej instancji przez sąd okręgowy;
- uzgodnienie treści księgi wieczystej z rzeczywistym stanem prawnym lub o stwierdzenie zasiedzenia, jeżeli wartość przedmiotu sprawy przekracza kwotę 1 mln zł;
- 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;
- w sprawach o uchylenie wyroku sądu polubownego oraz uznanie albo stwierdzenie wykonalności wyroku sądu polubownego lub ugody przed nim zawartej.

Ponadto PGRP **może przejąć wykonywanie zastępstwa procesowego Skarbu Państwa w każdej sprawie**, jeżeli wymaga tego ochrona ważnych praw lub interesów Skarbu Państwa. Z drugiej strony – w przypadkach obowiązkowego zastępstwa procesowego Skarbu Państwa przez PGRP, koncentrację Prokuratorii na kluczowych, bardziej skomplikowanych sprawach, zapewnia możliwość przekazania sprawy do samodzielnego prowadzenia – z urzędu lub na wniosek podmiotu reprezentującego SP – jeżeli ze względu na charakter sprawy zastępstwo Skarbu Państwa przez Prokuratorię nie jest konieczne.

Oprócz powyższych przypadków, Prokuratoria Generalna może wykonywać zastępstwo procesowe osób zastępowanych.

Prokuratoria Generalna wykonuje obowiązkowe zastępstwo osób zastępowanych przed sądami powszechnymi – w sprawach cywilnych rozpoznawanych w pierwszej instancji przez sąd okręgowy, a także przed sądami polubownymi – w najistotniejszych kwotowo sprawach, tj. w sprawach, w których wartość przedmiotu sprawy przekracza kwotę **5 mln zł**.

Pod wieloma względami zadaniem zbliżonym do wykonywania zastępstwa procesowego jest przedstawianie przez Prokuratorię sądom powszechnym, sądom administracyjnym, Sądowi Najwyższemu, Trybunałowi Konstytucyjnemu **istotnych dla spraw poglądów**. Od 2018 r. Prezes PGRP posiada również kompetencję do wniesienia do Sądu Najwyższego **skargi nadzwyczajnej**. Obowiązujące przepisy przewidują także możliwość udziału PGRP w postępowaniach karnych na wniosek *statio fisci*, jeżeli wymaga tego interes Skarbu Państwa lub Rzeczypospolitej Polskiej.

PGRP dąży do zwiększenia zaangażowania w **sprawy sądowoadministracyjne ważne z punktu widzenia interesów państwa**. W 2021 r. wszedł w życie art. 28 § 3a PPSA⁶, dający możliwość zawiadamiania PGRP o toczącym się postępowaniu przez sąd, jeżeli z uwagi na przedmiot postępowania może zachodzić potrzeba ochrony ważnych praw lub interesów Rzeczypospolitej Polskiej. W ślad za tą regulacją, z dniem 1 stycznia 2022 r. zaczął obowiązywać art. 30a ustawy o PGRP, który nakłada na jednostkę obowiązek niezwłocznego zawiadomienia PGRP o wszczęciu postępowania przed sądem administracyjnym, jeżeli w tym postępowaniu może zachodzić potrzeba ochrony ważnych praw lub interesów Rzeczypospolitej Polskiej. Rozwiązanie to ułatwia nawiązanie współpracy między właściwą jednostką a Prokuratorią i w konsekwencji – w zależności od potrzeb konkretnej sprawy – ma zapewnić organowi możliwość skorzystania z doradztwa prawnego w toczącej się sprawie sądowoadministracyjnej. W roku 2022 PGRP otrzymała od jednostek zawiadomienia dotyczące 27 postępowań sądowoadministracyjnych.

1.2. Sprawy prowadzone przez PGRP w 2022 r.

Liczba nowych spraw sądowych zarejestrowanych w Prokuratorii w 2022 r. wyniosła ogółem **3 236**, z tego:

- sprawy toczące się przed sądami powszechnymi, polubownymi i arbitrażowymi, w których zastępowany jest Skarb Państwa – **2 864**;
- sprawy państwowych osób prawnych, osób prawnych z udziałem Skarbu Państwa i osób prawnych z udziałem państwowych osób prawnych – **143**;
- w **229** sprawach zastępstwo wykonywane przez PGRP ograniczało się do postępowania przed Sądem Najwyższym.

Liczba nowych spraw w 2022 r. w stosunku do 2021 r. była większa o 14%. Ponadto w 2022 r. do Prokuratorii Generalnej wpłynęło więcej nowych spraw sądowych (3236), niż zostało w tym okresie zakończonych (2983). Na sprawy zakończone składały się:

- sprawy Skarbu Państwa – 2 902;
- sprawy osób zastępowanych – 81.

Według stanu na 1 stycznia 2022 r. Prokuratoria Generalna Rzeczypospolitej Polskiej prowadziła **8 008** spraw sądowych, zaś na 31 grudnia 2022 r. – **8 261** sprawy. Daje to wzrost liczby prowadzonych spraw sądowych w ciągu roku o ok 3%. W stosunku do 2021 r., wzrosła

⁶ Ustawa z 30 sierpnia 2002 r., tj. Dz. U. z 2023 r. poz. 259.

również (o 23%) liczba spraw w których Prokuratoria Generalna wykonywała zastępstwo procesowe ograniczone do postępowania przed Sądem Najwyższym. Ta kategoria nie obejmuje przy tym wszystkich postępowań, w których PGRP zastępowała Skarb Państwa przed SN – nie obejmuje tych postępowań, w których PGRP wykonywała także zastępstwo przed sądami powszechnymi. W wielu przypadkach obrona interesów Skarbu Państwa rozpoczęta przed sądami powszechnymi jest następnie kontynuowana przed Sądem Najwyższym, co traktowane jest w statystyce jako jedna sprawa, niezależnie od tego, że jej prowadzenie wymaga niekiedy kilkukrotnego zastępowania Skarbu Państwa przed Sądem Najwyższym.

Pozostałe sprawy, w których Prokuratoria wykonywała zastępstwo procesowe, stanowiły mniej liczną kategorię. W 2022 r., w kilkunastu przypadkach PGRP wykonywała zastępstwo w sprawach karnych. W sprawach sądownoadministracyjnych, w pierwszym roku obowiązywania art. 30a ustawy o PGRP wpłynęły zawiadomienia dotyczące 27 postępowań sądownoadministracyjnych. W jednej sprawie – dotyczącej decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla przedsięwzięcia polegającego na budowie drogi ekspresowej (sygn. akt III OSK 1601/22) – Prokuratoria przedstawiła Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu istotny dla sprawy pogląd (*amicus curiae*). W pozostałych sprawach Prokuratoria zwróciła się o dodatkowe dokumenty lub wyjaśnienia, a także poinformowała organy o możliwym zakresie i formach doradztwa prawnego.

Ponadto w 2022 r. złożono jedną skargę nadzwyczajną oraz sporządzono kilkanaście odpowiedzi na skargi nadzwyczajne składane przez Prokuratora Generalnego lub Rzecznika Praw Obywatelskich.

Jeżeli chodzi o sprawy szczególnie istotne dla ochrony praw i interesów Skarbu Państwa czy osób zastępowanych z uwagi na kryterium **wartości przedmiotu sporu przekraczającej 1 mln zł** - na 31 grudnia 2022 r. w toku było **2 311** takich spraw. W stosunku do roku ubiegłego nastąpił tutaj wzrost o ok. 5,7%. Jednak nie jest to wyłączone kryterium, które można stosować do oceny wagi poszczególnych postępowań – wielokrotnie sprawy o niższej wartości przedmiotu sporu posiadają precedensowy charakter, zaś rozpatrywane w nich zagadnienia prawne niosą potencjalnie większe zagrożenie dla ochrony tych interesów.

Liczną kategorię stanowią sprawy dotyczące **infrastruktury drogowej**, w których PGRP wykonuje zastępstwo procesowe Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad. Liczba spraw tego rodzaju prowadzonych przez Prokuratorię Generalną na 31 grudnia 2022 r. wyniosła **590** (wzrost o 4,8% w stosunku do 2021 r.). W samym 2022 r. wpłynęło 164 sprawy tego rodzaju (liczba wpływu była o 4,1% mniejsza niż w roku ubiegłym). Są to sprawy o szczególnie skomplikowanym charakterze i zazwyczaj o dużej wartości przedmiotu sporu, niejednokrotnie kumulujące w jednym pozwie nawet kilkadziesiąt roszczeń wynikających z danego kontraktu. Sprawy te wymagają szczególnego nakładu pracy i często – powierzenia ich prowadzenia zespołowi radców. Analogiczny charakter mają sprawy związane z **infrastrukturą kolejową**, w ramach których Prokuratoria zastępuje zarządcę infrastruktury

kolejowej, tj. PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. Na dzień 31 grudnia 2022 r. Prokuratoria prowadziła **64** takie sprawy sądowe.

Inną liczną kategorią złożonych i czasochłonnych spraw, są **sprawy reprivatyzacyjne**, związane z roszczeniami dotyczącymi **tzw. gruntów warszawskich, reformy rolnej, czy nacjonalizacji przemysłu**. Postępowania te prowadzone są w PGRP od pierwszej instancji, przy czym z uwagi na stopień skomplikowania występujących w nich stanów prawnych, często wymagają również występowania przed Sądem Najwyższym. W 2022 r. zakończone zostały **34** sprawy reprivatyzacyjne, wskutek czego zasądzono od Skarbu Państwa kwotę ok. 11,5 mln zł, natomiast oddalono roszczenia na kwotę 16,9 mln zł. Jednocześnie w 2022 r. do Prokuraturii wpłynęło **100** spraw reprivatyzacyjnych o łącznej wartości przedmiotów sporu 301,6 mln zł. Na 31 grudnia 2022 r. pozostawało w toku **740** spraw reprivatyzacyjnych, o łącznej wartości przedmiotów spraw przekraczającej 10 mld zł.

Typ sądu	Liczba spraw	Łączna wartość przedmiotu sporu według waluty		
		PLN	EUR	USD
Sąd Najwyższy	229	99 776 614	-	-
Sprawy Skarbu Państwa	2864	9 226 907 635	16 601 710,36	180 000
Sprawy Osób Zastępowanych	143	2 285 217 526	-	-
Razem	3236	11 611 901 775	16 601 710,36	180 000

Tabela nr 1: Łączna wysokość roszczeń w sprawach które wpłynęły do PGRP w 2022 r.

Suma wszystkich roszczeń w zarejestrowanych w 2022 r. sprawach, w których PGRP była właściwa, zgodnie z podziałem według strony inicjującej postępowanie, wyniosła:

Typ wszczętych spraw	Liczba wszczętych spraw	Łączna wartość przedmiot sporu wg waluty		
		PLN	EUR	USD
Przeciwko Skarbowi Państwa lub osobom zastępowanym	Łącznie	2 223	7 852 370 314	343 741 180 000
	Sprawy Skarbu Państwa	2 130	6 759 153 516	
	Sprawy osób zastępowanych	93	1 093 216 798	
Z powództwa Skarbu Państwa lub osób zastępowanych	Łącznie	647	1 922 258 101	15 823 643 -
	Sprawy Skarbu Państwa	623	1 660 875 886	
	Sprawy osób zastępowanych	24	261 382 215	
Pozostałe	brak określenia bierna/czynna	8	57 140 595	- -
RAZEM		2 878	9 831 769 010	16 167 384 180 000

Tabela nr 2: Suma wszystkich roszczeń w zarejestrowanych w 2022 r. w sprawach, w których PGRP była właściwa

Łączna wysokość roszczeń w sprawach zarejestrowanych w 2022 r., w których Prokuratoria Generalna była właściwa, wynosiła **ponad 9,9 mld zł** (w tym także wyrażonych w walutach obcych według kursu średniego NBP z 30 grudnia 2022 r.). Należy przy tym zaznaczyć,

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

1.3. Skuteczność Prokuratorii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej w zakresie zastępstwa procesowego

Zadaniem Prokuratorii Generalnej jest zapewnienie Skarbowi Państwa i osobom zastępowanym ochrony prawnej na najwyższym poziomie w najbardziej skomplikowanych i najistotniejszych sprawach.

Profesjonalne wypełnianie swoich zadań przez radców Prokuratorii Generalnej owocuje wysoką skutecznością PGRP, mierzoną osiąganym wynikiem postępowania. Dotyczy to zarówno spraw, w których Skarb Państwa lub osoby zastępowane występują do podmiotów trzecich z określonymi roszczeniami (tzw. sprawy czynne), jak również spraw, w których rola PGRP polega na obronie interesów Skarbu Państwa lub osób zastępowanych przed niezasadnymi roszczeniami (tzw. sprawy bierne). Wysoka skuteczność również jeżeli chodzi o wyniki prowadzonych postępowań Prokuratorii utrzymuje się na względnie stabilnym i porównywalnym poziomie, pomimo istnienia czynników zewnętrznych, niezależnych od PGRP, a wpływających na tę skuteczność, których nie da się uniknąć.

Przykładowo, Prokuratoria Generalna nie posiada pełnej mocy decyzyjnej w przedmiocie losów postępowania w poszczególnych sprawach, co także wpływa na osiąganą skuteczność procesową. PGRP jest związana stanowiskiem jednostek organizacyjnych reprezentujących Skarb Państwa (osób zastępowanych) co do wszczęcia postępowania, cofnięcia pozwu lub wniosku, uznania roszczenia, zrzeczenia się roszczenia, ograniczenia roszczenia, czy zawarcia ugody sądowej. Tym samym Prokuratoria nie posiada kompetencji do odmowy prowadzenia spraw obarczonych nadmiernie wysokim ryzykiem procesowym ani też zobowiązania państwowych jednostek organizacyjnych do wszczęcia postępowania zmierzającego do ugodowego zakończenia sporu. W odniesieniu do tej drugiej kwestii trzeba także wziąć pod uwagę, że polubownym zakończeniem sprawy musi być zainteresowany również przeciwnik procesowy Skarbu Państwa.

Co więcej, Prokuratoria z istoty swej zajmuje się przede wszystkim sprawami o **szczególnie skomplikowanym charakterze**, przekazując do samodzielnego prowadzenia sprawy rutynowe (jak choćby, w przeważającej mierze, sprawy dotyczące warunków pozbawienia wolności). Specyficzny profil spraw prowadzonych przez PGRP – ze zwiększonym udziałem spraw trudnych i wieloaspektowych – może, siłą rzeczy, rzutować na realne szanse ich wygranej, pomimo najwyższej staranności dokładanej przy świadczeniu pomocy prawnej. Niemniej jednak utrzymanie tego profilu spraw pozostaje zgodne z celem powołania instytucji i interesem Skarbu Państwa.

Ponadto, choć stopień staranności, z jakim wykonywane jest zastępstwo procesowe ma niezaprzeczalny wpływ na wynik sprawy, to nie przekłada się on w prosty sposób na wynik sprawy. Bardzo dobre osiągnięcia Prokuratorii Generalnej na tym polu będą mogły ulegać

okresowym zmianom niezwiązanym ze zwiększeniem bądź obniżeniem poziomu obsługi prawnej świadczonej przez Prokuratorię. Uwzględnienie powyższych zastrzeżeń pozwala na rzeczystą analizę danych statystycznych dotyczących spraw zakończonych przez Prokuratorię Generalną w 2022 r.

1.4. Sprawy zakończone w 2022 r. i zestawienie osiągniętych wyników postępowań

W Prokuratorii Generalnej w 2022 r. zakończono ogółem **2 983** spraw (zainicjowanych zarówno w roku 2022, jak i w latach wcześniejszych), w tym:

- **145** spraw, w których Prokuratoria wykonywała zastępstwo ograniczone do postępowania przed Sądem Najwyższym;
- **2 838** spraw, gdzie zastępstwo wykonywane było przed sądami powszechnymi i polubownymi, z czego 2 757 spraw prowadzonych było w imieniu Skarbu Państwa, a **81** spraw osób zastępowanych.

Zestawienie wyników spraw zakończonych w 2022 r. zawiera poniższa tabela.

Zbiorczy typ wyniku postępowania	Liczba zakończonych spraw
wygrana i wygrana częściowa	1242
przegrana i przegrana częściowa	224
Inne zakończenie, w tym:	
przekazanie na wniosek jednostki albo z urzędu	730
brak właściwości PGRP	252
zwrot pozwu	87
umorzenie postępowania	93
niezłożenie pozwu	20
zawarcie ugody	108
niezawarcie ugody	5
odmowa przejęcia sprawy do prowadzenia	19
Pozostałe (inne)	203

Tabela nr 3: Zestawienie wyników spraw zakończonych w 2022 r.

1.5. Skuteczność Prokuratorii w 2022 r. z perspektywy wyniku sprawy

W 2022 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 91,89% (w 2021 r.) do **94,1%**, zaś **w przypadku spraw czynnych – spadek skuteczności** z 69,2% do **57%**. Szczegółowe zestawienie skuteczności zarówno jeżeli chodzi o liczbę spraw wygranych, jak i łączną kwotę roszczeń oddalonych (sprawy bierne) oraz uwzględnionych (sprawy czynne), zawiera poniższa tabela. Nie obejmuje ona spraw o oczywiście wątpliwych wartościach przedmiotu sporu.

Skuteczność procesowa – sprawy bierne			
Liczba wygranych spraw	Liczba przegranych spraw	Suma roszczeń oddalonych	Suma roszczeń zasądzonych
948	173	3 439 016 864 zł	215 961 251 zł
Skuteczność jeżeli chodzi o liczbę spraw		Skuteczność w zakresie kwot roszczeń	
84,6%		94,1%	
Skuteczność procesowa – sprawy czynne			
Liczba wygranych spraw	Liczba przegranych spraw	Suma roszczeń zasądzonych	Suma roszczeń oddalonych
294	51	167 631 465 zł	128 784 335 zł
Skuteczność liczbowa		Skuteczność kwotowa	
85,2%		57%	

Tabela nr 4: Skuteczność PGRP w 2022 r. ze względu na wynik sprawy

W kontekście powyższych danych, w odniesieniu do współczynnika procentowego skuteczności w przypadku spraw czynnych, trzeba wskazać, że w okresie 2012-2022 podlegała ona znaczącym wahaniom, podobnie jak istotnym zmianom podlegały kwoty zasądzone z powództw Skarbu Państwa. W przypadku spraw czynnych (rozpoczynających się z inicjatywy Skarbu Państwa: z powództwa lub z wniosku) w 2021 r. współczynnik procentowy wyniósł 69,2% (przy powództwach uwzględnionych na kwotę ok. 81 mln zł), w 2020 r. 74,8% (zasądzono ok. 161 mln zł), w 2019 r. 62,3% (zasądzono ok. 215 mln zł), w 2018 r. 62,4% (zasądzono ok. 141 mln zł) w 2017 r. 89,4% (zasądzono ok. 128 mln zł), w 2016 r. 81% (zasądzono ok. 161 mln zł), w 2015 r. 66,75 % (zasądzono ok. 103 mln zł), w 2014 r. 76,89% (zasądzono ok. 291 mln zł), w 2013 r. 56,9% (zasądzono ok. 72 mln zł) oraz w 2012 r. 42,1% (zasądzono ok. 93 mln zł). Dodatkowo, liczba zakończonych spraw czynnych w poszczególnych latach nieznacznie przekraczała 200. Niska liczba spraw czynnych, które w danym roku podlegają zakończeniu (dziesięciokrotnie niższa niż w przypadku spraw biernych), sprawia, że przewidywalność wartości wskaźnika skuteczności w odniesieniu do tych spraw (podobnie, jak i łącznych kwot zasądzeń) jest istotnie ograniczona. Niezależnie od tego, jak wspomiano, **poziom skuteczności procesowej PGRP należy uznać za bardzo wysoki i stabilny na przestrzeni lat.**

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

Zakres spraw, w które zaangażowana jest PGRP, charakteryzuje się dużą różnorodnością. Prokuratoria zapewnia bowiem wykonywanie zastępstwa procesowego w szerokim spektrum postępowań i na rzecz szerokiego kręgu podmiotów, działających w różnych dziedzinach.

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

Zasadnicza aktywność Prokuratorii we wskazanym obszarze w 2022 r. dotyczyła:

- postępowań z zakresu arbitrażu inwestycyjnego;
- postępowań postarbitrażowych.

Jeżeli chodzi o sprawy z zakresu arbitrażu inwestycyjnego – w 2022 r Prokuratoria prowadziła jednocześnie **7** spraw, **co jest liczbą unikalną, jeżeli chodzi o polski rynek prawniczy.**

W toku 2022 r., w jednej ze spraw, tj. w sprawie z powództwa inwestora austriackiego, nastąpiło wycofanie powództwa. W ubiegłym roku zespół PGRP wziął również udział w rozprawie arbitrażowej (w języku angielskim), prowadzonej – w związku ze złagodzeniem obostrzeń covidowych – w trybie stacjonarnym.

Zespół PGRP, we współpracy z prawnikami zagranicznymi, prowadził również **5 spraw postarbitrażowych**, spośród których szczególne znaczenie miało toczące się w Szwecji i zakończone w 2022 r. postępowanie przed Sądem Najwyższym ze skarg o stwierdzenie nieważności lub uchylenie wyroków arbitrażowych (częściowego i końcowego), wydanych **w sprawie PL Holdings S.a.r.l. przeciwko Polsce.**

14 grudnia 2022 r. szwedzki Sąd Najwyższy **stwierdził nieważność obydwu wyroków**, uznając za nieważne klauzule arbitrażowe zawarte w dwustronnej umowie inwestycyjnej zawartej między państwami członkowskimi UE.

Dwa kolejne postępowania post-arbitrażowe dotyczyły wyroku arbitrażowego wydanego w sprawie **Vincent J. Ryan, Schooner Capital LLC, Atlantic Investment Partners LLC przeciwko Polsce (ICSID Case No. ARB/AF/11/3)**. We Francji toczyło się postępowanie ze skargi amerykańskich inwestorów, którzy domagali się uchylenia tego korzystnego dla Rzeczypospolitej Polskiej wyroku, natomiast w Stanach Zjednoczonych Ameryki toczyło się postępowanie z wniosku RP o uznanie tego wyroku i stwierdzenie jego wykonalności na terytorium USA. W obu tych postępowaniach Prokuratoria współpracowała z zagranicznymi kancelariami prawnymi. 10 listopada 2022 r. doszło do zawarcia ugody pomiędzy inwestorem a RP. Na mocy ugody inwestor zrzekł się prawa do zaskarżenia korzystnego dla RP wyroku wydanego w postępowaniu post-arbitrażowym we Francji. Ponadto inwestor wyraził zgodę na wypłatę z rachunku depozytowego (*escrow account*) kosztów postępowania arbitrażowego należnych SP.

Ostatnie dwa postępowania post-arbitrażowe dotyczyły 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 wykonywała Prokuratoria Generalna przy pomocy zewnętrznych pełnomocników. **Obydwa postępowania zakończyły się wydaniem przez Sąd Apelacyjny w Paryżu wyroków korzystnych dla RP, uwzględniających skargi.** Wyroki te nie zostały zaskarżone przez inwestorów.

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

Aktywność PGRP w 2022 r. obejmowała również obszar związany z prawem europejskim. Przede wszystkim dotyczyło to postępowań prejudycjalnych, w których Prokuratoria brała udział, wypracowując stanowisko RP razem z Pełnomocnikiem przed TSUE.

Sprawy infrastrukturalne

Przedmiotem znacznej części aktywności Prokuraturii Generalnej pozostaje niezmiennie **infrastruktura, w szczególności drogi, kolej, urządzenia wodne, infrastruktura krytyczna, budynki użyteczności publicznej**. Skarb Państwa i podmioty publiczne są bowiem największymi w Polsce inwestorami. W przypadku skomplikowanych inwestycji infrastrukturalnych spory związane z realizacją i rozliczeniem umowy – często skomplikowane i wielowątkowe – są zjawiskiem naturalnym.

Wśród podmiotów w imieniu których Prokuratoria Generalna prowadzi tego rodzaju spory sądowe można wymienić Skarb Państwa – Generalną Dyрекcję Dróg Krajowych i Autostrad, zarządcę infrastruktury kolejowej spółkę PKP Polskie Linie Kolejowe S.A., Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie oraz w zakresie infrastruktury krytycznej spółki Operator Gazociągów Przesyłowych GAZ-SYSTEM S.A., PERN S.A. czy Polskie Siecie Elektroenergetyczne S.A. Sprawy te są szczególne pod względem obszerności, złożoności, czasu rozpoznania ich przez sądy oraz konieczności zaangażowania licznego zespołu radców i referendarzy po stronie Prokuraturii Generalnej. Dodatkowo inwestycje drogowe i kolejowe są realizowane w oparciu o międzynarodowe wzorce umowne, w tym warunki kontraktowe opracowane przez międzynarodowe stowarzyszenie FIDIC (*Fédération Internationale des Ingénieurs-Conseils*). W każdym niemal postępowaniu konieczne jest zasięgnięcie opinii biegłych względnie instytutów naukowych lub naukowo-badawczych. Podobnie wygląda sytuacja w przypadku spraw dotyczących infrastruktury kolejowej czy infrastruktury krytycznej. Obok złożoności (w tym wielości roszczeń, których może dotyczyć jedno postępowanie), są to również sprawy o wysokich wartościach sporu – średnia wartość przedmiotu sporu przekracza kwotę kilkudziesięciu milionów złotych.

Najistotniejszą grupę spraw infrastrukturalnych przeciwko publicznym inwestorom, z uwagi na wartość przedmiotu sporu i stopień skomplikowania, tworzą nadal postępowania z udziałem generalnych wykonawców, dotyczące wzajemnych roszczeń na tle realizacji umów. W mniejszym stopniu i na mniejszą skalę podmioty publiczne są stroną procesów z udziałem projektantów lub podmiotów świadczących usługi nadzoru inwestorskiego. Niejednokrotnie 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”⁷ lub prawa zamówień publicznych⁸.

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 publicznych⁹ (tzw. specustawa drogowa) oraz ustawy o gospodarce nieruchomościami. Pierwsza grupa dotyczy wykupu tzw. resztówek, czyli tych części nieruchomości, które nie zostały wyłączone pod inwestycję drogową, a nie nadają się do prawidłowego wykorzystania na dotychczasowe cele. Druga kategoria pozostaje w związku z dokonanym podziałem nieruchomości na wniosek właściciela lub użytkownika wieczystego, a dotyczy nieruchomości, które w wyniku podziału zostały przeznaczone pod drogi publiczne. W tych sprawach roszczenia właścicieli nieruchomości, w porównaniu z roszczeniami podmiotów realizujących, jak i finansujących roboty budowlane, cechują znacznie niższe wartości przedmiotu sporu.

Rośnie nowa fala spraw sądowych, będących wynikiem **dokonanych w 2019 r. odstępień w szczególności od kontraktów drogowych**. Jak należało się spodziewać, konsorcja firm włoskich, hiszpańskich i polskich powróciły do sądów z pozwami o zapłatę m.in. nieuiszczonego wynagrodzenia za roboty zasadnicze bądź dodatkowe prace lub materiały. Państwowy inwestor, wdając się w spór z konkretnym wykonawcą, sam również dochodzi od niego zaspokojenia własnych roszczeń z tytułu kar umownych, czy zaspokojenia roszczeń regresowych. Wartość wzajemnych roszczeń w takich postępowaniach sięga nieraz **kilkuset milionów złotych**. Prowadzenie tego typu „skumulowanych” postępowań jest bardzo czasochłonne i wymaga zaangażowania kilkusobowych zespołów radców i referendarzy Prokuratury Generalnej.

Generalnie można jednak zaobserwować, że długotrwałość postępowania sądowego, jak i niepewność rozstrzygnięcia, coraz **częściej skłania obie strony procesu w sprawach budowlanych do podjęcia próby polubownego zakończenia sporu**.

Bezprawie oraz zaniechanie legislacyjne

Jeżeli chodzi o tzw. **delikty 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

⁷ Ustawa z 28 czerwca 2012 r., t.j. Dz. U. 2020 r. poz. 227, z późn. zm.

⁸ Ustawa z 11 września 2019 r., t.j. Dz. U. 2022r., poz. 1710.

⁹ Ustawa z 10 kwietnia 2003 r., t.j. Dz.U. 2023 poz. 162, z późn. zm.

I instancji dotychczas oddalał powództwa, ponadto już w trzech sprawach Sąd Apelacyjny w Warszawie oddalił apelacje strony powodowej. Istotne znaczenie dla tych spraw ma również wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z 8 lipca 2021 r. (C-120/20) wskazujący na konieczność równego traktowania wszystkich przewoźników. W jednej ze spraw toczących się przed Sądem Apelacyjnym w Warszawie roszczenia przewoźnika zostały oddalone z podobnym uzasadnieniem (braku możliwości uprzywilejowania jednego z przewoźników).

Prokuratoria prowadzi sprawy (w tym kilka zbiorowych) dotyczących **odszkodowań za działania państwa związane ze zwalczaniem epidemii SARS-Cov-2**. Zdarzeniami, z którymi powodowie wiążą swoje roszczenia są delikty legislacyjne albo zaniechanie legislacyjne. Obecnie zapadło kilka wyroków oddalających powództwa – są to wyroki nieprawomocne, wydane przez sądy I instancji.

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

Wreszcie w Prokuraturii Generalnej prowadzonych jest już kilkadziesiąt spraw związanych z wykreślaniami tzw. martwych spółek z rejestrów sądowych (a w konsekwencji – likwidacją ich działalności i przejmowaniem pozostałego majątku przez Skarb Państwa), w związku z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z 11 grudnia 2019 r. (P 13/18), stwierdzającym niezgodność z Konstytucją art. 9 ust. 2b zd. 2 ustawy z 20 sierpnia 1997 r. Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowym Rejestrze Sądowym¹⁰.

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

Jedną z podstawowych grup spraw sądowych stanowią **postępowania o odszkodowania od Skarbu Państwa** (reprezentowanego przez różne jednostki organizacyjne wskazywane co do zasady jako następcy prawni organów wydających wadliwe orzeczenia administracyjne) **za decyzje i inne akty nacjonalizacyjne i wywłaszczeniowe**. Sprawy odszkodowawcze w zasadniczej mierze dotyczą sytuacji, w których wadliwie – w odniesieniu do ówczesnych regulacji prawnych – zostały zastosowane akty nacjonalizacyjne i wywłaszczeniowe, co obecnie potwierdza stosowne rozstrzygnięcie administracyjne (tzw. prejudykat).

Trzeba przy tym wskazać, że pomimo obowiązującej od 16 września 2021 r. nowelizacji KPA, dokonanej ustawą o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego¹¹, nadal

¹⁰ Ustawa z 20 sierpnia 1997 r., Dz.U. Nr 121, poz. 770, z późn. zm.

¹¹ Ustawa z 11 sierpnia 2021 r. Dz.U. poz. 1491.

notowany jest wpływ **spraw odszkodowawczych z tytułu wadliwych decyzji stanowiących podstawę nabycia mienia przez Państwo**, ze względu na funkcjonowanie jeszcze w obrocie prawnym wcześniejszych prejudycatów.

Wśród „spraw nacjonalizacyjnych” wskazać można na poniższe zakresy tematyczne uwarunkowane przede wszystkim podstawami prawnymi przejmowania mienia (głównie nieruchomości) przez Państwo:

- **Dekret warszawski** – nadal podstawowe znaczenie mają roszczenia wysuwane pod adresem Skarbu Państwa w związku z dekretem o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m. st. Warszawy¹². Mają one przy tym skomplikowany charakter, powodowie konstruuja roszczenia wielowariantowo (np. o odszkodowanie z tytułu wadliwej decyzji oraz zaniechanie organu w rozpoznaniu wniosku dekretowego), a na ich kanwie powstaje szereg materialnoprawnych i procesowych zagadnień istotnych nie tylko dla tej kategorii spraw, jak choćby kwestia źródła identyfikacji szkody przy wielości zdarzeń;
- **nacjonalizacja przemysłu** – w dalszym ciągu znaczącą liczbę spraw sądowych stanowią sprawy związane z żądaniem odszkodowania za wadliwe upaństwowienie dokonane w szczególności na podstawie ustawy o przejęciu na własność Państwa podstawowych gałęzi gospodarki narodowej¹³ oraz ustawy o uregulowaniu stanu prawnego mienia pozostającego pod zarządem państwowym w związku z dekretem w przedmiocie przymusowego zarządu państwowego¹⁴;
- **Dekret o reformie rolnej** – także w tym zakresie dokonywana jest administracyjna ocena legalności nabycia nieruchomości na zasadach ogólnych celem uzyskania prejudycatu, jednak obecnie zasadniczą 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 sądownoadministracyjnych gdyż żądanie ustalenia może zgłaszać następca prawny właściciela zespołu dworsko-parkowego na podstawie § 5 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Reform Rolnych w sprawie wykonania dekretu PKWN z 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej¹⁵. Tego rodzaju ustalenia na podstawie ww. przepisu zapadają coraz częściej odnośnie wspomnianych zespołów, w sytuacji gdy nieruchomość przestała już być w dyspozycji Państwa, czy to na skutek wcześniejszego uwłaszczenia osób prawnych, czy to wprowadzenia przepisów przekazujących te nieruchomości do innych podmiotów (np. Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa – obecnie Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa), czy też na skutek ich zbycia;
- **Dekret o lasach** – sprawy wynikające z dekretu PKWN o przejęciu niektórych lasów na własność Skarbu Państwa¹⁶. W szczególności są to sprawy ukierunkowane na wykazanie w postępowaniu przed sądem, że nieruchomość leśna spełniała kryteria

¹² Dekret z 26 października 1945 r., Dz.U. Nr 50, poz. 279.

¹³ Ustawa z 3 stycznia 1946 r., Dz. U. Nr 3, poz. 17 z późn. zm.

¹⁴ Dekret z 16 lutego 1918 r., Dz. Pr. P.P. nr 21, poz. 67.

¹⁵ Rozporządzenie z 1 marca 1945, Dz.U. Nr 10, poz. 51.

¹⁶ Dekret z 12 grudnia 1944 r., Dz.U. Nr 15, poz. 82.

obszarowe (w uproszczeniu działki powyżej 25 ha) uzasadniającej objęcie jej przepisami ww. dekretu o lasach. 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 przesiedlonych** - w 2022 r. należy odnotować trwające zainteresowanie sprawami (w tym sprawy przewidywane do wytoczenia, mając na uwadze informacje pozyskane podczas współpracy z reprezentantami Skarbu Państwa) związanymi z roszczeniami osób przesiedlonych, w tym w ramach akcji „Wiśła”, na ziemię zachodnie, bądź na tereny ZSRR, na podstawie dekretu o przejściu na własność Państwa mienia pozostałego po osobach przesiedlonych do ZSRR¹⁷ i dekretu o przejściu na własność Państwa niepozostających w faktycznym władaniu właścicieli nieruchomości ziemskich, położonych w niektórych powiatach województwa białostockiego, lubelskiego, rzeszowskiego i krakowskiego¹⁸.

Zazwyczaj po uzyskaniu stosownego orzeczenia administracyjnego inicjowane są postępowania sądowe: po uzyskaniu stwierdzenia nieważności decyzji – o uzgodnienie treści księgi wieczystej, o wydanie lub o zapłatę, zaś w przypadku ustalenia, że decyzja, pomimo wadliwości, pozostaje w obrocie ze względu na nieodwracalne skutki prawne – o odszkodowanie. Z uwagi na złożoność stanów prawnych i faktycznych w poszczególnych sprawach, poprzedni właściciele formułują roszczenia odszkodowawcze powołując się na różne zdarzenia prawne (nacionalizacja, uwłaszczenie, komunalizacja). Zależy to od tego, z którym z nich wiąże źródło szkody, jak też od wysokości odszkodowania, z uwagi na przyjmowanie różnych punktów odniesienia do oceny tej wysokości (a zatem i różnego stanu przejętych nieruchomości – z uwzględnieniem większego i mniejszego zużycia, mieszkaniowego i rolnego ich charakteru, itp.).

Znaczna część orzeczeń zapadających w prowadzonych sprawach (zwłaszcza z tytułu wadliwych decyzji administracyjnych, wadliwej nacionalizacji i przejmowania nieruchomości rolnych, 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.

Nadal istotnym zagadnieniem jest kwestia uwzględniania ograniczeń prawnych przy wysokości odszkodowania za przejęte nieruchomości budynkowe, którym podlegałyby te nieruchomości, gdyby nie doszło do ich przejęcia przez Państwo. Większość budynków mieszkalnych była bowiem obciążona obligatoryjnym prawem najmu, który jako obciążenie prawne ma wpływ na wartość nieruchomości. Kwestia ustalenia wartości obciążenia obligatoryjnym prawem najmu jest problematyczna ze względu na bardzo różną metodologię wyceny w tym zakresie przyjmowaną przez biegłych sądowych. Podejmowane są także próby wykazywania, że prawidłowe działanie organu doprowadziłoby do wydania takiej samej decyzji (o takich samych skutkach co do upaństwowienia nieruchomości). W tym zakresie

¹⁷ Dekret z 5 września 1947 r., Dz. U. Nr 59, poz. 318.

¹⁸ Dekret z 27 lipca 1949 r., Dz. U. Nr 46, poz. 339.

znaczenie ma uchwała Sądu Najwyższego z 30 czerwca 2020 r. (III CZP 71/19), wskazująca na konieczność badania przez sąd czy prawidłowe rozpoznanie wniosku o ustanowienie użytkownika wieczystego również doprowadziłoby do odmowy ustanowienia tego prawa. Jakkolwiek uchwała podjęta została w 2020 r., to stanowi także w latach późniejszych zasadniczy punkt odniesienia w przywoływanej argumentacji procesowej, w szczególności w sprawach dotyczących dekretu warszawskiego. Przez długi czas budziła bowiem wątpliwości dopuszczalność oceniania przez sąd powszechny jaką treść miałyby hipotetyczna, alternatywna decyzja prawidłowa – co obecnie uznaje się już w węższym albo szerszym zakresie za dopuszczalne przy analizie związku przyczynowego, jak też szkody.

W sprawach o odszkodowania z tytułu szeroko pojętej nacjonalizacji często zgłaszany jest przez Prokuratorię Generalną zarzut przedawnienia roszczeń. Zazwyczaj następuje to w powiązaniu z upływem terminu na zainicjowanie sprawy sądowej po uzyskaniu prejudykatu – czy to w postaci ustalenia wadliwości orzeczenia administracyjnego o przejęciu mienia, czy też ustalenia w trybie § 5 rozporządzenia w sprawie wykonania dekretu PKWN z 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej¹⁹, że zespół dworsko-parkowy nie był objęty przepisami dekretu o reformie rolnej, jak również w powiązaniu ze zbyciem nieruchomości.

Nawiązując do wyroku Sądu Najwyższego z 23 kwietnia 2021 r. (I CSKP 52/21), powiązanie początku biegu 3-letniego terminu przedawnienia w art. 160 § 6 KPA z dniem, w którym decyzja nadzorcza stwierdzająca wadliwość decyzji szkodzącej stała się ostateczna, stanowi rozwiązanie uprzywilejowujące poszkodowanych w zestawieniu z regułami ogólnego reżimu deliktowego, przewidującego, co do zasady, termin 10-letni (w którym znaczenie ma data zaistnienia zdarzenia szkodzącego – np. wydania wadliwej decyzji, a nie stwierdzenia jej wadliwości). Jest tak tym bardziej, jeżeli wziąć pod uwagę, że o momencie zainicjowania administracyjnego postępowania nadzorczego, czy też postępowania w trybie przywoływanego § 5 rozporządzenia decyduje poszkodowany, i do tej pory było to czasowo nieograniczone.

Zarzut przedawnienia wielokrotnie nie jest uwzględniany przez sądy, z powołaniem się na art. 5 KC (czynienia ze swego prawa użytku, który by był sprzeczny ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem tego prawa lub z zasadami współżycia społecznego – takie działanie lub zaniechanie uprawnionego nie jest uważane za wykonywanie prawa i nie korzysta z ochrony). Do nielicznych należą sytuacje, w których podniesiony zarzut przedawnienia nie zostaje zanegowany przez sąd z powołaniem się na art. 5 KC. Wśród tych przypadków należy wskazać precedensową sprawę o wydanie i ustalenie własności średniowiecznego ornatu o kształcie dzwonowatym, uszytego we Włoszech w XII-XIV w. (który jest jednym z najcenniejszych zabytków z kolekcji średniowiecznych tkanin liturgicznych w polskich zbiorach i jednym, z niewielu tego typu obiektów zachowanych w Europie, tzw. „płaszcz Świętopełka”). Sąd Okręgowy w Gdańsku wyrokiem z 12 listopada 2021 r. (I C 922/18) oddalił powództwo Parafii przeciwko Skarbowi Państwa – Ministrowi Kultury i Dziedzictwa Narodowego oraz Muzeum Narodowemu w Gdańsku. Sąd oddalając

¹⁹ Rozporządzenie z 1 marca 1945 r. Dz.U.1945 nr 10 poz. 51.

powództwo uwzględnił zarzuty podniesione przez Prokuratorię, a w tym zarzut zasiedzenia, zarzut przedawnienia roszczenia o wydanie rzeczy, zarzut braku interesu prawnego oraz zarzut braku legitymacji procesowej biernej Skarbu Państw. Sprawa jest obecnie na etapie II instancji, jednak wyrok nie został zaskarżony w stosunku do Skarbu Państwa.

Sprawy związane z zasiedzeniem nieruchomości przez Skarb Państwa

Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem, wynikającym w szczególności z uchwały pełnego składu Izby Cywilnej Sądu Najwyższego z 26 października 2007 r. (III CZP 30/07) wynika, że właściciele nieruchomości przejętych na własność Państwa na podstawie decyzji administracyjnych, którzy nie mieli możliwości sądowego skontrolowania zgodności z prawem tych decyzji i ochrony swojego prawa przed zasiedzeniem, byli pozbawieni realnej możliwości skutecznego dochodzenia wydania nieruchomości przez okres obowiązywania niezaskarżalności do sądu decyzji władzy publicznej. Do powyższego orzeczenia następuje odwołanie w większości spraw o zasiedzenie przez Skarb Państwa nieruchomości. Ze strony Skarbu Państwa podejmowane są bowiem próby wykazania tytułu do nieruchomości poprzez zasiedzenie (w szczególności poprzez inicjowanie odrębnych postępowań o zasiedzenie w sytuacji stwierdzenia nieważności decyzji stanowiącej wcześniej podstawę nabycia nieruchomości przez Państwo). Jednak w omawianych sprawach przyjmowany jest (z niekorzyścią dla Skarbu Państwa) argument o zawieszeniu wymiaru sprawiedliwości i w konsekwencji – również biegu zasiedzenia.

W sprawach o zasiedzenie nieruchomości przez Państwo jednym z zasadniczych problemów jest zatem przełamanie bariery zawieszenia wymiaru sprawiedliwości, które to, w zasadzie przyjmowane jest jako niewzruszalne w stosunku do osób objętych akcją Wisła, czy osób, których poprzednicy prawni zostali pozbawieni mienia na podstawie dekretu o reformie rolnej.

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

Sprawy związane z problematyką ustalenia opłat z tytułu użytkowania wieczystego Skarbu Państwa

Kolejną kategorię spraw prowadzonych przez Prokuratorię stanowią **sprawy o ustalenie opłaty za użytkowanie wieczyste** gruntu stanowiącego własność Skarbu Państwa i oddanego w użytkowanie wieczyste, jak też dotyczące zmiany stawki tej opłaty rocznej (art. 80 ustawy o gospodarce nieruchomościami²⁰). Pomimo długoletniej praktyki

²⁰ Ustawa z 21 sierpnia 1997 r., tj. Dz.U. 2023 poz. 344.

stosowania przepisów dotyczących tego zagadnienia, pojawia się nadal wiele kwestii prawnych budzących wątpliwości. W dalszym ciągu wyjaśnienia wymaga, na co wskazuje postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 14 lipca 2022 r. (III CSKP 369/22), **problem niedopuszczalności drogi sądowej w sprawie o ustalenie opłaty rocznej** z tytułu użytkowania wieczystego bez uprzedniego przeprowadzenia postępowania w trybie art. 78-80 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Z kolei w wyroku Sądu Najwyższego z 16 września 2022 r. (II CSKP 337/22) pozytywnie odniesiono się do kwestii skuteczności wypowiedzenia opłaty rocznej w związku z późniejszą negatywną oceną przez organizację zawodową rzeczoznawców majątkowych operatu sporządzonego na zlecenie właściciela gruntu.

Natomiast w wyroku Sądu Najwyższego z 14 października 2022 r. (II CSKP 588/22) wyjaśniono reguły określania wartości nieruchomości oddanej w użytkowanie wieczyste oraz zasady aktualizacji opłaty rocznej z tytułu wspomnianego prawa, w szczególności konieczność uwzględniania sposobu zagospodarowania nieruchomości w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego.

Odpowiedzialność Skarbu Państwa za wadliwe decyzje administracyjne, podatkowe i celne

Przepisy Kodeksu cywilnego statuują odpowiedzialność Skarbu Państwa za szkody wyrządzone przez wadliwe decyzje administracyjne, w tym podatkowe. Zakres odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa na podstawie wyżej wymienionych przepisów należy do najszerszych wśród systemów prawnych państw Unii Europejskiej.

W prowadzonych procesach Prokuratoria 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.

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. Często skutkiem

skierowania przeciwko osobie trzeciej tzw. skargi pauliańskiej jest dobrowolne uregulowanie zaległości podatkowej przez tę osobę lub przez dłużnika.

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

Coraz liczniejszą kategorią są sprawy nabycia z mocy prawa przez Skarb Państwa reprezentowany przez właściwych starostów mienia podmiotów, które do 31 grudnia 2015 r. nie złożyły wniosków o przerejestrowanie ich z RHB do Krajowego Rejestru Sądowego, na podstawie przepisów ustawy Przepisy wprowadzające Krajowy Rejestr Sądowy. Z treści regulacji, których praktyczne zastosowanie realizuje się kilka lat po ich wprowadzeniu, wynika, że mają one charakter przejściowy, związany z uporządkowaniem spraw majątkowych po zlikwidowanym podmiocie. Stosowanie tych przepisów budzi istotne wątpliwości w praktyce i orzecznictwie sądowym.

Postępowania prowadzone przed Sądem Najwyższym

Z kolei przedmiotem spraw prowadzonych przez PGRP w postępowaniu przed Sądem Najwyższym są kwestie związane m.in. z problematyką **odpowiedzialności cywilnej** (zarówno kontraktowej, jak i deliktowej), **praw rzeczowych** oraz **zagadnień prawnoprocesowych**. Tytułem przykładu można wymienić następujące istotne rozstrzygnięcia, zapadłe w sprawach z udziałem PGRP:

- wyrok SN z 16 listopada 2022 r., sygn. akt II CSKP 578/22, gdzie podkreślono brak automatycznego naliczenia niższej kary umownej i konieczność wskazania przez powoda docelowej (w jego przekonaniu) wysokości kary umownej, co jest rozwiązaniem korzystnym dla Skarbu Państwa;
- wyrok SN z 22 grudnia 2022 r., sygn. akt I CSK 5609/22, zgodnie z którym wszczęcie postępowania o stwierdzenie zasiedzenia zasadniczo nie prowadzi do przerwania zasiedzenia biegnącego na rzecz innego posiadacza rzeczy;
- wyrok SN z 3 listopada 2022 r., sygn. akt II CSKP 622/22, wskazujący na konieczność formalnego (w drodze protokołu zdawczo – odbiorczego) przejęcia przez wykonawcę terenu budowy;
- wyrok Sądu Najwyższego z 27 października 2022 r., sygn. akt II CSKP 478/22, według którego art. 5 KC nie może stanowić przeszkody w zakwalifikowaniu czynności prawnej za sprzeczną z ustawą - a w konsekwencji – bezwzględnie nieważną;
- wyrok Sądu Najwyższego z 24 lutego 2022 roku, sygn. akt II CSKP 35/22, w którym SN podkreślił, że ustalenie wysokości odszkodowania według cen z daty wyrokowania, uwzględniające niekorzystne dla wierzyciela zmiany siły nabywczej pieniądza, uzasadnia przyznanie odsetek za opóźnienie właśnie od tej daty;
- postanowienie Sądu Najwyższego z 11 kwietnia 2022 roku, sygn. akt I CSK 759/22, gdzie SN wskazał, że z uwagi na konstytutywny charakter wpisu prawa użytkowania wieczystego, podważenie domniemania z art. 3 ust.1 ustawy o księgach wieczystych

i hipotece może nastąpić wyłącznie poprzez wytoczenie powództwa przewidzianego w art. 10 ust. 1 tej ustawy.

2. Doradztwo prawne

Prokuratoria wspiera podmioty publiczne jako doradca prawny w różnorodnych formach. Wydaje opinie prawne, bierze udział w negocjacjach, czy wreszcie – przygotowuje rekomendacje, wskazówki i wzory dotyczące kwestii kontraktowych, które – uwzględniając rozległe doświadczenie Prokuratorii – budzą największe wątpliwości.

2.1. Opinie prawne

2.1.1.

Począwszy od 1 stycznia 2022 r.²¹, zmodyfikowano brzmienie art. 18 ustawy o PGRP. Nowelizacja obniżyła próg wartości projektów umów i czynności prawnych, od którego opiniowanie przez Prokuratorię jest obligatoryjne, ze 100 mln zł do 50 mln zł. Przełożyło się to na **wzrost liczby spraw z zakresu wydawania opinii prawnych** (w 2022 r., gdy wniosków było **813**, wzrost ten był niemal dwukrotny w porównaniu do 2018 r., gdy wniosków takich złożono **429**), w tym, w szczególności – na wzrost wniosków o wydanie opinii dotyczącej projektów umów.

W 2022 r. **obowiązek uzyskania opinii PGRP** przez podmioty reprezentujące Skarb Państwa dotyczył zatem (i) projektów umów, ugód oraz jednostronnych czynności prawnych dokonywanych przez Skarb Państwa, jeżeli wartość przedmiotu czynności prawnej przekracza kwotę 50 mln zł (art. 18 ust. 1 ustawy o PGRP, a także (ii) wzorów umowy, istotnych postanowień umowy, ogólnych warunków umowy lub projektów umów udzielanych na podstawie Prawa zamówień publicznych, jeżeli wartość przedmiotu zamówienia przekracza kwotę 50 mln zł (art. 18 ust. 2 ustawy o PGRP).

Dodatkowo podmioty reprezentujące Skarb Państwa oraz osoby zastępowane będące państwowymi osobami prawnymi, były obowiązane uzyskać opinię prawną Prokuratorii Generalnej w przedmiocie projektów umów o doradztwo prawne i ich zmian na zasadach określonych w art. 20 ustawy o PGRP.

Prokuratoria wydawała również opinie prawne na zlecenie **osób zastępowanych**, a liczba wniosków o takie opinie – w ramach których Prokuratoria może podzielić się z osobami zastępowanymi swoim doświadczeniem – systematycznie wzrasta.

2.1.2.

Opiniowanie przez Prokuratorię projektów planowanych czynności prawnych jest ważnym elementem podnoszenia standardu ochrony prawnej jednostek Skarbu Państwa oraz państwowych osób prawnych. Wykorzystują one w znacznej mierze – co widać w doświadczeniach kilkunastoletniego funkcjonowania tych uregulowań – uzyskane

²¹ Na podstawie ustawy o zmianie ustawy o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, systemie gwarantowania depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji oraz niektórych innych ustaw.

od PGRP wskazówki w toku dokonywania kolejnych czynności prawnych. Zwiększa to szanse na uniknięcie problemów na etapie realizacji inwestycji, wynikających choćby z niejasności umowy czy zmiany orzecznictwa dotyczącego prawa umów.

W 2022 r. zostało złożonych **486** wniosków o zaopiniowanie projektów umów lub innych czynności prawnych, co stanowi **wielokrotność liczby takich wniosków z 2018 r.**, gdy było ich **8** i ponad **trzykrotność** liczby z początków realizacji Strategii (kiedy w 2019 r. złożono ich **155**). **Działalność opiniodawcza PGRP w zakresie projektów czynności prawnych** została zatem zbudowana w okresie funkcjonowania Strategii, stając się dla **Prokuratorii obecnie już zadaniem powszechnym**.



Wykres nr 2: Liczba zarejestrowanych spraw dot. opinii w przedmiocie projektu czynności prawnej, w poszczególnych latach

Problematyka opiniowanych przez Prokuratorię projektów umów jest zróżnicowana, dotyczy ona strategicznych dla ochrony interesów Rzeczypospolitej Polskiej dziedzin i zagadnień. Wartość poszczególnych umów sięga **setek milionów złotych** (w niektórych przypadkach – nawet **kilka miliardów złotych**).

Przedmiot doradztwa prawnego udzielanego przez Prokuratorię jest pochodną przedmiotu działalności reprezentowanych jednostek i podmiotów oraz realizowanych przez nie zadań. Spektrum przedsięwzięć, w ramach których Prokuratoria wspiera podmioty publiczne jest w związku z tym rozległe i różnorodne. Prokuratoria udziela wsparcia przede wszystkim zamawiającym infrastrukturalnym, w tym Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad, PKP PLK S.A., Wodom Polskim czy PSE S.A., a także jednostkom Skarbu Państwa różnych szczebli w przypadku inwestycji w obiekty użyteczności publicznej, infrastrukturę związaną z obronnością, infrastrukturę krytyczną i infrastrukturę informatyczną. Prokuratoria opiniuje również liczne umowy zawierane przez Agencję Uzbrojenia i jednostki podlegające pod Inspektorat Wsparcia Sił Zbrojnych. Oferuje doradztwo prawne dysponentom funduszy celowych, agencjom wykonawczym (np. Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa) i innym państwowym osobom prawnym, takim jak Zakład Ubezpieczeń Społecznych, Narodowy Fundusz Zdrowia, Urząd Komisji Nadzoru Finansowego, uczelnie wyższe, instytucje kultury, Polska Akademia Nauk, instytuty naukowe, spółki związane z sektorem energetycznym i infrastrukturą krytyczną (PERN S.A., PSE S.A., GAZ-System S.A.) czy spółki należące do Grupy Polskiego Funduszu Rozwoju (w tym PFR S.A., ARP S.A., PARP S.A., BGK).

2.1.3.

Zakres zagadnień opiniowanych przez Prokuratorię obejmuje różnorodne umowy. Dotyczą one w szczególności wszystkich etapów procesu budowlanego, tj. opracowania dokumentacji projektowej i kosztorysowej, pełnienia nadzoru autorskiego, wykonania robót budowlanych, a także robót remontowych lub modernizacyjnych. Umowy opiniowane przez PGRP dotyczą także dostaw i usług oraz utrzymania infrastruktury.

PGRP opiniowała w 2022 r. przede wszystkim umowy w sprawie kluczowych inwestycji Skarbu Państwa, w tym w zakresie dróg publicznych, infrastruktury kolejowej, innego rodzaju robót budowlanych (np. obiektów użyteczności publicznej, jak szpitale czy muzea, siedzib instytucji publicznych), systemów informatycznych, dostaw, istotnych z punktu widzenia interesów państwa (np. sprzętu wojskowego i informatycznego).

Przykładowo w 2022 r. Prokuratoria Generalna współpracowała z Generalną Dyrekcją Dróg Krajowych i Autostrad przy przygotowaniu projektu **wzorca umowy na utrzymanie dróg** oraz na zaprojektowanie (przy czym chodzi tu o opracowanie Studium Techniczno-Ekonomiczno-Środowiskowego z elementami koncepcji programowej wraz z kompletnymi materiałami do wydania Decyzji o Środowiskowych Uwarunkowaniach). Brała również udział w pracach nad **wzorcami umów na roboty budowlane w zakresie infrastruktury kolejowej** dla PKP PLK S.A.

W związku z konfliktem zbrojnym w Ukrainie szczególnie ważnym zadaniem Prokuratorii w 2022 r. było **opiniowanie i negocjowanie umów związanych z tematyką obronności Rzeczypospolitej Polskiej**. Opinie dotyczyły dostaw sprzętu i wyposażenia o istotnym znaczeniu i wartości, m.in. dostaw czołgów, armatohaubic, granatników automatycznych, dronów, okrętów, pojazdów bojowych (m.in. pojazdów rozpoznania technicznego ROSOMAK), niszczycieli czołgów, elementów składowych systemu uzbrojenia wyrzutni rakietowych oraz sprzętu noktowizyjnego, a także amunicji, ekwipunku i wyposażenia żołnierzy. Przedmiotem opinii były również umowy dotyczące serwisowania i naprawy sprzętu.

Innym ważnym i narastającym problemem w sprawach infrastrukturalnych jest zagadnienie **waloryzacji wynagrodzenia** wykonawców umów realizowanych na przestrzeni wielu lat. W 2022 r. wystąpił on w powszechnej skali w związku z nadzwyczajnymi i niemożliwymi do przewidzenia skutkami wojny w Ukrainie, zwłaszcza w połączeniu z problemami, jakie wcześniej wywołała pandemia SARS-Cov2. Stąd, reagując na potrzeby i problemy, z którymi na znaczną skalę borykają się obecnie podmioty publiczne w związku z tymi zdarzeniami, Prokuratoria opracowała **Wskazówki dot. zmiany umowy z uwagi na nadzwyczajny wzrost cen (waloryzacja wynagrodzenia)**.

Temat ten był również przedmiotem wielu opinii prawnych PGRP w indywidualnych sprawach (dotyczących aneksów do umów lub ugód) oraz negocjacji, w których Prokuratoria wspierała zamawiających. W przypadkach, gdy nadzwyczajne okoliczności mają wpływ na wykonywanie umów, Prokuratoria wskazuje na zasadność zawierania i potrzebę dokonywania analiz umożliwiających zawieranie ugód lub aneksowanie umów - w sposób

korzystny dla zastępowanych podmiotów i realizujący uzasadniony interes obu stron kontraktów. PGRP również w tym zakresie wspiera zawierających.

Prokuratoria udzielała w 2022 r. doradztwa prawnego także w związku z innymi skutkami konfliktu zbrojnego w Ukrainie. W szczególności PGRP opiniowała umowy dotyczące finansowania lub współfinansowania wsparcia dla Ukrainy m.in. z Funduszu Pomocy (np. w związku z udostępnieniem rezerw strategicznych Ukrainie) oraz umowy związane z działaniami podejmowanymi przez właściwe organy na podstawie ustawy o zarządzaniu kryzysowym.

W 2022 r. w opiniach wydawanych przez Prokuratorię nadal obecne były ponadto zagadnienia związane ze stosowaniem przepisów o szczególnych rozwiązaniach związanych z wystąpieniem pandemii SARS-Cov2 oraz z finansowaniem przedsięwzięć z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19.

Prokuratoria opiniowała również umowy zawierane w ramach transakcji kapitałowych, tj. **umowy nabycia albo objęcia przez Skarb Państwa praw udziałowych w spółkach kapitałowych**, jak również związane z nimi **umowy inwestycyjne**, służące zabezpieczeniu interesów Skarbu Państwa w procesach inwestycyjnych, a także doradza przy rozwiązywaniu problemów prawnych, jakie pojawiają się w tych procesach.

2.1.4.

Choć wnioski obejmujące wydanie opinii o projektach umów stanowią ponad połowę ogólnej liczby, to spektrum tematyczne opiniodawczej aktywności PGRP jest znacznie szersze. Obejmuje wszystkie zagadnienia, które stanowią przedmiot bieżącej działalności i funkcjonowania podmiotów publicznych. Odnoszą się w dużej mierze do stosunków cywilnoprawnych, w szczególności kwestii kontraktowych, tj. wzajemnych roszczeń, jakie pojawiają się w toku realizacji inwestycji. Wśród zagadnień często pojawiających się w opiniach wydawanych w 2022 r. na etapie wykonywania umów można wskazać (obok opisanej już tematyki podwyższenia wynagrodzenia z uwagi na nadzwyczajne zdarzenia):

- zasady naliczania i dochodzenia kar umownych,
- wykonywanie i skutki odstąpienia od umów,
- dokonywanie potrąceń,
- rozwiązanie problemu wykroczenia przez wykonawcę poza zakres przedmiotu umowy, w tym roszczenia związane z wykonaniem robót dodatkowych,
- problem przedłużenia okresu realizacji umowy.

2.1.5.

Prokuratoria wydaje również opinie dotyczące **prawa publicznego i zagadnień dotyczących różnych obszarów prawa**, jak choćby z zakresu administrowania mieniem państwowym, zamówień publicznych czy przygotowywania transakcji kapitałowych, prawa handlowego i regulacji specyficznych dla spółek z udziałem Skarbu Państwa. Doświadczenie Prokuratorii

ułatwia dostosowanie stosunków prywatnoprawnych, opierających się na zasadzie swobody umów do specyfiki funkcjonowania podmiotów publicznych i związanych z tym ograniczeń.

2.1.6.

Znaczną grupę opinii stanowią opinie, w których **analizowane są ryzyka procesowe i potencjał ugodowy spraw** z udziałem Skarbu Państwa lub państwowych osób prawnych. Mają one duże znaczenie przy podejmowaniu przez te podmioty decyzji o rozpoczęciu negocjacji lub mediacji bądź o zawarciu ugody.

2.2. Rekomendacje i wzory postanowień umów

Działaniem nakierowanym na systemowe podnoszenie standardu czynności prawnych dokonywanych przez podmioty publiczne jest wydawanie przez PGRP rekomendacji i wzorów postanowień umów lub innych czynności prawnych. Są to możliwie syntetycznie ujęte praktyczne wskazówki, które *stationes fisci* i osoby zastępowane mogą wykorzystywać w swojej działalności. W 2022 r., oprócz **Wskazówek dot. zmiany umowy z uwagi na nadzwyczajny wzrost cen (waloryzacja wynagrodzenia)**, Prokuratoria opublikowała **rekomendacje kompleksowo poruszające tematykę odstąpienia od umowy i wypowiedzenia umowy**. Zagadnienia te są od strony prawnej złożone i w praktyce budzą wiele wątpliwości, które mogą dotyczyć skuteczności zastrzeżonego prawa odstąpienia, jak i skutków jego wykonania. Przekładają się one często na wieloletnie, skomplikowane spory i prowadzą do wstrzymania ważnych inwestycji. Przykładem są opisane wyżej procesy, związane z odstąpieniami od kontraktów drogowych. Celem rekomendacji jest ograniczenie tych ryzyk i ujednoczenie praktyki podmiotów publicznych w kierunku, który sprzyja ochronie ich interesów i efektywności realizacji umów.

Rekomendacje Prokuratorii są głównie (choć nie tylko) kierowane do zamawiających, co przyczynia się do optymalizacji procesów zamówień publicznych i realnie wpływa na funkcjonowanie obrotu gospodarczego w Polsce – wartość rynku zamówień publicznych w Polsce sięga bowiem niemal **300 mld zł**.

PGRP bierze udział również w tworzeniu wzorcowych projektów umów dla GDDKiA oraz PKP PLK S.A., na bazie których ci dwaj najwięksi zamawiający realizują swoje inwestycje.

W 2022 r. Prokuratoria brała również aktywny udział w przygotowywaniu pod kierunkiem Urzędu Zamówień Publicznych przykładowych klauzul waloryzacyjnych dla sektora budownictwa.

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

Negocjacje, w których uczestniczy Prokuratoria, dotyczą również sporów w toku wykonywania kontraktów lub wynikających z innych zdarzeń (negocjacje ugodowe). Mogą być one prowadzone m.in. z wykorzystaniem mediacji lub koncyliacji. Uczestnicząc w procesie polubownego rozwiązywania sporu Prokuratoria zwraca uwagę na to, że zawarcie ugody w każdym przypadku musi uwzględniać dbałość o interesy Skarbu Państwa

lub podmiotu zastępowanego. Polubowne zakończenie sporów w sposób korzystniejszy niż prawdopodobny wynik procesu sądowego nie tylko realizuje interes Skarbu Państwa w rozumieniu kontraktowym, ale również przekłada się często na **pozytywne skutki gospodarcze, umożliwiając ukończenie poszczególnych kontraktów.**

Prokuratoria realizuje dążenie do wykorzystania polubownych metod rozwiązywania sporów, wszędzie tam, gdzie jest to najkorzystniejsze dla podmiotów publicznych, **na dwa komplementarne sposoby.** W pierwszej kolejności – biorąc udział w samym procesie polubownego rozwiązywania sporu w roli doradczej jako pełnomocnik *stationes fisci* lub osób zastępowanych. Ponadto funkcja ta realizowana jest przez **działalność Sądu Polubownego**, który umożliwia rozwiązanie sporu przy wsparciu bezstronnego mediatora.

W tym zakresie Prokuratoria Generalna wprowadza nową jakość w rozwiązywaniu konfliktów Skarbu Państwa i państwowych osób prawnych i poszukiwaniu najkorzystniejszych dla podmiotów publicznych rozwiązań.

3.1. Polubowne rozwiązywanie sporów – Prokuratoria w roli doradczej

Prokuratoria bierze udział w negocjacjach oraz mediacjach po stronie Skarbu Państwa lub osób zastępowanych w zakresie i charakterze określonym przez Prezesa Prokuraturii. Współpraca ta może obejmować bezpośredni udział w mediacjach lub negocjacjach, konsultacje prawne, czy sporządzanie opinii prawnych i rekomendacji. Jako doradca prawny Prokuratoria wspiera podmioty publiczne przy analizie ryzyk procesowych, która służy do oceny, czy podjęcie negocjacji (mediacji) jest uzasadnione, a następnie – do oceny przez te podmioty, czy wynegocjowane skutki ugody są korzystniejsze niż prawdopodobny wynik postępowania sądowego. Bezpośredni udział PGRP w mediacjach i negocjacjach odbywa się zarówno w sprawach, w których PGRP wykonuje zastępstwo procesowe jak w i sprawach, w których nie brała wcześniej udziału.

W 2022 r. Prokuratoria Generalna w ramach współpracy ze *stationes fisci* i państwowymi osobami prawnymi uczestniczyła w konsultacjach, negocjacjach oraz mediacjach obejmujących polubowne zakończenie sporów sądowych.

W ramach działalności PGRP w 2022 r. na **etapie postępowania sądowego** zawarto **108** ugód. Dodatkowo Prokuratoria Generalna wsparła procesy polubownego rozwiązania sporu w szeregu innych spraw, zanim trafiły one do sądów, tj. **na etapie przedsądowym (20 ugód).**

Łączna wartość przedmiotu sporu (zgłoszonych roszczeń) w sprawach ugodzonych w 2022 r. z udziałem PGRP spraw wyniosła ok. **2,5 mld zł.**

Stopień zaangażowania PGRP w tej sferze wzrósł i utrzymuje się na względnie stabilnym, wysokim poziomie.



Wykres nr 3: Liczba zawartych przy udziale PGRP umów w latach 2018-2022

Zdecydowanie wzrasta również wartość sporów, rozwiązywanych za pomocą metod polubownych przy udziale PGRP.



Wykres nr 4: Łączna wartość umów zawartych przy udziale PGRP w latach 2018-2022

Negocjacje ugodowe związane były najczęściej ze sporami na tle wykonywania umów i obejmowały tematykę m.in.:

- kar umownych naliczonych w związku z nienależytym wykonywaniem umowy przez wykonawcę,
- odstąpienia od umowy,
- zmiany umowy z uwagi na nadzwyczajną zmianę okoliczności, w tym wzrost cen materiałów i usług,
- przedłużenia realizacji inwestycji,
- wynagrodzenia za roboty dodatkowe,
- innych roszczeń związanych z rozliczeniem inwestycji, w tym zwrotu kwot zatrzymanych.

Negocjacje ugodowe dotyczyły również roszczeń o odszkodowanie i zadośćuczynienie w ramach odpowiedzialności pozakontraktowej, w tym w sprawach o istotnym znaczeniu społecznym. Przykładami mogą być negocjacje związane z roszczeniami poszkodowanych

w wyniku powodzi w Sandomierzu oraz katastrofy w hali Międzynarodowych Targów Katowickich.

3.2. Sąd Polubowny przy Prokuraturii Generalnej RP – platforma polubownego rozwiązywanie sporów z udziałem podmiotów publicznych

Obok sytuacji, gdy PGRP doradza na rzecz jednej ze stron sporu lub ją reprezentuje w procesie jego polubownego rozwiązywania, zwiększenie wykorzystania polubownych metod rozwiązywania sporów z udziałem podmiotów publicznych, realizowane jest także w szerokim zakresie w działalności Sądu Polubownego przy Prokuraturii Generalnej RP.

Sąd jest 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 lub
- spółka kapitałowa z udziałem wymienionych podmiotów.

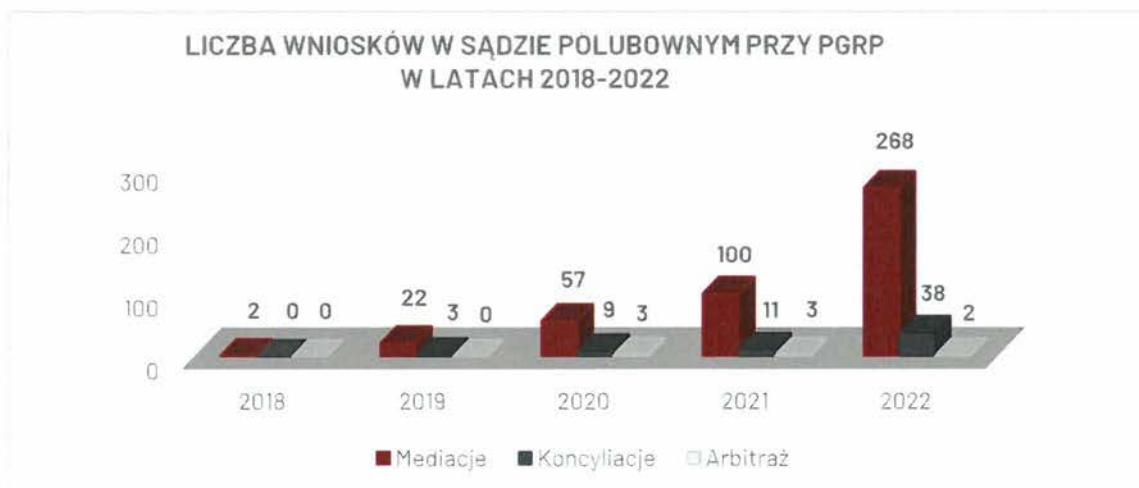
Obok metod polubownych, Sąd umożliwia rozstrzygnięcie sporu w drodze **arbitrażu**, w sprawach, w których po obu stronach występują wskazane wyżej kategorie podmiotów z szeroko rozumianego sektora publicznego, **z wyłączeniem Skarbu Państwa**. Sąd jest także właściwy do prowadzenia mediacji w postępowaniu administracyjnym.

Postępowania przed Sądem Polubownym przy PGRP

W roku 2022 r. do Sądu Polubownego wpłynęło łącznie **308** wniosków o przeprowadzenie postępowań, **co stanowi blisko trzykrotny wzrost w porównaniu z rokiem poprzednim**. Nadal **największym zainteresowaniem cieszy się mediacja**, której dotyczyło **268** wniosków z czego **76%** stanowiły mediacje umowne. Znaczący, ponad trzykrotny wzrost odnotowała koncyliacja, o której przeprowadzenie wnioskowało **38** podmiotów. Najmniejszym zainteresowaniem cieszył się arbitraż. W roku 2022 złożono tylko 2 wnioski o jego przeprowadzenie. Proporcje postępowań mediacyjnych i koncyliacyjnych w stosunku do arbitrażowych odpowiadają polityce PGRP, koncentrującej się na upowszechnianiu metod polubownego rozwiązywania sporów.

	Łącznie	Polubowne metody rozwiązywania sporów			Arbitraż
		Mediacja umowna	Mediacja sądowa	Koncyliacja	
Wnioski	308	203	65	38	2
Postępowania zakończone	109	76	20	13	0
Liczba zawartych ugód w przypadku postępowań zakończonych w 2022 r.	90	71	15	4	0

Tabela nr 6: Dane dotyczące spraw, które wpłynęły do Sadu Polubownego przy Prokuraturii Generalnej RP w roku 2022. Stan na dzień 31.12.2022 r.



Wykres nr 5: Liczba wniosków w Sądzie Polubownym przy PGRP w poszczególnych latach

W roku 2022 inicjatorami postępowań były często podmioty spoza sektora publicznego oraz jednostki samorządu terytorialnego. Zwiększające się zainteresowanie stron, a tym samym skalę i dynamikę rozwoju Sądu Polubownego przy PGRP, obrazuje powyższy wykres. Przy czym trzeba zaznaczyć, że obecna, poszerzona, kognicja Sądu Polubownego przy PGRP w zakresie mediacji i negocjacji obowiązuje od 2019 r.

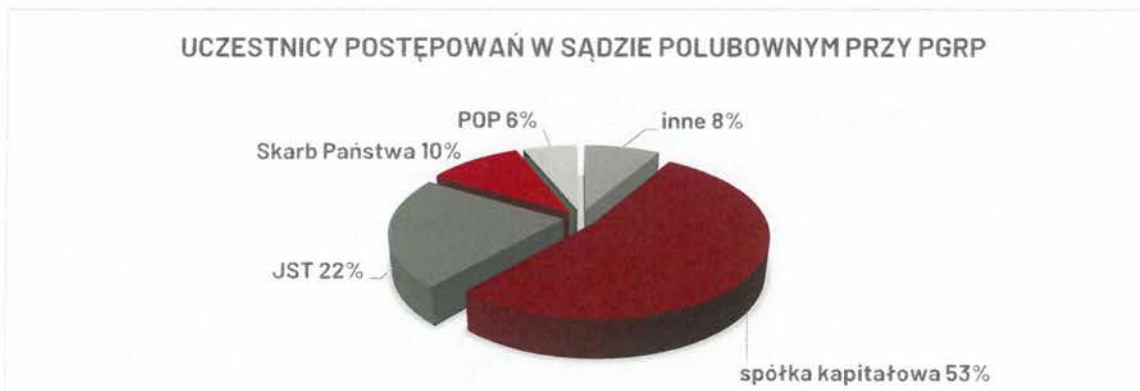
Postępowania mediacyjne w Sądzie Polubownym cechuje bardzo **wysoka skuteczność wyrażająca się w liczbie zawieranych ugód**. Analiza danych statystycznych zakończonych spraw pozwala stwierdzić, że w zdecydowanej większości przypadków (ponad **80%**), gdy strony podjęły rozmowy ugodowe, doszło do wypracowania satysfakcjonującego obie strony porozumienia. Przy czym mediacje umowne charakteryzują się wyższą skutecznością od mediacji sądowych, co pokazuje, że im wcześniej podjęta jest decyzja o rozmowach ugodowych, tym większa jest szansa na ich zakończenie porozumieniem.

Przedmiotem postępowań prowadzonych w Sądzie Polubownym były najczęściej spory dotyczące **rozliczenia inwestycji/umów** (bez zagadnienia waloryzacji) - 41%), **waloryzacji wynagrodzeń** (35%) oraz **kar umownych** (13%).



Wykres nr 6: Przedmiot sporu w postępowaniach w Sądzie Polubownym przy PGRP

Uczestnikami postępowań były najczęściej spółki kapitałowe, w tym również z udziałem Skarbu Państwa oraz jednostki samorządu terytorialnego, których reprezentacja w prowadzonych postępowaniach stale rośnie.



Wykres nr 7: Uczestnicy postępowań w Sądzie Polubownym przy PGRP

Czas trwania postępowań zależy każdorazowo nie tylko od stopnia złożoności i poziomu skomplikowania sprawy, ale również od woli uczestników postępowania. Mediana, jeżeli chodzi o średni czas trwania postępowań mediacyjnych i koncyliacyjnych w 2022 r., wyniosła **4 miesiące**.

Doniosłość prowadzonych przez Sąd Polubowny przy PGRP spraw (zarówno biorąc pod uwagę zwiększającą się liczbę spraw, jak i jednostkowe sprawy) – stale rośnie. Mediana, jeżeli chodzi o wartość przedmiotu sporu w postępowaniach mediacyjnych i koncyliacyjnych w ramach Sądu Polubownego przy PGRP (a zatem bez uwzględniania arbitrażu), w 2022 r. wyniosła ponad **3 mln zł**.

Łączna wartość przedmiotu sporu w postępowaniach mediacyjnych i koncyliacyjnych w 2022 r. przekroczyła 5,2 mld zł.

Liczba mediacji (i koncyliacji), a co za tym idzie – liczba zawieranych ugód, rośnie wyraźnie z każdym rokiem. Jeszcze do 2017 r. ugody zawierane przez sektor publiczny należały do rzadkości. Wejście w życie art. 54a ustawy o finansach publicznych, nowe Prawo zamówień publicznych, powołanie do życia Sądu Polubownego przy PGRP oraz poszerzenie jego kognicji pozytywnie wpłynęły na zmiany w tym obszarze. Działania podejmowane przez PGRP, Sąd Polubowny przy PGRP oraz sprzyjające obecnie regulacje prawne **istotnie wpływają na stałą tendencję wzrostową w wykorzystywaniu mediacji oraz innych polubownych form rozwiązywania sporów z udziałem podmiotów sektora publicznego**.

Działania rozwojowe

W celu przybliżenia polubownych form rozwiązywania sporów oraz Sądu Polubownego przy PGRP przedstawiciele Prokuratury Generalnej uczestniczyli w charakterze prelegentów **w konferencjach i wydarzeniach naukowych** z udziałem zarówno sektora publicznego jak i podmiotów prywatnych, organizowanych przez uczelnie wyższe oraz organizacje zrzeszające przedsiębiorców.

Podobnie, jak w latach ubiegłych kontynuowane były również spotkania informacyjne oraz warsztaty z udziałem interesariuszy Sądu, tj. osobami prawnymi z udziałem Skarbu Państwa, jednostkami samorządu terytorialnego i sędziami.

3.3. Inne aktywności w zakresie postępowań sądowych

Spory kompetencyjne

Kompetencja Prezesa PGRP polegająca na **wskazywaniu organu właściwego do podejmowania czynności procesowych za Skarb Państwa** znalazła zastosowanie w **43** przypadkach. W 2022 r. istotna część rozstrzygnięć dotyczyła odnalezienia podmiotów reprezentujących Skarb Państwa w postępowaniach toczących się na gruncie przepisów ustawy o uznaniu za nieważne orzeczeń wydanych wobec osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległego bytu państwa polskiego²².

Przedstawienie stanowiska w postępowaniach, w których PGRP nie wykonuje zastępstwa

Prokuratoria Generalna angażuje się także w sprawy, w których nie wykonuje zastępstwa stron i uczestników postępowania, prezentując argumenty, które w ocenie Prokuratorii należy uwzględnić przy rozstrzyganiu danej sprawy. Instrumentem pozwalającym na realizację takiej formy zaangażowania jest **uprawnienie do przedstawienia sądom powszechnym, sądom administracyjnym, Sądowi Najwyższemu oraz Trybunałowi Konstytucyjnemu poglądów istotnych dla spraw przez nie rozpoznawanych** (*amicus curiae*, art. 15 ustawy o PGRP). PGRP zyskuje dzięki temu możliwość zaprezentowania swego stanowiska nawet wówczas, gdy nie bierze udziału w postępowaniu, co pozwala wpływać na kształtujące się linie orzecznicze. W 2022 roku przedłożono **3** istotne poglądy.

4. Proces tworzenia prawa

Realizując ustawowe zadanie wydawania opinii o projektach aktów normatywnych, w 2022 r. Prokuratoria zaopiniowała ponad **1000** projektów aktów normatywnych i innych dokumentów rządowych. W większości przedmiotem wniosku o opinię były projekty ustaw i rozporządzeń rozpatrywane w ramach rządowego procesu legislacyjnego.

Zasadniczy nacisk został położony na analizę projektów **regulacji dotyczących spraw kluczowych dla interesów Skarbu Państwa, a ponadto procedur sądowych**. Prokuratoria zgłosiła uwagi do **23** projektów, dotyczyły one:

- przepisów związanych z mieniem publicznym, w tym zasadami gospodarowaniem nieruchomościami Skarbu Państwa;
- nabywania własności nieruchomości;
- czynności prawnych dokonywanych przez podmioty publiczne,
- a także procedury cywilnej.

²² Ustawa z 23 lutego 1991 r., t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 1693.

Uwagi Prokuratorii zmierzały też do **zminimalizowania ryzyka odszkodowawczego**, związanego z uchwaleniem albo stosowaniem projektowanych regulacji. Przy okazji zgłaszania uwag do projektów aktów normatywnych, Prokuratoria postulowała także zmiany legislacyjne mające na celu usunięcie ujawnionych w praktyce wątpliwości interpretacyjnych czy problemów systemowych. Postulaty te wynikały z doświadczenia procesowego oraz doświadczenia zgromadzonego na bazie wydawanych przez Prokuratorię opinii prawnych.

Według stanu na koniec 2022 r. **uwagi odnośnie do kilkunastu projektów uwzględniono w całości lub w części**. W pozostałych przypadkach nie zakończył się proces legislacyjny lub nie przyjęto stanowiska co do uwag Prokuratorii.

Przykładowo, PGRP wniosła uwagi do projektu ustawy o zmianie ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko oraz niektórych innych ustaw (UD375). W projekcie zawarto istotną systemowo propozycję rezygnacji z obowiązku przedstawiania przez Skarb Państwa gwarancji zapłaty za roboty budowlane. Prokuratoria pozytywnie oceniła tę propozycję, przy czym wskazała na brak zasadności zobowiązania Skarbu Państwa do składania oświadczenia o zabezpieczeniu środków finansowych. Skarb Państwa, jako inwestor w procesie budowlanym, zaciąga zobowiązania tylko wtedy, kiedy mają pokrycie i nie może uchylić się od zapłaty wymagalnej należności albo zwlekać z płatnością z uwagi na brak środków, z uwagi na reżim dyscypliny finansów publicznych. Po stronie wykonawcy nie istnieje ryzyko braku terminowej zapłaty wynagrodzenia za roboty budowlane, które uzasadniałoby żądanie gwarancji zapłaty od Skarbu Państwa w jakiegokolwiek formie, bądź składania dodatkowych oświadczeń. Stanowisko PGRP zostało uwzględnione.

Prokuratoria wniosła uwagi do projektu ustawy o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu nadmiernym opóźnieniom w transakcjach handlowych oraz ustawy o finansach publicznych (UD306) podnosząc, że projektowane rozwiązanie w postaci bezwzględnej nieważności postanowień umownych zakazujących wierzycielowi przelewu wierzytelności, jest zbyt daleko idące. W opinii Prokuratoria zwróciła uwagę na potrzebę wyłączenia spod tej regulacji podmiotów publicznych w rozumieniu ustawy, gdyż w odniesieniu do nich nie ma ryzyka niewypłacalności ani nie dochodzi do przypadków arbitralnego powstrzymywania się od zapłaty, co było jednym z głównych motywów wprowadzenia zakazu cesji wierzytelności. Wprowadzenie projektowanego rozwiązania w wyjściowej wersji mogłoby osłabić ochronę interesów Skarbu Państwa, zwłaszcza w dużych projektach infrastrukturalnych. Uwagi Prokuratorii w całości uwzględniono.

Opiniując projekt ustawy o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz niektórych innych ustaw (UD300) Prokuratoria zgłaszała uwagi dotyczące procedury i zasad wywłaszczania nieruchomości. Postulowała m.in. doprecyzowanie przepisu określającego zakres roszczenia odszkodowawczego za straty powstałe na skutek wywłaszczenia nieruchomości, w tym określenia jego relacji do odszkodowania ustalanego w trybie

administracyjnym za utracone prawo do nieruchomości. Uwaga ta została uwzględniona przez doprecyzowanie zakresu zastosowania projektowanego przepisu, w tym ograniczenie zakresu odszkodowania.

W następstwie uwag do projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego i niektórych innych ustaw (UD 156), sformułowanych na podstawie doświadczeń procesowych Prokuraturii, projektodawca zmodyfikował lub wyeliminował część projektowanych rozwiązań. Uwagi dotyczyły m.in. zasad formułowania wniosków dowodowych, doręczeń pism sądowych, prowadzenia postępowania rozpoznawczego czy uzasadniania orzeczeń. Ponadto w projekcie uwzględniono propozycję Prokuraturii umożliwiającą nadawanie przesyłek do sądu także w formie paczki, co ma znaczenie w sprawach, w których do pism procesowych załączana jest duża liczba załączników. Dzięki temu wyeliminowane zostanie ryzyko, że do zachowania terminu sądowego pismo musi być wysłane listem poleconym, czyli przesyłką o ściśle określonych w prawie pocztowym parametrach. Proponowanej zmianie towarzyszyło dodanie przepisów przejściowych, pozwalających uznać wszystkie przesyłki rejestrowane, niezależnie od wagi i rozmiaru, za spełniające wymagania ustawowe.

W 2022 r. PGRP zaangażowana była również w proces legislacyjny dotyczący zmiany rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie szczegółowego sposobu gospodarowania składnikami rzeczowymi majątku ruchomego Skarbu Państwa²³. Konieczność nowelizacji wynikała głównie z potrzeby istnienia możliwości przekazywania składników mienia ruchomego pomiędzy jednostkami Skarbu Państwa bez obowiązku podjęcia próby sprzedaży. Dodatkowo doprecyzowano wymogi zgłoszenia zamiaru zagospodarowania do Prezesa Prokuraturii Generalnej.

5. Zadania PGRP w zakresie administrowania mieniem państwowym

Działalność dotycząca administrowania mieniem państwowym obejmuje zdania Prezesa PGRP uregulowane zwłaszcza przez ustawę o zasadach zarządzania mieniem państwowym i ustawę – przepisy wprowadzające ustawę o zasadach zarządzania mieniem państwowym. Należą do nich przede wszystkim:

- **rozpatrywanie wniosków państwowych osób prawnych o wyrażenie zgody na dokonanie czynności prawnej w zakresie rozporządzenia** składnikami aktywów trwałych w rozumieniu ustawy o rachunkowości²⁴, 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 kalendarzowym²⁵;

²³ Rozporządzenie Rady Ministrów z 21 października 2019 r., t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 998, z późn. zm.

²⁴ Ustawa z 29 września 1994 r., t.j. Dz. U. z 2023 r., poz. 120.

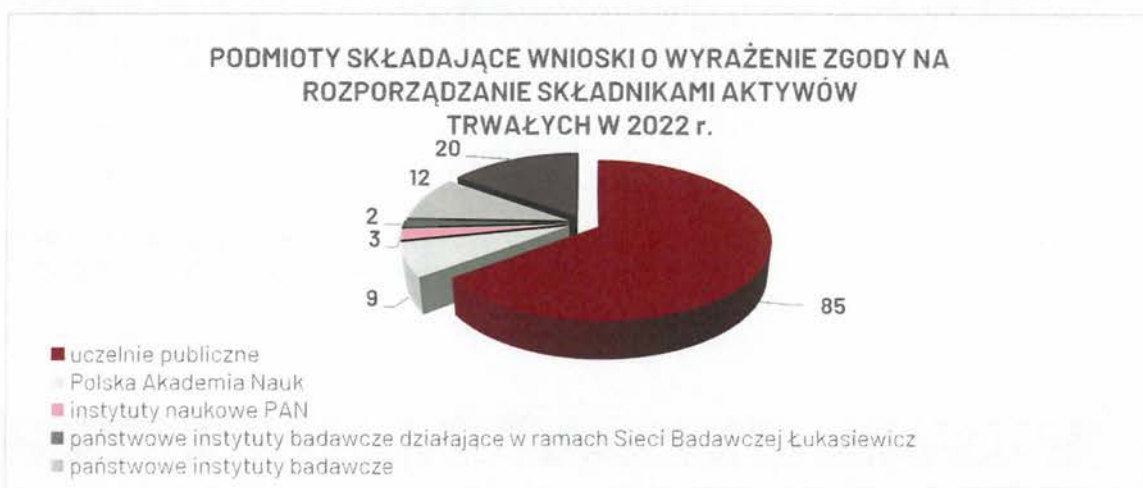
²⁵ Zob. art. 38 ustawy o zasadach zarządzania mieniem państwowym, a także art. 423 ust. 22 ustawy z 20 lipca 2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce, Dz.U. z 2022 r. poz. 574, z późn. zm. oraz art. 24 ust. 3 ustawy z 30 kwietnia 2010 r. o Polskiej Akademii Nauk, Dz.U. z 2020 r., poz. 1796, z późn. zm., art. 33 ust. 1 ustawy z 21 lutego 2019 r. o Sieci Badawczej Łukasiewicz, Dz. U. z 2020 r., poz. 2098, z późn. zm., art. 95 ust. 5 w zw. z art. 95 ust. 1 ustawy z 10 lipca 2015 r. o Agencji Mienia Wojskowego, Dz. U. z 2022 r., poz. 2061.

- **uzgadnianie zamiaru zagospodarowania składników rzeczowych majątku ruchomego** na podstawie przepisów rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie szczegółowego sposobu gospodarowania składnikami rzeczowymi majątku ruchomego Skarbu Państwa;
- **opracowywanie rocznego sprawozdania o stanie mienia Skarbu Państwa, prowadzenie ewidencji** podmiotów, którym przysługuje prawo wykonywania uprawnień wynikających z praw majątkowych Skarbu Państwa lub do działania w imieniu Skarbu Państwa oraz ewidencji zbiorczej mienia Skarbu Państwa;
- **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. spółkach reaktywowanych, na podstawie art. 101 ust. 1 i 2 przepisów wprowadzających ustawę o zasadach zarządzania mieniem.

Ponadto, jak już wspomiano, PGRP angażuje się w działalność opiniodawczą, dotyczącą zagadnień z zakresu administrowania mieniem państwowym, czy proces tworzenia prawa w tym obszarze.

5.1. Wyrażanie zgody na rozporządzenie składnikami aktywów trwałych

W 2022 r. do Prezesa Prokuraturii wpłynęło **129** wniosków dotyczących wyrażenia zgody na rozporządzenie mieniem państwowymi osobami prawnymi lub na oddanie mienia do korzystania. Zdecydowana większość wniosków (85) została złożona przez uczelnie publiczne.



Wykres nr 8: Podmioty składające wnioski o wyrażenie zgody na rozporządzenie składnikami aktywów trwałych w 2022 r.

W przeważającej mierze wnioski dotyczyły czynności prawnych sprzedaży (43), ustanowienia służebności (37) oraz oddania do odpłatnego korzystania (najem, dzierżawa – 22 wnioski), ustanowienie hipoteki (9 wniosków).

Jeżeli chodzi o sposób rozstrzygnięcia wniosków – zdecydowanie najczęściej dochodzi do wyrażenia zgody na dokonanie czynności – w 2022 r. wydano taką zgodę w przypadku 101 wniosków, zaś odmowę – jedynie w 6 przypadkach. Rozstrzygnięcia wydane w 2022 r. zawiera poniższe zestawienie.

Sposób rozstrzygnięcia wniosków	Liczba rozstrzygnięć
wyrażenie zgody na dokonanie czynności	101
wyrażenie odmowy na dokonanie czynności	6
wniosek bezprzedmiotowy	2
zwrot wniosku	1
brak właściwości Prezesa PGRP	7
inny sposób zakończenia (np. odstąpienie od wniosku, połączenie z inną sprawą)	6

Tabela nr 7: Zestawienie rozstrzygnięć w przedmiocie wniosków o wyrażenie zgody na rozporządzenie składnikami aktywów trwałych w 2022 r.

5.2. Uzgodnianie zamiaru zagospodarowania składników rzeczowych majątku ruchomego

W 2022 r. do Prokuratury wpłynęło ponadto **138** wniosków złożonych na podstawie przepisów rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie szczegółowego sposobu gospodarowania składnikami rzeczowymi majątku ruchomego Skarbu Państwa, których przedmiotem było **uzgodnienie zamiaru zagospodarowania składników rzeczowych majątku ruchomego**. Wniosków tych było niemal dwukrotnie więcej niż w roku 2021, co zilustrowano w poniższej tabeli. W 2022 r. wydano w tym przedmiocie łącznie **190** rozstrzygnięć.

Wnioski o wyrażenie zgody na rozporządzenie składnikami aktywów trwałych	
Rok	Liczba wniosków
2020	14
2021	74
2022	138

Tabela nr 8: Liczba zarejestrowanych wniosków dotyczących wyrażenia zgody na rozporządzenie mieniem państwowych osób prawnych lub na oddanie mienia do korzystania w latach 2020-2022

Sposoby rozstrzygnięć wniosków składanych do PGRP w 2022 r. wskazuje poniższe zestawienie:

Sposoby rozstrzygnięć	Liczba
niezgłoszenie zastrzeżeń	71
zgłoszenie zastrzeżeń	5
inny sposób zakończenia	52
w toku	5
brak właściwości	2
oczekujące na zgłoszenie zastrzeżeń	3

Tabela nr 9: Zestawienie rozstrzygnięć wniosków w przedmiocie uzgodnienia zamiaru zagospodarowania składników rzeczowych majątku ruchomego w 2022 r.

5.3. Zadania w zakresie sprawozdawczości i ewidencjonowania mienia Skarbu Państwa

Sprawozdanie o stanie mienia Skarbu Państwa według stanu na dzień 31 grudnia 2021 r. zostało przekazane do Marszałka Sejmu 16 marca 2023 r.²⁶.

Na podstawie art. 43 pkt 2 ustawy o zasadach zarządzania mieniem państwowym Prezes PGRP prowadzi również **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 prowadzone są następujące zbiorcze ewidencje:

- **ewidencja państwowych jednostek organizacyjnych**, którym przysługuje prawo wykonywania uprawnień wynikających z praw majątkowych lub do działania w imieniu Skarbu Państwa; według stanu na 31 grudnia 2022 r. przedmiotowa ewidencja zbiorcza, oparta na informacjach uzyskanych od **71** dysponentów części budżetowych, obejmowała **2731** jednostki;
- **ewidencję spółek z udziałem Skarbu Państwa**, prowadzoną na podstawie informacji otrzymywanych od **16** organów nadzorujących, która na koniec 2022 r. obejmowała **416** spółek;
- **ewidencję przedsiębiorstw państwowych**, prowadzoną na podstawie informacji otrzymywanych od **9** organów nadzorujących, która na koniec 2022 r. obejmowała **18** przedsiębiorstw państwowych.

5.4. Wykonywanie praw i obowiązków Skarbu Państwa z tytułu uczestnictwa w spółkach

Jeżeli chodzi o zadania realizowane na podstawie przepisów wprowadzających ustawę o zasadach zarządzania mieniem państwowym obejmują one 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. spółkach reaktywowanych**. Wykonywanie praw z akcji w spółkach, ma na celu ochronę interesów majątkowych Skarbu Państwa przed bezprawnymi działaniami zmierzającymi do wzruszenia podstaw prawnych przejęcia przez Państwo mienia tych podmiotów na podstawie aktów wydanych po zakończeniu drugiej wojny światowej. W 2022 r. obejmowało ono udział w walnych zgromadzeniach akcjonariuszy i zgromadzeniach wspólników tych podmiotów oraz wykonywanie prawa głosu.

W 2022 r. kontynuowano realizację zadania wprowadzonego w 2021 r., związanego z wykonywaniem praw i obowiązków Skarbu Państwa wynikających z tytułu uczestnictwa w spółkach, działających na terenie Rzeczypospolitej Polskiej przed dniem 1 września

²⁶ Data jego złożenia została odsunięta w czasie w związku z regulacjami wydanymi z powodu skutków epidemii SARS-Cov2, np. rozporządzeniem Ministra Finansów zmieniającym 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 (rozporządzenie Ministra Finansów z 7 marca 2022 r., Dz.U. poz. 561, (na mocy którego doszło do przedłużenia obowiązującym podmiotom terminów na sporządzenie i zatwierdzenie sprawozdań finansowych).

1939 r., tj. dematerializację akcji spółek akcyjnych (art. 15 ustawy o zmianie ustawy - Kodeks spółek handlowych oraz niektórych innych ustaw²⁷). Kontynuowano wydawanie zaświadczeń o posiadaniu i treści dokumentów akcji.

Organizacja i budżet PGRP

1. Organizacja PGRP

Ustawa o Prokuratorii Generalnej wyodrębnia przybliżone wcześniej zadania Prokuratorii Generalnej oraz Prezesa PGRP. Zarówno Prokuratorię, jak i Prezesa obsługuje **Urząd Prokuratorii Generalnej** (jednostka budżetowa w rozumieniu przepisów o finansach publicznych). Nadzór nad Prezesem Prokuratorii Generalnej sprawuje Prezes Rady Ministrów. Prokuratoria jest niezależna w zakresie wykonywania swych zadań. Prezes Prokuratorii składa corocznie Sejmowi, w terminie do 31 marca, sprawozdanie ze swojej działalności oraz działalności Prokuratorii w poprzednim roku kalendarzowym.

Zadania Prokuratorii Generalnej i Prezesa PGRP na 31 grudnia 2022 r. wykonywane były przede wszystkim w ramach **12 departamentów**. Ponadto w Prokuratorii Generalnej działają komórki organizacyjne zapewniające organizację pracy Urzędu.

2. Stan Zatrudnienia PGRP

Stan zatrudnienia na 31 grudnia 2022 r. wynosił (w przeliczeniu na pełne etaty) **294,72** etaty, w tym:

- prezes i 3 wiceprezesów;
- radcowie - 148,87 etatu;
- referendarze - 28 etatów;
- asystenci - 32 etaty;
- pozostali pracownicy - 81,85 etatu.

Najliczniejszą grupę pracowników stanowili więc **radcowie PGRP**, na których spoczywa zasadniczy ciężar realizacji zadań ustawowych Prokuratorii. Radcowie przy wykonywaniu czynności są niezależni, zaś samo wykonywanie tego zawodu prawniczego niesie za sobą szereg ograniczeń w przedmiocie działalności gospodarczej i zawodowej, jak choćby brak możliwości jednoczesnego wykonywania zawodu radcy prawnego (następuje zawieszenie prawa do wykonywania zawodu radcy prawnego), czy adwokata (następuje skreślenie z listy adwokatów), czy rygorystyczne zakazy dodatkowego zatrudnienia lub zarabkowania. W 2017 r. doszło do powiązania poziomu wynagrodzeń radców i referendarzy z poziomem wynagrodzeń sędziów sądów powszechnych.

Istotną grupę pracowników wspomagającą proces wykonywania ustawowych zadań Prokuratorii i Prezesa PGRP, z której również mogą wywodzić się, wraz ze wzrostem

²⁷ Ustawa z 30 sierpnia 2019 r., Dz. U. 2019 r. poz. 1798, z późn. zm.

doświadczenia i samodzielności, radcowie PGRP, stanowią **referendarze**. Wprowadzenie tego stanowiska pozwoliło na zapewnienie wyróżniającym się pracownikom Urzędu (asystentom radców) wyraźnej ścieżki rozwoju zawodowego, w tym także pod względem finansowym. W dalszej perspektywie, po 3 latach pracy na stanowisku referendarza, pracownik nabywa prawo do ubiegania się o stanowisko radcy. Stanowi to dodatkową (choć ściśle – z uwagi na liczbę etatów referendarskich i uwarunkowania budżetowe – ograniczoną) ścieżkę, prowadzącą do wykonywania zawodów prawniczych. Jest ona jednak istotna zarówno z perspektywy pracowników Urzędu PGRP, jak i samej Prokuraturii – pozwala bowiem rekrutować radców PGRP także spośród doświadczonej i sprawdzonej w dłuższym okresie kadry. W 2022 r. **9** referendarzy awansowało na stanowisko radcy PGRP.

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

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

W porównaniu ze stanem na koniec 2021 r., w 2022 r. nastąpił wzrost poziomu zatrudnienia (z poziomu **277,52 etatów** do wspomnianego poziomu **294,72 etatów**) – związany przede wszystkim z rozszerzeniem zakresu zadań w obszarze opiniowania projektów umów i czynności prawnych. Prokuratura pozostaje niewielkim urzędem w zestawieniu z szacunkami przyjmowanymi przy jego tworzeniu. Zgodnie z założeniami zawartymi w uzasadnieniu rządowego projektu ustawy, zatrudnienie w Prokuraturii miało docelowo wynosić ok. 525 osób – i to przy założeniu, że obowiązkowe zastępstwo procesowe miało obejmować jedynie sprawy o wartości przedmiotu sporu przewyższającej 1 mln zł. Obecnie kompetencje PGRP są znacznie szersze, przy zachowaniu jednak ograniczonej liczby etatów. Tym bardziej więc wysoki poziom wykonywania zadań, w szczególności utrzymanie wysokiej skuteczności zastępstwa procesowego, wymaga prowadzenia ustabilizowanej polityki kadrowej. Kluczowym kapitałem są doświadczeni radcowie z kilkunastoletnim doświadczeniem – grupa ta, szczególnie atrakcyjna na rynku prawniczym, zagrożona jest odejściami. Z tego względu, konsekwentnie od lat, wysiłki kierownictwa Prokuraturii zmierzają do zapobieżenia fluktuacjom kadrowym.

3. Wykonanie budżetu PGRP

Prokuratura Generalna Rzeczypospolitej Polskiej jest **jednostką budżetową** – dysponentem części 74 budżetu państwa.

3.1. Wydatki

Plan wydatków Urzędu Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej na 31 grudnia 2022 r. wynosił **73 889 099,00 zł**. W stosunku do kwoty planu wynikającej z ustawy budżetowej na 2022 r., tj. **56 652 000,00 zł**, uległ zwiększeniu o kwotę **17 237 099,00 zł** (per saldo).

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

- celowej część 83 poz. 6 – Rezerwa na sfinansowanie wypłaty nagród, utworzona na podstawie art. 46 ust. 5 ustawy o PGRP – kwota 2 221 525zł;
- celowej część 83 poz. 44 – Dofinansowanie realizacji niektórych zadań kontynuowanych, w tym środki na odbudowę dochodów budżetu państwa i zadania związane z poprawą finansów publicznych – kwota 9 790 000 zł;
- celowej część 83 poz. 56 – Rezerwa na zmiany systemowe i niektóre zmiany organizacyjne, w tym nowe zadania – kwota 4 472 574 zł,
- ogólnej część 81 – kwota 812 000 zł.

Na podstawie art. 177 ust. 1 pkt 3 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, w związku z wypracowanymi w trakcie 2022 r. oszczędnościami, Prezes PGRP wystąpił do Ministra Finansów o wydanie decyzji w sprawie blokowania planowanych wydatków na kwotę 59 000 zł. Wykonanie planu wydatków Urzędu Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej na 2022 r. po zmianach wyniosło **71 637 757,92 zł**, tj. **96,95%**. Zestawienie najistotniejszych wydatków PGRP w 2022 r. zawarto w poniższej tabeli.

Tytuł wydatku	Wykonanie planu wydatków
wydatki osobowe niezaliczane do wynagrodzeń	40 526,90 zł
wynagrodzenia osobowe pracowników, w tym dodatkowe wynagrodzenie roczne	40 531 000,00 zł
pochodne od wynagrodzeń	7 210 783,44 zł
usługi prawnicze	11 082 589,58 zł
czynsz najmu siedziby PGRP	3 261 397,80 zł
podróże służbowe krajowe i zagraniczne	362 715,66 zł
wydatki na zakupy inwestycyjne jednostek budżetowy	75 669,35 zł

Tabela nr 10: Zestawienie najistotniejszych wydatków PGRP w 2022 r.

3.2. Dochody

Plan dochodów Urzędu PGRP, wynikający z ustawy budżetowej na 2022 r. oraz na 31 grudnia 2022 r. wynosił **6 330 000 zł**. Został zrealizowany w kwocie **7 767 009,01 zł** (**122,70%** wykonania planu).

Tytuł dochodu	Wykonanie planu dochodów
wpływy z tytułu zasądzonych i uzyskanych kosztów zastępstwa procesowego i egzekucyjnego oraz zwrotu opłaty komorniczej/egzekucyjnej	2 267 805,00 zł
Wpływy z różnych opłat	5 342 259,86 zł
roczna opłata abonamentowa	2 522 588,88 zł
opłaty za wykonanie zastępstwa osoby zastępowanej	1 855 449,75 zł
opłaty za sporządzenie opinii prawnej na zlecenie osoby zastępowanej	289 200,00 zł
opłaty za postępowanie przed Sądem Polubownym	675 021,23 zł
odsetki bankowe oraz za zwłokę w zapłacie	73 497,88 zł
zwrot wydatków poniesionych przez Urząd w latach ubiegłych	21 224,43 zł

Tabela nr 11: Zestawienie głównych źródeł dochodów w 2022 r.

PREZES
Prokuraturii Generalnej
Rzeczypospolitej Polskiej

Mariusz Hałady
Mariusz Hałady

INFORMACJA STATYSTYCZNA O SPRAWACH PROWADZONYCH W PGRP - stan na dzień 31 grudnia 2022 r.

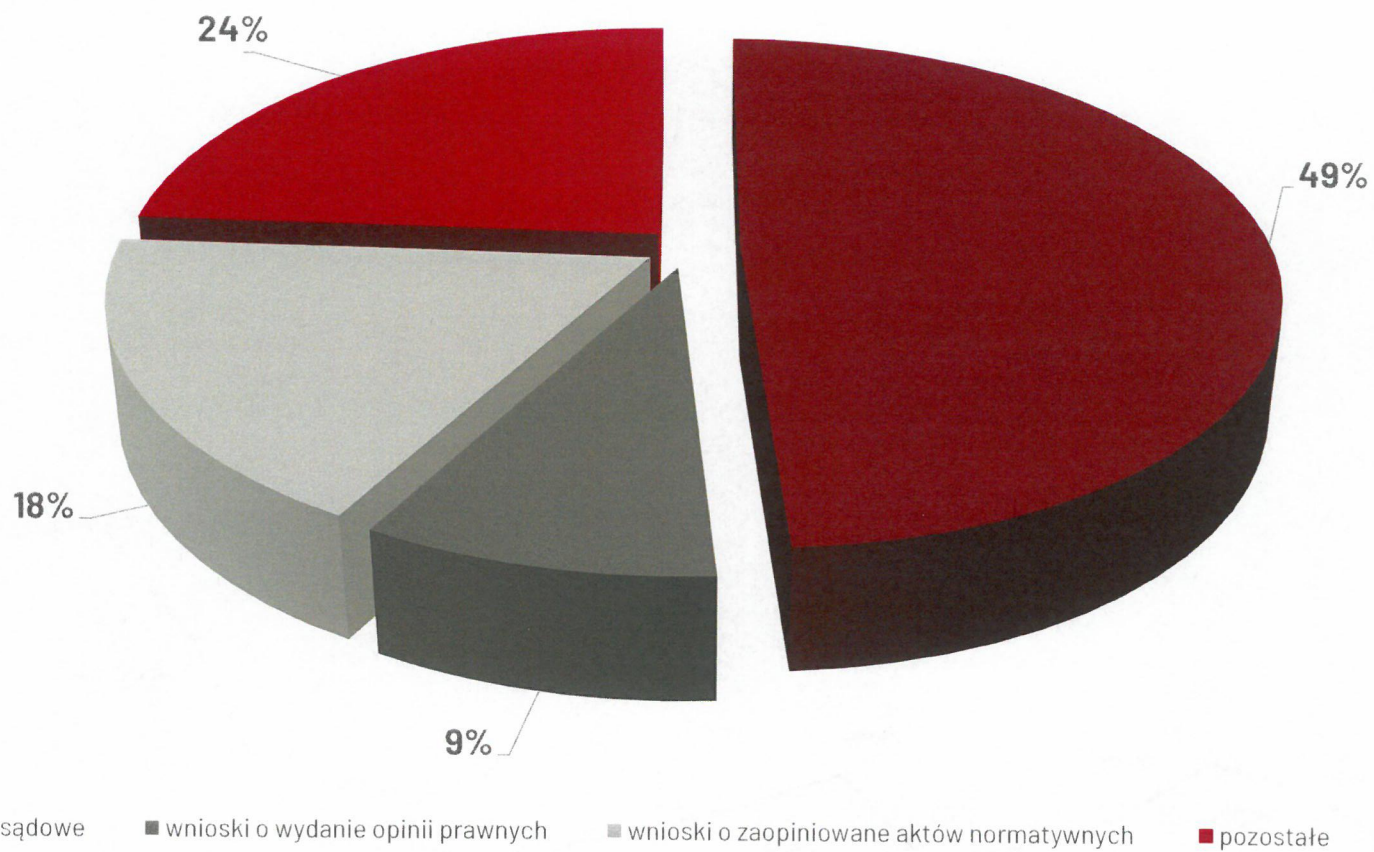
1. Dane porównawcze dotyczące spraw sądowych - za ostatnie 10 lat

DANE/ROK	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Liczba spraw sądowych w toku na 31 grudnia danego roku	7 223	7 537	7 085	6 581	7 448	8 134	7 887	8 097	8 008	8 261
Liczba spraw sądowych zakończonych	3 982	3 698	4 024	3 829	2 887	2 669	3 078	2 249	2 698	2 983
Liczba nowych spraw sądowych	4 330	4 012	3 641	3 335	3 865	3 402	3 264	2 377	2 835	3 236
Skuteczność liczbowa - sprawy bierne (w %)	95,15	94,67	94,32	94,29	86,63	84,95	86,03	86,3	82,7	84,6
Skuteczność liczbowa - sprawy czynne (w %)	75,31	86,18	85,81	83,97	82,89	80,08	85,17	83,1	84	85,2
Zatrudnienie (w etatach)	182,5	190	192	213,25	290,97	284,82	278,92	285,77	277,52	294,72

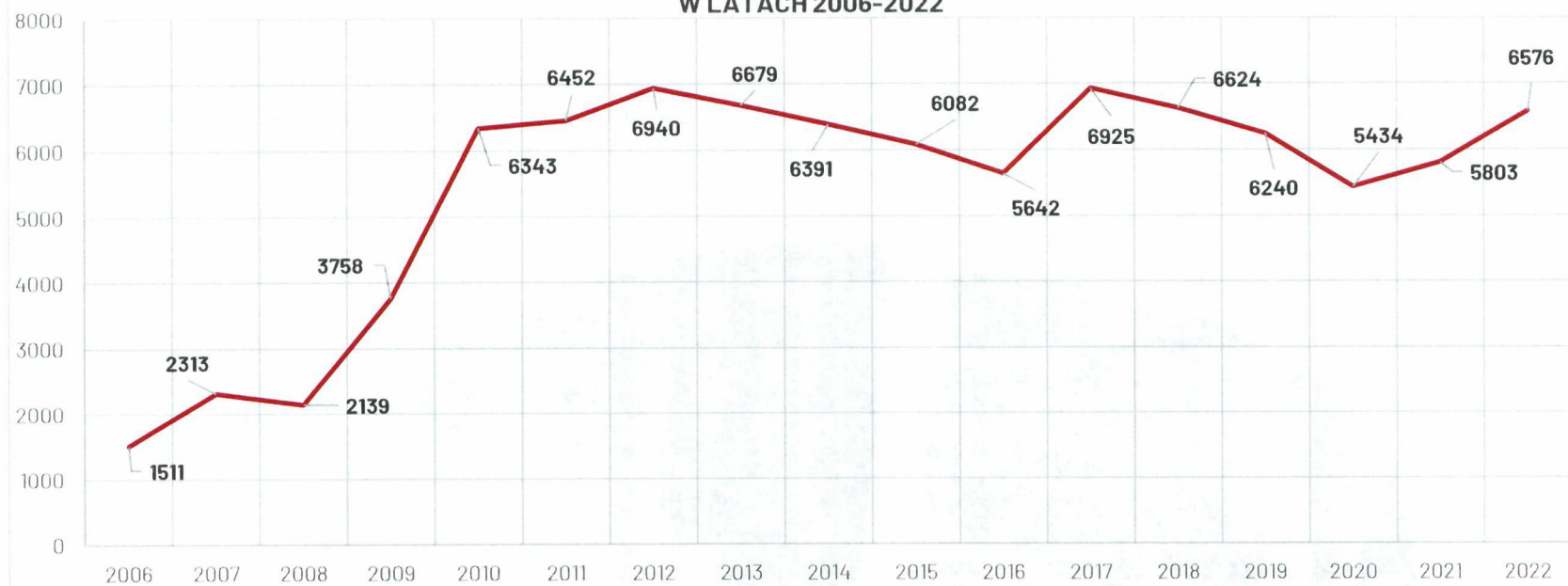
2. Poszczególne sprawy rejestrowane w PGRP 2006-2022

Typ spraw	Liczba spraw według roku wszczęcia																	
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Razem
Sprawy sądowe	1190	1740	1466	2636	4715	4478	4709	4330	4012	3641	3335	3865	3402	3264	2377	2835	3236	55231
Wnioski o wydanie opinii prawnych	59	111	94	82	48	47	44	42	51	26	42	348	430	451	527	499	813	3714
Wnioski o zaopiniowane aktów normatywnych	133	373	421	756	816	731	727	739	645	690	635	1287	1235	1236	1046	975	1020	13465
Pozostałe	129	89	158	284	764	1196	1460	1568	1683	1725	1630	1425	1557	1289	1484	1494	1507	19442
Razem	1511	2313	2139	3758	6343	6452	6940	6679	6391	6082	5642	6925	6624	6240	5434	5803	6576	91852

SPRAWY ZAREJESTROWANE W PGRP 2018-2022



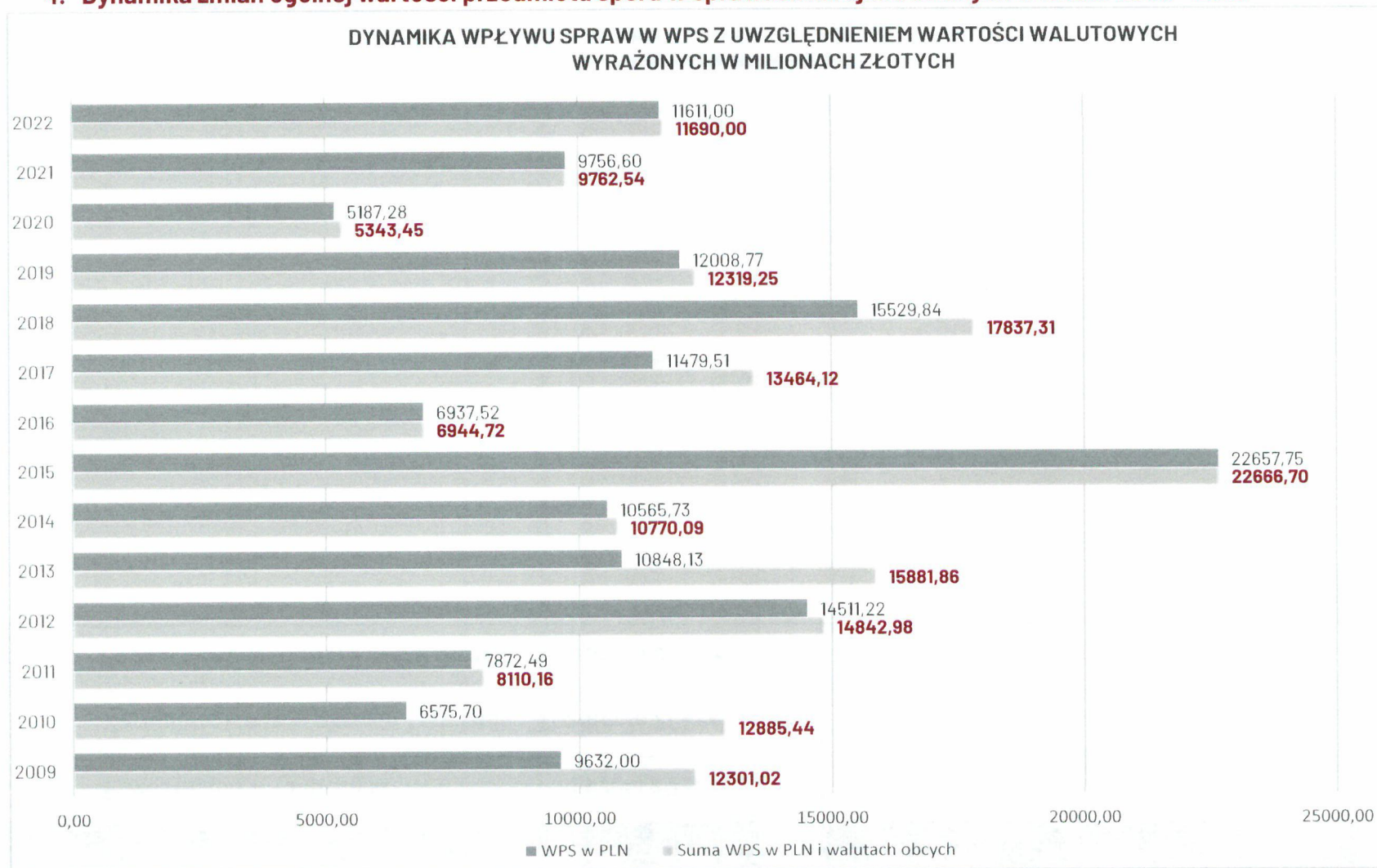
TENDENCJA ZMIAN ROCZNEGO WPŁYWU SPRAW DO PGRP
W LATACH 2006-2022



3. Sprawy sądowe prowadzone przez PGSP w 2022 r. - zestawienie chronologiczne

Sprawy sądowe prowadzone przez Prokuratorię Generalną w 2022 r.	Liczba spraw
Pozostające w toku wg stanu na dzień 1 stycznia 2022 r.	8 008
Zarejestrowane w okresie 1 stycznia - 31 grudnia 2022r.	3 236
Pozostające w toku wg stanu na dzień 31 grudnia 2022 r.	8 261

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



DYNAMIKA WPŁYWU SPRAW Z PORÓWNIANIEM ROCZNEGO WPŁYWU SPRAW DO PGRP W LATACH 2006-2022

