



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
X kadencja
Prokuratoria Generalna RP
KR.300.1.2025

Druk nr 1161
Warszawa, 31 marca 2025 r.

Pan
Szymon Hołownia
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowny Panie Marszałku,
na podstawie art. 3 ustawy o Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej
uprzejmie przedstawiam

- **Sprawozdanie z działalności Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej w okresie od 1 stycznia 2024 r. do 31 grudnia 2024 r.**

Z szacunkiem

(-) Mariusz Haładyj
Prezes Prokuraturii Generalnej RP



Prokuratoria Generalna Rzeczypospolitej Polskiej

Sprawozdanie z działalności Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej za 2024 rok

Warszawa, marzec 2025

Mariusz Haładyj
Prezes Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej
/podpisano elektronicznie/

Misja Prokuratorii 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 Prokuratorii Generalnej RP

- **Bezpieczeństwo prawne**

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

- **Profesjonalizm**

Prokuratoria Generalna świadczy usługi prawne na najwyższym poziomie merytorycznym, gwarantującym 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 doradcy prawnego dla podmiotów z sektora publicznego.

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

1. Podsumowanie działalności w 2024 r.

1.1. Podstawowe informacje o działalności PGRP – przegląd

Prokuratoria Generalna RP – podstawowe dane	
ok. 300	pracowników PGRP, w tym ok. 220 prawników
98 mln zł	budżet na 2025 r., z czego 91 mln zł to wydatki bieżące (m.in. wynagrodzenia, czynsz) a 7 mln zł – wydatki majątkowe na IT
ok. 9 000	trwających spraw z zakresu zastępstwa procesowego, o łącznej wartości przedmiotu sporu ok. 82 mld zł
ok. 95 %	skuteczność PGRP w sprawach przeciwko Skarbowi Państwa lub państwowym osobom prawnym (jeżeli chodzi o kwoty roszczeń oddalonych)
>81 %	skuteczność PGRP w sprawach z powództwa Skarbu Państwa lub państwowych osobom prawnym (jeżeli chodzi o kwoty roszczeń zasądzonych)
15	arbitraży międzynarodowych inwestycyjnych oraz spraw post-arbitrażowych
>1 000	wnioseków o wydanie opinii prawnej
>650	wnioseków o przeprowadzenie mediacji i koncyliacji przed Sądem Polubownym przy PGRP o wartości ok. 6,7 mld zł przy skuteczności mediacji 80 % <i>O wiarygodności Sądu świadczy choćby to, że w przeważającej części o mediację wnoszą podmioty prywatne mające spór z podmiotem publicznym.</i>

¹ Ustawa z 15 grudnia 2016 r., tj. Dz. U. 2024 poz. 1192, z późn. zm.

² Statut Prokuratury Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej nadany zarządzeniem nr 3 Prezesa Rady Ministrów w sprawie nadania statutu Prokuratury Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej z 17 stycznia 2017 r., tj. M.P. z 2023 r. poz. 1418.

Podmioty obsługiwane przez Prokuraturę Generalną RP

Jednostki Skarbu Państwa, w tym:	Osoby zastępowane ³ , w tym:
- Kancelaria Prezesa Rady Ministrów; - Ministerstwa; - inne urzędy centralne i organy administracji rządowej, np. GIF, KRRiT; - województwie; - starostowie (w zakresie zadań Skarbu Państwa); - GDDKiA; - Agencja Uzbrojenia; - zarządy infrastruktury i bazy logistyczne; - Centrum Unijnych Projektów Transportowych; - jednostki Lasów Państwowych.	- spółki Skarbu Państwa, w tym spółki z grupy PFR, spółki kolejowe (PKP PLK S.A., PKP S.A.), spółki związane z infrastrukturą krytyczną: PSE S.A., OGP Gaz-System S.A., PERN S.A., PEJ sp. z o.o., a także Polskie Porty Lotnicze S.A., CPK sp. z o.o., Poczta Polska S.A.; - niektóre spółki z udziałem Skarbu Państwa, np. Grupa Azoty S.A., PLL LOT S.A.; - PGW Wody Polskie; - agencje wykonawcze (np. KOWR, PAŻP, RARS, AMW); - NFZ, ZUS, Urząd KNF, Rzecznik Finansowy; - uczelnie publiczne, PAN i instytuty naukowe oraz instytuty badawcze; - instytucje kultury i muzea; - instytucje gospodarki budżetowej, np. COI, COAR; - parki narodowe.

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

Informacja o przykładowych sprawach prowadzonych w Prokuraturze Generalnej RP

Pomimo wyraźnie widocznego wzrostu liczby spraw we wszystkich kluczowych kategoriach, PGRP utrzymuje **bardzo wysoką skuteczność**, tak w procesach, jak i w negocjacjach. Aktywnie angażuje się w polubowne rozwiązywanie sporów – zarówno wspierając podmioty publiczne w negocjacjach, jak i poprzez udział w mediacjach prowadzonych **w Sądzie Polubownym przy PGRP**. W efekcie obserwujemy ciągły wzrost liczby i wartości sporów z udziałem podmiotów publicznych, które są kończone w mediacji, a zatem nieporównywalnie **szybciej** niż sprawy sądowe i w sposób dla tych podmiotów **korzystny**.

³ Czyli osoby prawne wymienione w załączniku do rozporządzenia wydanego na podstawie art. 12 ust. 3 ustawy o PGRP, tj. rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie osób prawnych zastępowanych przez Prokuraturę Generalną Rzeczypospolitej Polskiej oraz opłat ponoszonych za usługi prawne świadczone przez Prokuraturę Generalną Rzeczypospolitej Polskiej, a także opłat za przeprowadzenie postępowania przed Sądem Polubownym przy Prokuraturze Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej z 11 maja 2017 r., tj. 2024 r. poz. 1580.

➤ **Prokuratoria prowadzi sprawy związane z wykonywaniem zastępstwa procesowego.**

- najwięcej **spraw sądowych** dotyczy sporów powstałych na tle realizacji dużych inwestycji infrastrukturalnych, zwłaszcza drogowych, kolejowych, a także związanych z budową lub modernizacją m.in. urządzeń wodnych, infrastruktury krytycznej, budynków użyteczności publicznej. Skarb Państwa i podmioty publiczne są największymi w Polsce inwestorami, a rynek zamówień publicznych ma wartość **ok. 300 mld zł**. Sprawy te są szczególne pod względem obszerności, złożoności, czasu rozpoznania ich przez sądy oraz potrzebnego zaangażowania. Dodatkowo inwestycje drogowe i kolejowe są często realizowane w oparciu o międzynarodowe wzorce umowne, w tym warunki kontraktowe FIDIC. W każdym niemal postępowaniu konieczne jest zasięgnięcie opinii biegłych lub instytutów. Są to również sprawy o wysokich wartościach sporu – często wartość przedmiotu sporu przekracza kwotę **kilkudziesięciu milionów złotych**, a w niektórych przypadkach sięga nawet **setek milionów złotych**;
- przykładowo PGRP prowadzi obecnie **ok. 600** spraw sądowych GDDKiA oraz **70** spraw sądowych PKP PLK S.A. Zdarza się, że jedna tylko taka sprawa obejmuje kilkadziesiąt roszczeń o wartości **kilkuset milionów zł**;
- dużą grupę stanowią **sprawy reprivatyzacyjne** (ok. **770** spraw) o łącznej wartości przedmiotu sporu wynoszącej **ok. 9,5 mld zł**. Gros (ok. **670** spraw) stanowią sprawy dot. gruntów warszawskich, reformy rolnej i nacjonalizacji przemysłu. Istotną grupę spraw stanowią też procesy związane z przejmowaniem zespołów dworsko-parkowych na reformę rolną w całym kraju;
- do nowych obszarów praktyki sądowej PGRP można z kolei zaliczyć zastępstwo procesowe w precedensowych, skomplikowanych i **wielomilionowych** sprawach dot. dochodzenia roszczeń o naprawienie szkody wyrządzonej przez naruszenie prawa konkurencji. Niekorzystne wyroki sądów I instancji zostały w obu sprawach uchylone.

Wśród spraw procesowych ważną grupą są **międzynarodowe arbitraże inwestycyjne**.

- w ostatnim czasie najważniejszymi sprawami były: (a) sprawa uchylenia przez Sąd Apelacyjny w Sztokholmie niekorzystnego rozstrzygnięcia arbitrażowego na ponad **200 mln zł** oraz (b) odmowa zastosowania środków tymczasowych na wniosek spółek cypryjskich z kapitałem rosyjskim (próba neutralizacji sankcji będących skutkiem agresji Rosji na Ukrainę). Korzystne rozstrzygnięcia uzyskaliśmy również w sprawie dotyczącej złóż, czy sektora finansowego. Przegrane częściowo w ubiegłym roku dwie sprawy arbitrażowe, przy czym obie dotyczyły tej samej inwestycji, zostały natomiast zaskarżone.

➤ **Prokuratoria wspiera podmioty publiczne w polubownym rozwiązywaniu sporów.**

- generalnym podejściem PGRP jest zachęcanie podmiotów publicznych do wyboru **najkorzystniejszej ścieżki postępowania** i przekonywanie, że, w określonych warunkach, zawarcie korzystnej ugody jest nie tylko dopuszczalne, ale wręcz lepiej realizuje interes Skarbu Państwa niż długotrwały proces sądowy prowadzony w sytuacji istotnego ryzyka procesowego;
- przy udziale PGRP zawartych zostało wiele ugód, np. waloryzujących wynagrodzenie

wykonawców w wyniku gwałtownego wzrostu cen materiałów i surowców po agresji Rosji na Ukrainę. Pozwoliło to nie tylko zakończyć inwestycje z dotychczasowymi wykonawcami bez długoletnich sporów sądowych, ale też **uniknąć fali upadłości firm wykonawczych i podwykonawczych realizujących inwestycje**, szczególnie infrastrukturalne. W 2024 r. to podejście było kontynuowane;

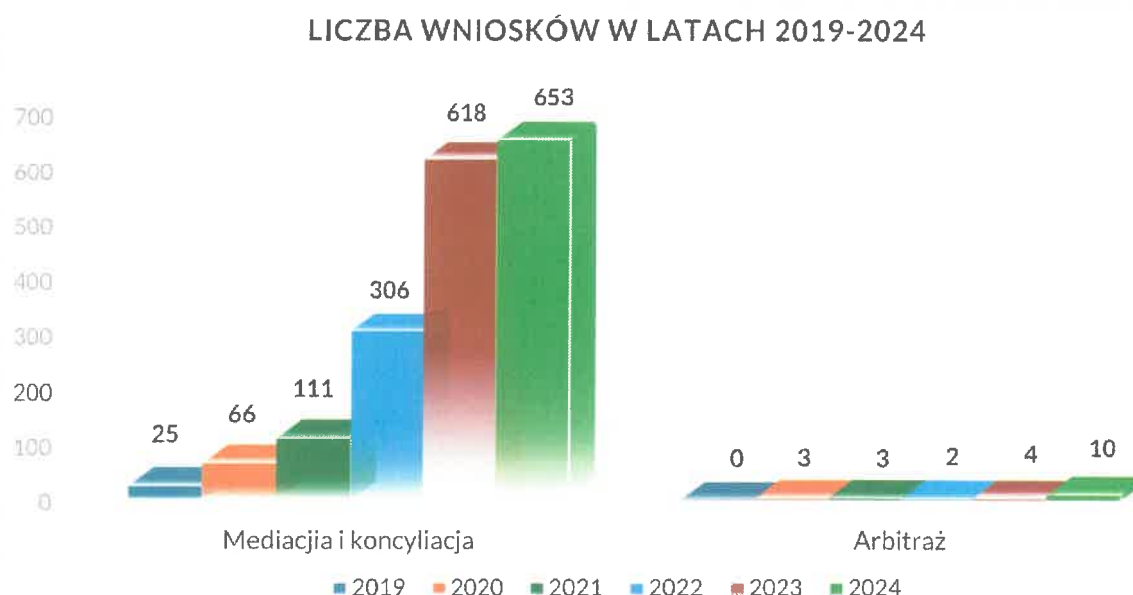
- PGRP wsparła i wspiera nadal **Gaz-System** w ramach rozbudowy Terminalu LNG w Świnoujściu: części lądowej Terminalu regazyfikacyjnego skroplonego gazu ziemnego oraz rozbudowy części morskiej tego terminalu. W szczególności PGRP wspierała Gaz-System w negocjacjach i wypracowywaniu porozumienia ugodowego, które umożliwiło rozliczenie zakończonej części inwestycji oraz dalszą realizację inwestycji. W 2024 r. uniknięto zerwania kontraktów, co umożliwia spółce Gaz-System korzystanie z terminala od 1 stycznia br.;
- PGRP wspierała **PSE** m.in. przy polubownym rozwiązaniu sporu związanego z umowami dot. budowy i przebudowy linii 220 kV;
- PGRP jest zaangażowana również w mediacje i negocjacje inwestycji energetycznych o strategicznym znaczeniu dla bezpieczeństwa kraju;
- wspieraliśmy też MSZ **przy budowie nowej Ambasady RP w Berlinie**. W wyniku negocjacji Skarb Państwa zawarł ugodę z generalnym wykonawcą umożliwiającą dokończenie budowy i oddanie nowego budynku wraz z przejściem prezydencji Polski w Radzie UE;
- pracowaliśmy też przy rozwiązaniu problemów o znaczeniu regionalnym. Przykładowo uroda ze spółką komunalną w jednym z miast wojewódzkich **uchroniła miasto przed upadkiem komunikacji miejskiej**. Z kolei uroda na tle **budowy bloku energetycznego** w innym mieście pozwala **kontynuować realizację tej inwestycji mającej duże znaczenie dla jednego z województw**. W innej części Polski zawarcie porozumienia pozwoliło **kontynuować umowę na budowę dwóch bloków gazowo-parowych**;
- istotną część stanowiły również negocjacje dotyczące umów IT;
- ugody zawarte zostały także w sprawach o istotnym znaczeniu społecznym. Przykładem są porozumienia z osobami bliskimi ofiar **katastrofy Hali Międzynarodowych Targów Katowickich**. Od 2019 r. do końca 2024 r. zawarto ugody ze 184 osobami. W 2024 r. zakończyliśmy też proces zawierania ugód z **poszkodowanymi w wyniku powodzi w Sandomierzu**. Ugody zawierane były również w sprawach indywidualnych.

➤ **Prokuratoria wydaje opinie prawne oraz uczestniczy w negocjacjach prowadzących do zawarcia nowych umów.**

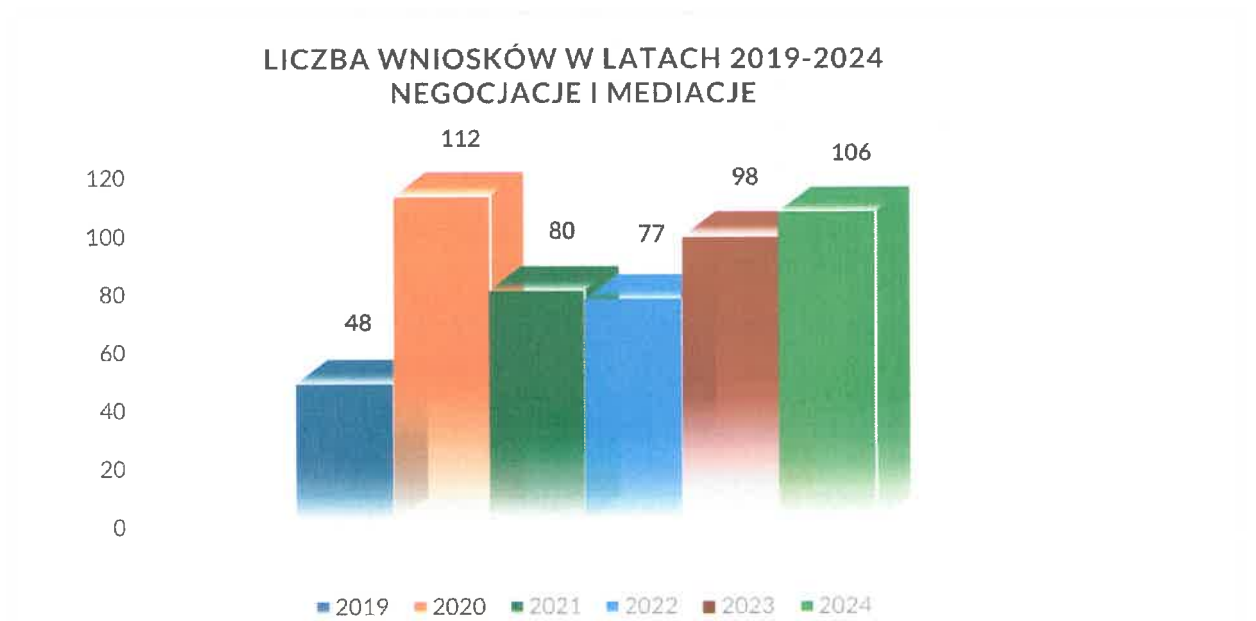
- szczególnie istotne jest doradztwo przy zawieraniu umów dokonujących zakupy w dziedzinie **obronności i bezpieczeństwa Państwa**. Obejmuje ono współpracę przy zakupach na dostawy sprzętu, uzbrojenia i wyposażenia wojskowego (głównie dla Agencji Uzbrojenia, baz logistycznych) oraz infrastruktury wojskowej (głównie dla rejonowych zarządów infrastruktury). W związku z wojną w Ukrainie obszar ten miał i ciągle ma **krytyczne znaczenie**. PGRP uczestniczyła w negocjacjach niektórych umów m.in. na **dostawę sprzętu, uzbrojenia i wyposażenia wojskowego oraz umów offsetowych**;

- udzielamy także stałego wsparcia prawnego **Straży Granicznej** przy zawieraniu i aneksowaniu umów dotyczących **zabezpieczenia granicy państwowej**, zarówno bariery fizycznej jak i elektronicznej na granicy z Rosją, Ukrainą i Białorusią, a także w rozwiązywaniu sporów z wykonawcami tej inwestycji;
- od 2024 r. PGRP wspiera **PEJ w negocjacjach dot. umowy na budowę elektrowni jądrowej**;
- innym przykładem prawnego wsparcia przez PGRP była budowa **Świętokrzyskiego Kampusu Laboratoryjnego Głównego Urzędu Miar – Etap I w Kielcach** przez **Główny Urząd Miar**;
- PGRP uczestniczy także, jako doradca prawny **NFZ**, w negocjacjach w sprawie dot. przedłużenia umów konserwacyjnych i subskrypcyjnych dot. **usług utrzymania Systemu Informatycznego Wspomagania Działalności NFZ**.

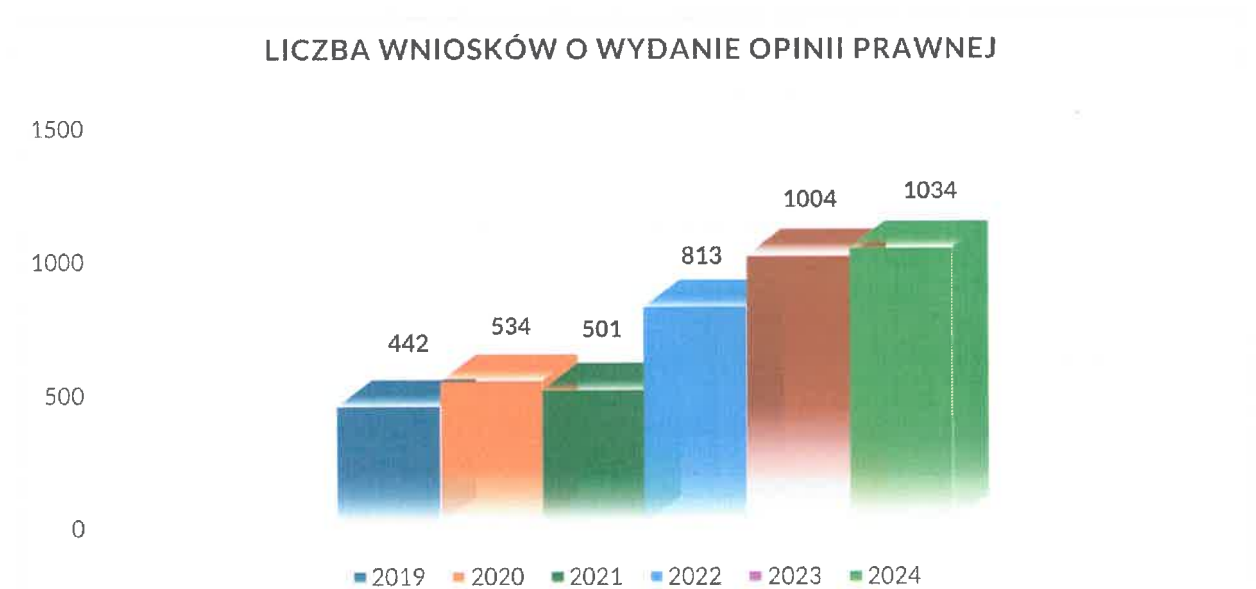
1.2. Podstawowe informacje o działalności PGRP – ujęcie graficzne



Wykres nr 1: Liczba wniosków o mediację, koncyliację i arbitraż w latach 2019-2024 – SP przy PGRP



Wykres nr 2: Liczba wniosków w latach 2019-2024 negocjacje i mediacje



Wykres nr 3: Zestawienie wniosków o wydanie opinii prawnej – w poszczególnych latach działalności PGRP

2. Poszczególne obszary działalności PGRP w 2024 r. – podsumowanie

2.1. Zastępstwo procesowe

Podstawowym obszarem działalności Prokuratury pozostaje zastępstwo procesowe Skarbu Państwa i państwowych osób prawnych. Według stanu na 31 grudnia 2024 r. Prokuratoria prowadziła **8 974** sprawy sądowe o łącznej wartości ok. **82 mld zł** (uwzględniając również wartość roszczeń wyrażonych w walutach obcych).

Oprócz spraw krajowych Prokuratoria uczestniczyła w międzynarodowych sprawach arbitrażowych, w których stroną jest Rzeczpospolita Polska, dotyczących umów o ochronie i popieraniu wzajemnych inwestycji (BIT). W 2024 r. PGRP prowadziła jednocześnie **8** takich spraw, a także **7** spraw post-arbitrażowych. Sprawy z zakresu arbitrażu międzynarodowego, w które zaangażowana jest PGRP należą niejednokrotnie **do największych w skali światowej**.

Ponadto, również w ramach wskazanej wyżej ogólnej liczby postępowań, PGRP wykonywała także czynności zastępstwa w **4** sprawach z zakresu arbitrażu handlowego, reprezentując Skarb Państwa i państwowe osoby prawne.

Niezależnie od utrzymywania się znacznego obciążenia procesowego, PGRP **zachowuje wysoką skuteczność procesową**.

W przypadku spraw skierowanych przeciwko Skarbowi Państwa lub państwowym osobom prawnym (sprawy bierne), w roku 2024 Prokuratoria wygrała 536 spraw - oddalone zostały roszczenia na łączną kwotę ok. 2 337 200 095 zł. Spraw przegranych z kolei było 122, a łączna kwota zasądzeń wyniosła ok. 127 719 525 zł.

Daje to skuteczność w sprawach biernych na poziomie **94,8%**, jeżeli przyjąć kryterium kwotowe i **81,5%**, jeżeli przyjąć kryterium liczby spraw.

W przypadku spraw z powództwa Skarbu Państwa lub państwowych osób prawnych (sprawy czynne), spraw wygranych było 187 – zasądzono roszczenia na łączną kwotę ok. 213 993 154 zł. Z kolei przegraną zakończyło się 35 spraw, w których oddalono roszczenia na łączną kwotę ok. 48 690 137 zł.

Oznacza to, że w sprawach czynnych Prokuratoria osiągnęła skuteczność na poziomie **81,5%** - w przypadku kryterium kwotowego i **84,2%** - uwzględniając kryterium liczby spraw.

W toku działalności PGRP sprawach z zakresu arbitrażu międzynarodowego uzyskano korzystne rozstrzygnięcia w **ośmiu sprawach** (częściowo w toku samego postępowania arbitrażowego, a częściowo w toku postępowań post-arbitrażowych). Nawet w przypadku spraw, w których zapadły w 2024 r. dwa rozstrzygnięcia częściowo niekorzystne, znacząco ograniczono (o 2/3) zasądzone kwoty. Sprawy dotyczyły przy tym jednej inwestycji (choć formalnie procedowane były w dwóch postępowaniach) i oba wspomniane wyroki są objęte skargami o ich uchylenie w procedurach post-arbitrażowych, złożonymi – przy współudziale Prokuratorii – do sądów w Wielkiej Brytanii i Singapurze.

W 2024 r. odnotowano **2 480** nowych spraw sądowych (zastępstwo Skarbu Państwa i państwowych osób prawnych). W przypadku zastępstwa Skarbu Państwa, 366 spraw dotyczyło wyłącznie postępowania przed Sądem Najwyższym, a 2 045 – zastępstwa przed sądami powszechnymi. Jeżeli chodzi o zastępstwo państwowych osób prawnych – wpłynęło łącznie 69 spraw. **Łączna kwota roszczeń w nowych sprawach wyniosła ponad 11,2 mld zł, w tym – w przypadku państwowych osób prawnych – ok. 1,2 mld zł.**

Oprócz tego w roku ubiegłym do Prokuratorii wpłynęło **6** spraw z zakresu arbitrażu międzynarodowego, o łącznej wartości, w przeliczeniu na złotówki, ok. **530 mln zł.**

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

- odpowiedzialności kontraktowej – ok. 322 spraw, w tym sporów związanych z inwestycjami liniowymi (ok. 97);
- odpowiedzialności za decyzje administracyjne w przypadku roszczeń reprivatyzacyjnych – ok. 79 spraw;
- odpowiedzialności za inne decyzje administracyjne – ok. 63 sprawy.

2.2. Doradztwo prawne dla podmiotów publicznych

W 2024 r., podobnie, jak w roku ubiegłym, 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 w przedmiocie 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 2024 r. wpłynęło **1 034** wniosków o sporządzenie opinii, z czego **721** dotyczyło projektów czynności prawnych (w tym 90 – projektu ugody). Wynik ten – choć zbliżony do roku ubiegłego, jest ponownie wynikiem najwyższym w dotychczasowej działalności Prokuratorii. Zwiększenie zaangażowania PGRP w działalność opiniodawczą, które przedstawione było na wstępie, widoczne jest przy porównaniu liczby wniosków kierowanych do PGRP w tym przedmiocie w 2018 r. i 2024 r. – gdzie w 2024 r. liczba ta jest niemal dwuipółkrotnie wyższa.

Wartość opiniowanych czynności prawnych w 2024 r. ponownie sięgnęła **setek miliardów złotych**.

Najwięcej opinii wydanych przez Prokuratorię dotyczyło projektów umów. PGRP opiniowała umowy w sprawie dostaw istotnych z punktu widzenia interesów Państwa (np. sprzętu wojskowego), 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, a także transakcji polegających na nabywaniu lub obejmowaniu praw udziałowych w spółkach.

Niejednokrotnie 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. W 2024 r. w dalszym ciągu jednym z kluczowych obszarów problemowych na etapie funkcjonowania stosunku prawnego (wykonywania umów), były waloryzacja oraz kary umowne.

Obok opiniowania związanych z tym zagadnień w indywidualnych sprawach, w efekcie kontynuowanych w 2024 r. prac, Prokuratoria opublikowała m.in. aktualizację rekomendacji dotyczących postanowień umów o doradztwo prawne oraz w zakresie oznaczania stron. Opracowywanie rekomendacji promujących dobre praktyki kontraktowe stało się zresztą już utrwaloną formą działalności Prokuratorii na rzecz podnoszenia i utrzymywania standardów umów zawieranych przez podmioty z sektora publicznego.

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.

Przykładowe obszary, w jakich Prokuratoria wspierała podmioty publiczne jako doradca prawny w 2024 r. to:

- **zmiana umów**, m.in. w związku z gwałtownymi zmianami cen (waloryzacja), przedłużeniem realizacji inwestycji z przyczyn niezależnych od wykonawcy czy na skutek wykonywania robót dodatkowych lub zamiennych;
- 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;
- doradztwo prawne w **negocjacjach dot. umów offsetowych zawieranych w ramach zamówień sprzętu wojskowego**;
- wsparcie Polskich Elektrowni Jądrowych sp. z o.o. w **negocjacjach dot. budowy pierwszej polskiej elektrowni jądrowej**;
- **rozliczenie kontraktów infrastrukturalnych**, w szczególności rozwiązywanie sporów dotyczących wzajemnych roszczeń zamawiających i wykonawców związanych z inwestycjami drogowymi, kolejowymi i budowlanymi.

2.3. Rozwiązywanie sporów

Istotnym zadaniem Prokuratorii w 2024 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, często w bardzo skomplikowanych i istotnych kwotowo sprawach;
- brała bezpośredni udział w negocjacjach ugodowych lub mediacjach jako uczestnik zespołów negocjacyjnych;
- opiniowała ugody zawierane przez podmioty publiczne.

Zdarzają się przy tym niejednokrotnie sprawy, w których Prokuratoria wykonuje wszystkie ww. aktywności. Szczególnie w sprawach o złożonym stanie prawnym lub faktycznym.

W wyniku tego zawarto **133** ugody w postępowaniu sądowym jak i przedsądowym. Łączna wartość przedmiotu sporu tych spraw (uwzględniając zarówno sprawy, w których strona publiczna występowała z żądaniami, jak i sprawy, w których żądania wysuwane były wobec strony publicznej) sięgnęła niemal **1,5 mld zł**.

Po drugie, istotnym aspektem aktywności Prokuraturii w sferze polubownego rozwiązywania sporów jest **działalność Sądu Polubownego przy PGRP**. 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. Podobnie jak w przypadku działalności doradczej Prokuraturii, jednym z istotnych problemów rozwiązywanych w ramach mediacji i koncyliacji w 2024 r. była waloryzacja wynagrodzenia wykonawców z uwagi na nadzwyczajny i gwałtowny wzrost cen.

W kontynuacji przewidywanego trendu, w 2024 r. doszło do **ustabilizowania się na wysokim poziomie łącznej liczby wniosków dotyczących wszczęcia mediacji i koncyliacji** kierowanych do Sądu Polubownego przy PGRP. W 2024 r. złożono ponownie najwyższą dotychczas liczbę, tj. **663** wnioski (wobec 618 w 2023 r.). W 2024 r., w efekcie prowadzonych w Sądzie Polubownym przy PGRP postępowań, zawarto **310** ugód.

Ważnym aspektem działalności Sądu Polubownego jest przy tym rozwiązywanie sporów o znaczeniu regionalnym. Przykładowo ugoda ze spółką komunalną w jednym z miast wojewódzkich **uchroniła miasto przed upadkiem komunikacji miejskiej**. Z kolei ugoda na tle **budowy bloku energetycznego** w innym mieście pozwala **kontynuować realizację tej inwestycji mającej duże znaczenie dla jednego z województw**. W innej części Polski zawarcie porozumienia pozwoliło **kontynuować umowę na budowę dwóch bloków gazowo-parowych**.

3. Wyzwania na rok 2025

Niezbędne jest w dalszym ciągu wzmacnianie kompetencji i rozwijanie zaangażowania Prokuraturii w zakresie działalności doradczej oraz negocjacji i mediacji, przy zachowaniu wysokiej skuteczności zastępstwa procesowego, pozostającego podstawowym zadaniem Prokuraturii.

Kluczową wartością i warunkiem skuteczności działań PGRP jest zespół doświadczonych i kompetentnych pracowników. Kompetencje Prokuraturii, stojące u podstaw jej skuteczności, były budowane latami. Polityka kadrowa Prokuraturii koncentruje się zatem na zachowaniu zatrudnienia doświadczonych prawników i rozwoju ich kompetencji. Konieczne jest również pozyskiwanie nowych utalentowanych pracowników. Nie będzie to możliwe, jeżeli Prokuratoria nie będzie mogła oferować warunków pracy nieodbiegających zdecydowanie od oferowanych w renomowanych kancelariach prawnych. Podobnym wyzwaniem jest przeciwdziałanie nadmiernej fluktuacji kadry, ponieważ może ona obniżyć skuteczność działania urzędu. Przykładowo, jeżeli chodzi o kształtowanie się wynagrodzeń, można wskazać, że pomimo istnienia 15 stawek awansowych, większość radców pozostaje na trzeciej i czwartej stawce. Jednocześnie co roku Prokuratoria notuje wzrost zaangażowania w poszczególnych obszarach swojej właściwości. Jest to zatem największe wyzwanie w działalności urzędu w najbliższych latach od strony organizacyjnej. Niezależnie od innych podejmowanych w tej mierze działań, Prokuratoria planuje w 2025 r. uruchomić cykl intensywnych szkoleń dla młodszej kadry prawniczej. Szkolenia te, w założeniu, usprawnią proces przepływu wiedzy od najbardziej doświadczonych pracowników i jednocześnie proces uzyskiwania odpowiednich umiejętności oraz samodzielności przez młodszych prawników, które są niezbędne do wykonywania zadań ustawowych PGRP.

Co więcej, gromadzone dane pokazują, że nadal należy się liczyć z tendencją rosnącą w zakresie wykorzystania metod polubownych w rozwiązywaniu sporów z udziałem strony publicznej. Niezależnie od tego, jednym z celów działań Prokuraturii pozostaje 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 ponadto wyzwaniem na kolejne lata jest również dalsze rozwijanie zaangażowania Prokuraturii 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 2025 r., za zasadnicze wyzwania z punktu widzenia ustawowych zadań PGRP, można uznać:

- w zakresie **zastępstwa procesowego** – kontynuowanie polityki prowadzącej do koncentrowania zasobów PGRP na **sprawach kluczowych**, przy jednoczesnym zachowaniu wysokiej skuteczności procesowej;
- kontynuowanie **aktywności doradczej**, w tym zwłaszcza w postaci: (i) wydawania **opinii prawnych** i generalnych **rekomendacji** oraz (ii) udziału w **pozasądowych formach rozwiązywania sporów**;
- w dalszym ciągu 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.

Zasadnicze obszary działalności Prokuratorii Generalnej – rozwinięcie

Szczegółowy zakres zadań Prokuratorii i Prezesa PGRP unormowany został w art. 4 ustawy o PGRP. Zadania i kompetencje Prezesa PGRP w zakresie administrowania mieniem państwowym regulują ponadto 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 Prokuratoria 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.

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

⁴ Ustawa z 16 grudnia 2016 r. Dz. U. z 2024 poz. 125, z późn. zm.

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

przedstawiane do rozstrzygnięcia przez sądy drugiej instancji zagadnienia prawne (art. 390 KPC). Wyłączny charakter zastępstwa Prokuraturii Generalnej oznacza, że jedynie radcowie Prokuraturii 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 Prokuraturii 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 Prokuratorę w sprawach:

- rozpoznawanych w pierwszej instancji przez sąd okręgowy;
- 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 Prokuraturii na kluczowych, bardziej skomplikowanych sprawach zapewnia możliwość przekazania sprawy do samodzielnego prowadzenia. Może to nastąpić z urzędu lub na wniosek podmiotu reprezentującego SP – jeżeli ze względu na charakter sprawy zastępstwo Skarbu Państwa przez Prokuratorę 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**.

Jeżeli wymaga tego ochrona ważnych praw lub interesów Rzeczypospolitej Polskiej, Prokuratoria Generalna może przejąć zastępstwo w postępowaniach przed sądami administracyjnymi na uzasadniony wniosek organu administracji rządowej, jednostki organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej lub podmiotu reprezentującego Skarb Państwa. PGRP dąży do zwiększenia zaangażowania w sprawy sądowniczo-administracyjne, ważne z punktu widzenia interesów państwa, m.in. poprzez analizę zawiadomień otrzymywanych na podstawie art. 30a ustawy o PGRP.

Obowiązujące przepisy przewidują także możliwość udziału PGRP w postępowaniach karnych na wniosek *statio fisci*, jeżeli wymaga tego interes Skarbu Państwa lub Rzeczypospolitej Polskiej.

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.

1.2. Sprawy prowadzone przez PGRP w 2024 r.

Liczba nowych spraw sądowych w Prokuratorii w 2024 r. wyniosła ogółem **2 486**, z tego:

- sprawy toczące się przed sądami powszechnymi, polubownymi i arbitrażowymi, w których zastępowany jest Skarb Państwa – 2 051;
- sprawy państwowych osób prawnych, osób prawnych z udziałem Skarbu Państwa i osób prawnych z udziałem państwowych osób prawnych – 69;
- sprawy dotyczące wykonywania zastępstwa przez PGRP, ograniczonego do postępowania przed Sądem Najwyższym – 366.

Liczba nowych spraw, w których PGRP jest właściwa, w 2024 r. jest zbliżona do liczby spraw z 2023 r. Ponadto, w 2024 r. liczba nowych spraw sądowych, które wpłynęły do Prokuratorii Generalnej (2486) była wyższa od liczby spraw, które zostały w tym okresie zakończone (2 140). Na sprawy zakończone składały się:

- sprawy Skarbu Państwa – 2 075;
- sprawy osób zastępowanych – 65.

Według stanu na 1 stycznia 2024 r. Prokuratoria Generalna Rzeczypospolitej Polskiej prowadziła **8 533** spraw sądowych, zaś na 31 grudnia 2024 r. – **8 974** sprawy. Daje to wzrost liczby prowadzonych spraw sądowych w ciągu roku o ok. 5%. W stosunku do 2023 r. wzrosła również (o 40%) liczba spraw, w których Prokuratoria Generalna ma wyłączną kompetencję do wykonywania zastępstwa procesowego ograniczonego do postępowania przed Sądem Najwyższym. Nie we wszystkich tych sprawach wnoszone są skargi kasacyjne – Prokuratoria dokonuje bowiem analizy poszczególnych postępowań i w przypadkach, w których ewentualna skarga kasacyjna byłaby nieskuteczna, sporządzana jest opinia prawna o jej niezasadności.

Ta kategoria nie obejmuje przy tym wszystkich postępowań, w których PGRP zastępowała Skarb Państwa przed SN. Nie obejmuje bowiem 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 2024 r. w kilku przypadkach PGRP wykonywała zastępstwo w sprawach karnych. Dotyczyło to wyłącznie zastępstwa Skarbu Państwa w postępowaniach toczących się na podstawie ustawy o uznaniu za nieważne orzeczeń wydanych wobec osób represjonowanych za działalność na

rzecz niepodległego Państwa Polskiego. Wobec nowelizacji tej ustawy, zakres zastępstwa wykonywanego przez Prokuratorię Generalną uległa znacznemu ograniczeniu.

W 2024 r. złożono jedną skargę nadzwyczajną. Sporządzono natomiast 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 2024 r. w toku było ok. **2 600** takich spraw. W stosunku do roku ubiegłego nastąpił wzrost o ok. 4%. Jednak nie jest to wyłączne kryterium, które można stosować do oceny wagi poszczególnych postępowań – niejednokrotnie sprawy o niższej wartości przedmiotu sporu posiadają precedensowy charakter, zaś rozpatrywane w nich zagadnienia prawne niosą potencjalnie większe zagrożenie dla ochrony interesów Skarbu Państwa.

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 2024 r. wyniosła **630**. Jest to podobny poziom jak w roku 2023, pomimo nieco mniejszego wpływu nowych spraw dotyczących infrastruktury drogowej w samym 2024 r. (wpłynęło ok. 100 spraw). Są to sprawy o szczególnie skomplikowanym charakterze i zazwyczaj dużej wartości przedmiotu sporu, niejednokrotnie kumulujące w jednym pozwie nawet kilkadziesiąt roszczeń wynikających z danego kontraktu. Wymagają one 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 2024 r. Prokuratoria prowadziła **70** takich spraw sądowych.

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 występowania również przed Sądem Najwyższym. W 2024 r. zakończonych zostało 39 spraw reprivatyzacyjnych, wskutek czego zasądzono od Skarbu Państwa kwotę ok. 46 mln zł, natomiast oddalono roszczenia na kwotę ok. 49 mln zł. Jednocześnie w 2024 r. do Prokuratorii wpłynęło 75 spraw reprivatyzacyjnych, o łącznej wartości przedmiotów sporu ponad 911 mln zł. Na 31 grudnia 2024 r. pozostawało w toku **ok. 670** spraw reprivatyzacyjnych.

Typ sądu	Liczba spraw	Łączna wartość przedmiotu sporu według waluty (w zaokrągleniu)		
		PLN	EUR	USD
Sąd Najwyższy	374	108 862 773	-	-
Sprawy Skarbu Państwa	2 239	9 988 210 265	5 654 413	617 534
Sprawy Osób Zastępowanych	89	1 315 602 809	2 900 000	-
Razem	2 702	11 412 675 847	8 554 413	617 534

Tabela nr 1: Łączna wysokość roszczeń w sprawach, które wpłynęły do PGRP w 2024 r.

Wartość roszczeń w zarejestrowanych w 2024 r. sprawach, w których PGRP była właściwa (tj. bez uwzględnienia spraw, które wpłynęły do PGRP poza jej właściwością), zgodnie z podziałem według strony inicjującej postępowanie, wyniosła:

Typ wszczętych spraw	Liczba wszczętych spraw		Łączna wartość przedmiot sporu wg waluty (w zaokrągleniu)		
			PLN	EUR	USD
Przeciwko Skarbowi Państwa lub osobom zastępowanym	Łącznie	1 936	9 909 621 821	5 654 413	617 534
	Sprawy Skarbu Państwa	1 891	9 027 713 875		
	Sprawy osób zastępowanych	45	881 907 946		
Z powództwa Skarbu Państwa lub osób zastępowanych	Łącznie	529	1 207 194 271	2 900 000	-
	Sprawy Skarbu Państwa	507	890 851 792		
	Sprawy osób zastępowanych	22	316 342 479		
Z powództwa wzajemnego Skarbu Państwa lub osób zastępowanych	Łącznie	7	33 350 415	-	-
Pozostałe z udziałem Skarbu Państwa lub osób zastępowanych	brak określenia bierna/czynna	8	72 483 798	-	-
RAZEM		2 480	11 222 650 305	8 554 413	617 534

Tabela nr 2: Suma wszystkich roszczeń w zarejestrowanych w 2024 r. w sprawach, w których PGRP była właściwa

Oznacza to z kolei, że łączna wysokość roszczeń w tych sprawach wyniosła ponad **11,2 mld zł** (uwzględniając również roszczenia wyrażone w walutach obcych, według kursu średniego NBP z 31 grudnia 2024 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 Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej w zakresie zastępstwa procesowego

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

Profesjonalne wypełnianie zadań przez radców Prokuraturii Generalnej owocuje wysoką skutecznością PGRP, potwierdzoną osiąganymi wynikami postępowań. 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 Prokuraturii utrzymuje się na względnie stabilnym i porównywalnym poziomie na przestrzeni lat, pomimo istnienia czynników zewnętrznych, niezależnych od PGRP, a wpływających na tę skuteczność, których nie da się uniknąć.

Przykładowo, Prokuratura Generalna nie posiada pełnej mocy decyzyjnej w przedmiocie losów postępowania w poszczególnych sprawach, co także wpływa na osiąganą skuteczność procesową. PGRP związana jest stanowiskiem jednostek organizacyjnych reprezentujących Skarb Państwa i osób zastępowanych co do wszczęcia postępowania, cofnięcia pozwu lub wniosku, uznania roszczenia, zrzeczenia się roszczenia, ograniczenia roszczenia, czy zawarcia ugody sądowej. Tym samym Prokuratura nie posiada kompetencji do odmowy prowadzenia spraw obarczonych nadmiernie wysokim ryzykiem procesowym ani też zobowiązywania 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 lub osoby zastępowanej.

Co więcej, Prokuratura ze swej istoty zajmuje się przede wszystkim sprawami o **szczególnie skomplikowanym charakterze**, przekazując do samodzielnego prowadzenia sprawy rutynowe. **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, utrzymanie tego profilu spraw pozostaje zgodne z celem powołania instytucji i interesem Skarbu Państwa.

Utrzymanie wysokiej skuteczności procesowej jest możliwe również dzięki działaniom podejmowanym w celu polubownego rozwiązania sporu. W mediacjach bowiem rozwiązana została znaczna liczba sporów, w których ryzyko przegranej lub częściowej przegranej było wysoce prawdopodobne.

1.4. Sprawy zakończone w 2024 r. i zestawienie osiągniętych wyników postępowań

W Prokuraturii Generalnej, w 2024 r., zakończono ogółem **2 140** spraw (zainicjowanych zarówno w roku 2024, jak i w latach wcześniejszych), w tym:

- **215** spraw, w których Prokuratura posiadała wyłączną kompetencję do wykonywania zastępstwa ograniczonego do postępowania przed Sądem Najwyższym;
- **1 925** spraw, gdzie zastępstwo wykonywane było przed sądami powszechnymi i polubownymi, z czego 1 860 spraw prowadzonych było w imieniu Skarbu Państwa, a 65 spraw – w imieniu osób zastępowanych.

Zestawienie wyników spraw zakończonych w 2024 r. zawiera poniższa tabela.

Zbiorczy typ wyniku postępowania	Liczba zakończonych spraw
wygrana i wygrana częściowa	716
przegrana i przegrana częściowa	161

Zbiorczy typ wyniku postępowania	Liczba zakończonych spraw
Inne zakończenie, w tym:	
przekazanie na wniosek jednostki albo z urzędu	491
brak właściwości PGRP	184
zwrot pozwu	144
umorzenie postępowania	60
niezłożenie pozwu	28
zawarcie ugody	86
niezawarcie ugody	0
odmowa przejęcia sprawy do prowadzenia	21
Pozostałe (inne)	249

Tabela nr 3: Zestawienie wyników spraw zakończonych w 2024 r.

1.5. Skuteczność Prokuraturii w 2024 r. z perspektywy wyniku sprawy

W 2024 r. procentowa skuteczność PGRP została utrzymana na bardzo wysokim i zbliżonym poziomie do poziomu w roku poprzednim; nastąpił jedynie niewielki spadek procentowej skuteczności PGRP (przy uwzględnieniu relacji zgłaszanych roszczeń i faktycznie zasądzanych kwot):

- w sprawach biernych (w których Skarb Państwa czy osoba zastępowana nie były stroną inicjującą postępowanie) z 95,7% (w 2023 r.) do **94,8%**;
- zaś w przypadku spraw czynnych – spadek skuteczności z 85,2% (w 2023 r.) do **81,5%**.

Na zbliżonym do roku 2023 r. i wysokim poziomie utrzymana została także skuteczność w aspekcie liczbowym (tj. z uwzględnieniem liczby wygranych praw). W przypadku postaci biernej – sięgnęła **81,5 %** (w 2023 r. – 85,5%), a w przypadku postaci czynnej – **84,2 %** (w 2023 r. – 85,9 %). 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
536	122	2 337 200 095 zł	127 719 525
Skuteczność – liczbowo		Skuteczność – kwotowo	
81,5%		94,8%	
Skuteczność procesowa – sprawy czynne			
Liczba wygranych spraw	Liczba przegranych spraw	Suma roszczeń zasądzonych	Suma roszczeń oddalonych
187	35	213 993 154 zł	48 690 137 zł
Skuteczność – liczbowo		Skuteczność – kwotowo	
84,2%		81,5%	

Tabela nr 4: Skuteczność PGRP w 2024 r. ze względu na wynik sprawy

Przedstawione dane wskazują, że 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 2024 r. dotyczyła:

- postępowań z zakresu arbitrażu inwestycyjnego;
- postępowań postarbitrażowych.

Jeżeli chodzi o sprawy z zakresu arbitrażu inwestycyjnego – w 2024 r. Prokuratoria prowadziła jednocześnie **8** spraw, co jest liczbą unikatową, jeżeli chodzi o polski rynek prawniczy.

Zespół PGRP, we współpracy z prawnikami zagranicznymi, prowadził również **7** spraw postarbitrażowych, w tym 2 sprawy w Szwecji, które dotyczą arbitrażu opartych na klauzulach arbitrażowych zawartych w dwustronnych umowach inwestycyjnych, zawartych między państwami członkowskimi UE.

Aktywność PGRP w 2024 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 Prokuratorii Generalnej pozostaje niezmiennie **infrastruktura, w szczególności drogi, kolej, urządzenia wodne, infrastruktura krytyczna, budynki użyteczności publicznej**. Skarb Państwa i podmioty publiczne są bowiem w Polsce największymi 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 Sieci Elektroenergetyczne S.A. Sprawy te są szczególnie pod względem obszerności, złożoności, czasu rozpoznania ich przez sądy oraz konieczności zaangażowania liczного zespołu prawników po stronie Prokuratorii Generalnej. Dodatkowo inwestycje drogowe

i kolejne są realizowane w oparciu o międzynarodowe wzorce umowne, w tym warunki kontraktowe opracowane przez międzynarodowe stowarzyszenie FIDIC (fr. *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 krytycznej. Obok złożoności (w tym wielości roszczeń, których może dotyczyć jedno postępowanie), są to również sprawy o wysokich wartościach sporu – często wartość przedmiotu sporu przekracza kwotę **kilkudziesięciu milionów złotych**, a w niektórych przypadkach sięga nawet **setek 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 ustawy o spłacie niektórych niezaspokojonych należności przedsiębiorców, wynikających z realizacji udzielonych zamówień publicznych, tzw. „specustawy pomocowej”⁶ lub prawa zamówień publicznych⁷.

Ostatnią grupę spraw związanych z realizacją inwestycji stanowią kierowane wobec Skarbu Państwa – GDDKiA **roszczenia właścicieli nieruchomości**, których zasadniczą podstawę stanowią przepisy ustawy o szczególnych zasadach przygotowywania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych⁸ (tzw. specustawa drogowa). Dotyczą one wykupu tzw. resztówek, czyli tych części nieruchomości, które nie zostały wyłączone pod inwestycję drogową, a nie nadają się do prawidłowego wykorzystania na dotychczasowe cele. W tych sprawach roszczenia właścicieli nieruchomości, w porównaniu z roszczeniami podmiotów realizujących, jak i finansujących roboty budowlane, cechują znacznie niższe wartości przedmiotu sporu.

Znaczną liczbę spraw sądowych stanowią spory będące wynikiem **dokonanych w latach 2019-2021 r. odstąpień, w szczególności od kontraktów drogowych**. 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 niejednokrotnie **kilkuset milionów złotych**.

⁶ Ustawa z 28 czerwca 2012 r., t.j. Dz. U. 2020 r. poz. 227, z późn. zm.

⁷ Ustawa z 11 września 2019 r., t.j. Dz. U. 2024 r., poz. 1320.

⁸ Ustawa z 10 kwietnia 2003 r., t.j. Dz. U. 2024 poz. 311.

Można jednak zaobserwować, że korzyści jakie może nieść za sobą ugodowe rozwiązanie sporu częściej skłaniają **obie strony procesu w sprawach budowlanych do wyboru tej ścieżki postępowania**. Prokuratoria wspiera publicznych inwestorów w dążeniu do zawarcia korzystnych uгод. W tym celu Prokuratoria często już na wstępnym etapie postępowania identyfikuje i sygnalizuje ryzyka procesowe dotyczące roszczeń stron, a w toku postępowania aktualizuje swoje oceny. Ponadto przedstawia rekomendacje odnośnie do zasadności przystąpienia do rozmów ugodowych, współdziała po stronie zamawiających w negocjacjach/mediacjach oraz przy wypracowaniu projektu porozumienia, ocenia korzystność ugody z punktu widzenia zidentyfikowanych ryzyk procesowych, jak i zgodności ugody z prawem zamówień publicznych.

Bezprawie oraz zaniechanie legislacyjne

Znaczną grupę spraw prowadzonych przez Prokuratorię stanowią sprawy związane z tzw. **deliktami legislacyjnymi**.

W PGRP prowadzone są m.in. sprawy dotyczące roszczeń związanych z odpowiedzialnością Skarbu Państwa za nieprawidłowe wdrożenie dyrektywy 2001/14/WE⁹, stwierdzone wyrokiem TSUE z 30 maja 2013 r., C-512/10 (tzw. dostęp do torów), z powództw przewoźników kolejowych. Sąd I instancji dotychczas oddalał powództwa, ponadto już w trzech sprawach Sąd Apelacyjny w Warszawie oddalił apelacje strony powodowej. 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). Jednak w 2024 r. zapadło kilka wyroków Sądu Najwyższego uchylających wcześniejsze korzystne orzeczenia, stąd też sprawy te będą prowadzone w PGRP jeszcze przez dłuższy czas.

Prokuratoria prowadzi również 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 przeciwko Skarbowi Państwa – są to wyroki nieprawomocne, wydane przez sądy I instancji. Na początku 2025 r. (a więc już po okresie objętym sprawozdaniem) zapadł jednak jeden niekorzystny wyrok Sądu Okręgowego w Warszawie w sprawie grupowej (uznający powództwo za usprawiedliwione co do zasady), dotyczący odpowiedzialności Skarbu Państwa za obostrzenia sanitarne.

Ponadto w Prokuratorii Generalnej prowadzonych jest już kilkadziesiąt spraw związanych z wykreślaniem 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

⁹ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady z 26 lutego 2001 r. w sprawie alokacji zdolności przepustowej infrastruktury kolejowej i pobierania opłat za użytkowanie infrastruktury kolejowej oraz przyznawania świadectw bezpieczeństwa, Dz.U.UE.L.2001.75.29.

Sądowym¹⁰. W ubiegłym roku zapadały kolejne wyroki prawomocne, uwzględniające powództwa wspólników spółek wykreślonych w KRS.

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

Jedną z istotniejszych grup spraw sądowych prowadzonych w Prokuraturii stanowią **postępowania o odszkodowanie od Skarbu Państwa** (reprezentowanego przez różne jednostki organizacyjne wskazywane, co do zasady, jako następcy prawni organów wydających wadliwe orzeczenia administracyjne) **za decyzje oraz 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 notowany jest wpływ **spraw odszkodowawczych z tytułu wadliwych decyzji stanowiących podstawę nabycia mienia przez Państwo**, ze względu na funkcjonujące jeszcze w obrocie prawnym wcześniejsze prejudykаты.

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 konstruują 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 prejudykatu, jednak obecnie zasadniczą grupę spraw stanowią sprawy odszkodowawcze, których przedmiotem jest

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.

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 Ustawa z 25 lutego 1958 r., Dz.U. Nr 11, poz. 37 oraz Dekret z 16 grudnia 1918 r., Dz. Pr. P.P. nr 21, poz. 67.

żądanie odszkodowania za tzw. zespoły pałacowo-parkowe. Kwestia ta (tzn. podlegania pod przepisy o reformie rolnej zespołów pałacowo-parkowych) jest przedmiotem postępowań administracyjnych i sądowoadministracyjnych, 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 do 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 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 2024 r., podobnie jak we wcześniejszych latach, należy odnotować trwające zainteresowanie sprawami (w tym uwzględniając sprawy przewidywane do wytoczenia, mając na uwadze informacje pozyskane podczas współpracy z reprezentantami Skarbu Państwa) związanymi z roszczeniami osób przesiedlonych. Chodzi tutaj m.in. o osoby przesiedlone w ramach akcji „Wiśła”, na ziemie zachodnie, bądź na tereny ZSRR, na podstawie dekretu o przejściu na własność Państwa mienia pozostałego po osobach przesiedlonych do ZSRR¹⁷ i dekretu o przejęciu 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.).

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.

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.

Znaczna część orzeczeń zapadających w prowadzonych sprawach (zwłaszcza z tytułu wadliwych decyzji administracyjnych, wadliwej nacjonalizacji 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 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 użytkowania wieczystego również doprowadziłoby do odmowy ustanowienia tego prawa. Choć uchwała podjęta została w 2020 r., stanowi ona także w latach późniejszych zasadniczy punkt odniesienia w przywoływanej argumentacji procesowej, zwłaszcza w sprawach dotyczących dekretu warszawskiego. Przez długi czas bowiem budziła 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 Prokuraturę Generalną zarzut przedawnienia roszczeń. Zazwyczaj następuje to w powiązaniu z upływem terminu na zainicjowanie sprawy sądowej po uzyskaniu prejudykatu. 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. Dzieje się tak, pomimo tego, że początek biegu 3-letniego terminu przedawnienia w art. 160 § 6 KPA jest powiązany z dniem, w którym decyzja nadzorcza stwierdzająca wadliwość decyzji szkodzącej stała się ostateczna (zob. wyrok Sądu Najwyższego z 23 kwietnia 2021 r., I CSKP 52/21). Stanowi to 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.

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 związane z zasiedzeniem nieruchomości przez Skarb Państwa

Z utrwalonego orzecznictwa, w tym zwłaszcza 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 Wista, czy osób, których poprzednicy prawni zostali pozbawieni mienia na podstawie dekretu o reformie rolnej. W tej kwestii wypowiadał się kilkakrotnie Sąd Najwyższy wskazując jakie czynności i w jakich okolicznościach mogą być uznane za przerywające bieg terminu zasiedzenia (np. wyrok Sądu Najwyższego z 18 września 2024 r., II CSKP 946/24, wyrok Sądu Najwyższego z 5 kwietnia 2024 r., II CSKP 747/22 wyrok Sądu Najwyższego z dnia 7 czerwca 2024 r., II CSKP 1500/22). W wyroku z dnia z 27 marca 2024 r., II CSKP 1866/22 Sąd Najwyższy wyjaśnił, że zainteresowany (przeciwko któremu biegnie termin zasiedzenia) winien wykazać, że w ramach dopuszczalnych przed zmianami systemowymi (wprowadzenie sądownictwa administracyjnego w 1980 r., zmiany systemowe w 1989 r.) środków prawnych, rzeczywiście

podejmował próby odzyskania nieruchomości przejętej przez Państwo na podstawie decyzji administracyjnej, uznanej następnie za nieważną i próby te nie były skuteczne, albo że ich niepodjęcie wynikało z uzasadnionego zagrożenia dla niego samego lub jego bliskich; samo ogólne powołanie się na ówczesną sytuację społeczno-polityczną nie jest wystarczające do uznania, że nastąpiło zawieszenie lub przerwanie biegu przedawnienia.

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 ówczesnie postępowania obarczone były często wadami proceduralnymi (w szczególności niepełny krąg uczestników postępowania), które obecnie warunkują ich wznowienie.

Sprawy związane z problematyką użytkowania wieczystego Skarbu Państwa

Kolejną kategorię spraw prowadzonych przez Prokuraturę 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 nieruchomościami¹⁹). Pomimo długoletniej praktyki stosowania przepisów dotyczących tego zagadnienia, pojawia się nadal wiele zagadnień prawnych budzących wątpliwości.

Sprawy związane z brakiem realizacji celu wywłaszczenia nieruchomości

Coraz liczniejszą grupę spraw stanowią sprawy odszkodowawcze kierowane przeciwko Skarbowi Państwa w związku z brakiem realizacji celu wywłaszczenia. Uzyskanie przez stronę powodową decyzji właściwego organu stwierdzającej, że pomimo wywłaszczenia nieruchomości, cel, dla którego Państwo przejęło nieruchomość, nie został zrealizowany, zaś nieruchomość nie może zostać zwrócona wywłaszczonemu ze względu na jej dalsze rozdysponowanie, warunkuje możliwość ubiegania się o odszkodowanie.

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

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

¹⁹ Ustawa z 21 sierpnia 1997 r., tj. Dz.U. 2024 poz. 1145, z późn. zm.

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.

Roszczenia związane z legalnymi działaniami Skarbu Państwa

W praktyce działania PGRP już od dłuższego czasu pojawiają się również sprawy (o odszkodowanie czy też wykup nieruchomości), dotyczące obszarów ograniczonego użytkowania i korzystania oraz stref ochronnych wprowadzonych na podstawie przepisów ustawy o ochronie środowiska.

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 Sądu Najwyższego z 29 października 2024 r., sygn. akt II CSKP 52/23, w którym wskazano na brak absolutnej odpowiedzialności Skarbu Państwa za wszelkie szkody wyrządzone przez dziki na obszarach niewchodzących w skład obwodów łowieckich, która miałaby wynikać z nałożenia na podległą wojewodzie Państwową Straż Łowiecką obowiązku ochrony zwierzyny oraz tworzenie warunków jej bezpiecznego bytowania;
- wyrok Sądu Najwyższego z 7 lutego 2024 r. sygn. akt II CSKP 1647/22, wskazujący, że niewypłacenie przez podmiot publicznonprawny kwoty dotacji w odpowiedniej wysokości, choć może stanowić źródło szkody (zdarzenie szkodzące), nie stanowi jako takie samej szkody i nie ma podstaw do mechanicznego zrównywania kwoty niedopłaty z wielkością doznanego przez poszkodowanego uszczerbku majątkowego; w takim przypadku szkodą jest kwota zaciągniętego zobowiązania na poczet wydatków, które miały być sfinansowane z dotacji, nawet jeśli wydatki te nie zostały jeszcze zapłacone;
- wyrok Sądu Najwyższego z 4 lipca 2024 r., sygn. akt II CSKP 1645/22, gdzie zaakcentowano brak konieczności wskazywania przez podmiot odstępujący od umowy konkretnej podstawy, z której miałyby wynikać uprawnienie do dokonania odstąpienia; jeśli jednak podstawa taka zostanie podana w treści oświadczenia, to skuteczności odstąpienia zwykle nie wykluczy samo w sobie stwierdzenie o braku prawidłowości podanej podstawy z uwagi na brak realizacji właściwych dla niej przesłanek powstania uprawnienia do odstąpienia z mocy prawa lub na mocy postanowień kontraktowych, gdyż oświadczenie o odstąpieniu (podobnie jak inne oświadczenia woli) podlega wykładni;

- wyrok Sądu Najwyższego z 16 października 2024 r. sygn. akt II CSKP 1998/22, w którym Sąd Najwyższy stwierdził, że fakty, o których informacja jest powszechnie dostępna (a tak można traktować fakty, o których informuje Wikipedia) wymagają zwrócenia na nie uwagi przez sąd (art. 228 § 2 KPC) w toku postępowania dowodowego, a nie dopiero w motywach wyroku, ze względu na konieczność stworzenia stronom warunków do podjęcia inicjatywy dowodowej w celu wykazania okoliczności przeciwnych;
- wyrok Sądu Najwyższego z 12 czerwca 2024 r. sygn. akt II CSKP 315/22 stwierdzający, że w przypadku, gdy celem zawezwania do próby ugodowej nie jest zawarcie ugody lecz wyłącznie wywołanie skutku określonego w art. 123 § 1 pkt 1 KC (przerwanie biegu przedawnienia), to takie zawezwanie nie prowadzi do przerwy biegu przedawnienia;
- wyrok Sądu Najwyższego z 27 marca 2024 r. sygn. akt II CSKP 1028/22, gdzie Sąd Najwyższy przyjął, że prowadzenie, w trybie ustawy o kontroli skarbowej, czynności kontrolnych w przedmiocie rozliczenia podatku VAT, zakończonych wydaniem protokołu kontroli, w którym organ przedstawił ocenę prawną kwestionującą prawidłowość rozliczeń podatkowych podatnika i pouczył go o prawie złożenia korekty deklaracji VAT lub zgłoszenia zastrzeżeń do stanowiska zawartego w protokole kontroli, nie stanowiło wykonywania władzy publicznej w rozumieniu art. 417 § 1 KC, zaś wskazanego protokołu nie sposób uznać za akt władczy kształtujący sytuację prawną podatnika.

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 Prokuraturii – budzą największe wątpliwości. Prokuratoria uczestniczy w procesach decyzyjnych również w formie roboczych konsultacji, które, z racji ich technicznego charakteru, często nie są kończone sporządzaniem formalnych opinii czy stanowisk.

2.1. Opinie prawne

2.1.1.

Próg wartości projektów umów i czynności prawnych, od którego opiniowanie przez Prokuratorię jest obligatoryjne, wynosi 50 mln zł. W ubiegłym roku kontynuowana była tendencja wzrostowa, jeżeli chodzi o liczbę wniosków o wydanie opinii prawnej. W dalszym ciągu największą jej część stanowią opinie dotyczące projektów umów.

W 2024 r. **obowiązek uzyskania opinii PGRP** przez podmioty reprezentujące Skarb Państwa dotyczył: (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**, w ramach których Prokuratoria może podzielić się z osobami zastępowanymi swoim doświadczeniem. Opinie te dotyczą w szczególności oceny ryzyk procesowych na potrzeby oceny korzystności ugody oraz projektów umów.

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 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.



Wykres nr 4: Liczba zarejestrowanych spraw dot. opinii w przedmiocie projektu czynności prawnej, w stosunku do ogólnej liczby wniosków o opinię, w poszczególnych latach

W 2024 r. zostało złożonych **721** wniosków o zaopiniowanie projektów umów lub innych czynności prawnych, co stanowi liczbę **ponad dziewięćdziesięciokrotnie wyższą** od liczby takich wniosków z 2018 r. i ponad **czterokrotność** liczby z początków realizacji Strategii Rozwoju PGRP na lata 2019-2022 (kiedy w 2019 r. złożono ich **155**). **Działalność opiniodawcza PGRP w zakresie projektów czynności prawnych** została zbudowana w okresie funkcjonowania Strategii. Obecnie jest to działalność dobrze ugruntowana jako powszechna i typowa dla Prokuratorii.

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 **kilku miliardów złotych**).

Aktywność Prokuratorii w tym zakresie często nie kończy się na sporządzeniu opinii do projektu umowy. W wielu przypadkach PGRP inicjuje bowiem dalszą współpracę z wnioskodawcą, obejmującą ustalenie ostatecznej wersji projektu umowy czy aneksu. Dotyczy to w szczególności największych projektów infrastrukturalnych oraz umów dostaw.

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 umowy dotyczące strategicznych dostaw i zakupów, w tym 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 inwestorskiego, wykonania robót budowlanych, a także robót remontowych lub modernizacyjnych. Umowy opiniowane przez PGRP dotyczą także dostaw i usług oraz utrzymania infrastruktury.

PGRP opiniowała w 2024 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).

W związku z konfliktem zbrojnym w Ukrainie szczególnie ważnym zadaniem Prokuratorii w 2024 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. bezzałogowego systemu rozpoznawczo-uderzeniowego MQ-9B, systemu uzbrojenia FA-50, systemu uzbrojenia K2 i K9, rakiet CAMM-ER z CTS (na potrzeby Programu NAREW), lekkich

opancerzonych transporterów rozpoznawczych, bateryjnych modułów bezzałogowych systemów poszukiwawczo-uderzeniowych GLADIUS, miniaturowych bezzałogowych systemów powietrznych typu FLYEYE. Dostawy dotyczyły również amunicji, ekwipunku i wyposażenia żołnierzy, serwisowania i naprawy sprzętu.

Innym ważnym i wciąż aktualnym 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. Prokuratoria, reagując na potrzeby i problemy, z którymi na znaczną skalę borykały się już wówczas podmioty publiczne w związku z tymi zdarzeniami, jeszcze w 2022 r., opracowała *Wskazówki dot. zmiany umowy z uwagi na nadzwyczajny wzrost cen (waloryzacja wynagrodzenia)*. Zawarte w nich rekomendacje również w 2024 r. stanowiły punkt odniesienia dla stron umów w sprawie zamówień publicznych (nie tylko objętych właściwością Prokuraturii Generalnej), dążących do rozwiązania sporów wynikających z gwałtownych wzrostów cen.

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 ugód i potrzebę dokonywania analiz umożliwiających zawieranie ugód lub aneksowanie umów – w sposób korzystny dla zastępowanych podmiotów i realizujący uzasadniony interes obu stron kontraktów. Również w tym zakresie Prokuratoria wspiera zamawiających.

Niezależnie od skutków nadzwyczajnych zdarzeń i zjawisk rynkowych, Prokuratoria opiniuje liczne projekty aneksów do umów związanych m.in. z przedłużeniem okresu realizacji inwestycji z przyczyn niezależnych od wykonawców, np. w związku z koniecznością wykonania robót dodatkowych lub zamiennych.

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 doradzała przy rozwiązywaniu problemów prawnych, jakie pojawiają się w tych procesach.

Prokuratoria wspiera Polskie Elektrownie Jądrowe sp. z o.o. w negocjacjach dotyczących budowy pierwszej polskiej elektrowni jądrowej. Od 2024 r. PGRP wspiera PEJ w opracowaniu projektu umowy o prace projektowe w zakresie budowy pierwszej polskiej elektrowni jądrowej, jak i będzie aktywnie uczestniczyć w negocjacjach ze stroną amerykańską, dotyczącą jej warunków.

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 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.

Przykładowo, na bazie tysięcy spraw dot. kar umownych PGRP wypracowała systemowe podejście rekomendując obsługiwany podmiotom projektowanie i dochodzenie kar umownych w taki sposób, by były one racjonalne oraz adekwatne do interesów zamawiającego i poniesionej szkody. PGRP przyczyniła się do **przełamania obaw wielu podmiotów publicznych co do możliwości „miarkowania” kar umownych w ugodzie** (m.in. uzyskując wyrok NSA potwierdzający, że jest to dopuszczalne w świetle prawa zamówień publicznych). W sytuacjach oczywiście, w których jest ono uzasadnione. Wsparcie PGRP w ugodowym załatwianiu takich spraw wzmacnia poczucie bezpieczeństwa podmiotów publicznych co do tego, że zawierana ugoda jest zgodna z ustawą o finansach publicznych lub z interesami spółki.

W tym celu PGRP wydała również powszechnie dostępne **rekomendacje** dotyczące kształtowania klauzul umownych dot. kar umownych, **które kompleksowo obrazują ww. podejście do zastrzegania i dochodzenia kar umownych**. Celem rekomendacji jest to, by zamawiający projektowali postanowienia dot. kar umownych w sposób przemyślany oraz adekwatny do danej umowy. To z kolei powinno przełożyć się na większą efektywność kar umownych. Stosowanie się do rekomendacji przede wszystkim znacznie ograniczy ryzyko, że naliczane w toku realizacji kontraktów kary umowne okażą się rażąco wygórowane. To najczęściej prowadzi do sporów, które przynajmniej w znacznej części zamawiający przegrywają. Równolegle, w procesach sądowych PGRP dąży do wypracowywania korzystnych linii orzeczniczych, zwłaszcza w związku z powszechnym już zjawiskiem miarkowania, czyli obniżania kar umownych naliczonych zgodnie z umową, czy z praktyką potrącania kar umownych z wynagrodzenia przez zamawiających.

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.

Istotną 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.

Obserwujemy znaczny wzrost liczby wniosków o analizę ryzyk procesowych na potrzeby podjęcia próby polubownego rozwiązania sporu i oceny korzystności 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 wykorzystać w swojej działalności.

Na bazie swego dotychczasowego doświadczenia, zarówno zagadnień spornych pojawiających się przy wykonywaniu zastępstwa procesowego, jak i kwestii podlegających opiniowaniu przez PGRP, Prokuratoria opracowała w poprzednich latach w swych rekomendacjach i wzorach problematykę m.in.: odstąpienia i wypowiedzenia, potrącenia, kar umownych, zmiany umowy z uwagi na nadzwyczajny wzrost cen (waloryzacja wynagrodzenia), polubownego rozwiązywania sporów, czy ogólnych wskazówek dot. formułowania umów. W 2024 r. Prokuratoria opublikowała również aktualizację rekomendacji dotyczących postanowień umów o doradztwo prawne oraz w zakresie oznaczania stron.

Złożoność problemów prawnych pojawiających się na tle poruszanej w rekomendacjach i wskazówkach PGRP tematyki sprawia, że ewentualne spory w tym obszarze są długotrwałe, co w konsekwencji prowadzi do wstrzymania ważnych inwestycji. Lepiej, bardziej świadomie skonstruowane umowy, uwzględniające i przeciwdziałające ziszczeniu się takich ryzyk, chronią interesy podmiotów publicznych. 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 (zwłaszcza uwzględniając wartość rynku zamówień publicznych w Polsce – ok. 300 miliardów zł).

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 inwestycji**.

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 procesie polubownego rozwiązywania sporu w roli **doradczej** – wydając opinie prawne, a także 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 wprowadziła nową jakość w rozwiązywaniu sporów Skarbu Państwa i państwowych osób prawnych oraz 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 Prokuratorii. Dotyczą one nie tylko pojedynczych, choć wieloroszczeniowych sporów, lecz często obejmują wiele inwestycji (i umów) realizowanych przez tego samego wykonawcę. 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 lub 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 2024 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 2024 r. na **etapie postępowania sądowego** zawarto **110** ugód. Dodatkowo Prokuratoria Generalna wsparła procesy polubownego rozwiązania sporu w innych sprawach, zanim trafiły one do sądów, tj. na **etapie przedsądowym (23 ugody)**. Dane te nie obejmują spraw rozwiązanych w sposób polubowny w ramach postępowań mediacyjnych i koncyliacyjnych przez Sądem Polubownym przy PGRP.

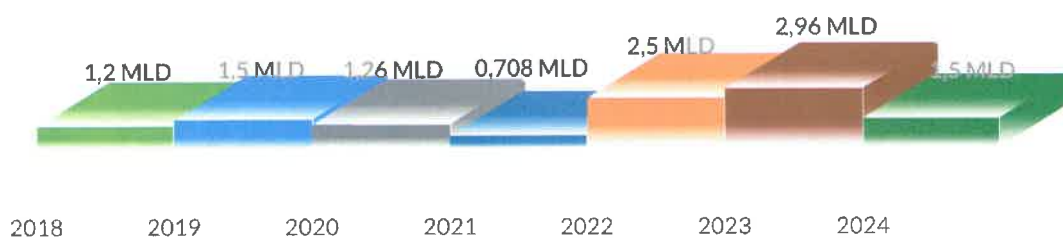


Wykres nr 5: Liczba zawartych przy udziale PGRP ugód w latach 2018-2024

Łączna wartość przedmiotu sporu (zgłoszonych roszczeń zarówno ze strony SP i podmiotów publicznych, jak i przeciwko nim) w sprawach ugodzonych w 2024 r. z udziałem PGRP spraw wyniosła

ok. **1,5 mld zł**. Stopień zaangażowania PGRP w tej sferze wzrósł i utrzymuje się na względnie stabilnym, wysokim poziomie.

WARTOŚĆ ZGŁOSZONYCH ROSZCZEŃ W SPRAWACH W SPRAWACH UGODZONYCH Z UDZIAŁEM PGRP (2018-2024)



Wykres nr 6: Łączna wartość ugód zawartych przy udziale PGRP w latach 2018-2024

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 (w tym waloryzacja wynagrodzenia wykonawców),
- przedłużenia realizacji inwestycji,
- wynagrodzenia za roboty dodatkowe,
- innych roszczeń związanych z rozliczeniem inwestycji, w tym zwrotu kwot zatrzymanych.

Najczęściej w poszczególnych sprawach występuje łącznie kilka z ww. elementów.

Negocjacje ugodowe dotyczyły również roszczeń o odszkodowanie i zadośćuczynienie w ramach odpowiedzialności pozakontraktowej, w tym w sprawach o istotnym znaczeniu społecznym. Przykładami mogą być choćby negocjacje związane z roszczeniami poszkodowanych w wyniku powodzi w Sandomierzu, które stanowiły kontynuację podjętych wcześniej (już w 2021 była rekomendacja PGRP dotycząca podjęcia rozmów ugodowych) rozmów ugodowych z grupą poszkodowanych 27 podmiotów, będących stroną postępowania grupowego. Rozmowy ugodowe prowadzone były w formule negocjacji trójstronnych, przy udziale PGW Wód Polskich oraz przedstawicieli samorządu Województwa Świętokrzyskiego, przy znaczącym wsparciu Prokuratury Generalnej. W 2024 r. zakończył się proces zawierania kolejnych ugód mediacyjnych. Finałnie prowadzone negocjacje doprowadziły do zawarcia w latach 2022-2024 r. **22** ugód, w tym 21 ugód, które wyczerpywały wszystkie roszczenia Poszkodowanych.

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

Obok sytuacji, gdy PGRP doradza na rzecz jednej ze stron sporu lub ją reprezentuje w procesie jego polubownego rozwiązywania, dążenie do zwiększenia 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 i jednostek samorządu terytorialnego**. Sąd jest także właściwy do prowadzenia mediacji w postępowaniu administracyjnym.

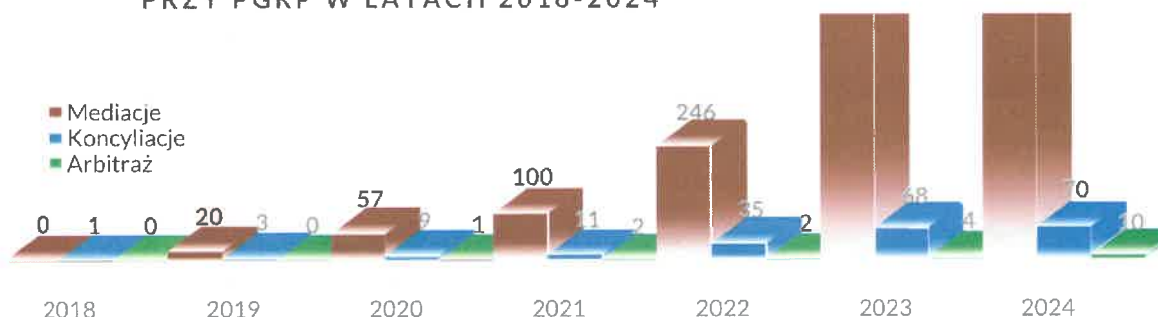
Postępowania przed Sądem Polubownym przy PGRP

W roku 2024 r. do Sądu Polubownego wpłynęły łącznie **663** wnioski o przeprowadzenie postępowań, co stanowi **dalszy wzrost w porównaniu z latami poprzednimi**. Nadal **największym zainteresowaniem cieszy się mediacja**, której dotyczyło 583 wniosków (z czego aż ok. 70% wniosków dotyczyło mediacji umownych) oraz koncyliacja, w przypadku której złożono 70 wniosków. Stosunkowo nieznaczny udział arbitrażu w prowadzonych postępowaniach wynika nie tylko z szybkości i efektywności mediacji, ale również z istotnie ograniczonej kognicji arbitrażowej Sądu Polubownego. Z możliwości skorzystania z postępowań arbitrażowych przed tym sądem, jak wyżej wspomniano, wyłączone są bowiem spory z udziałem nie tylko Skarb Państwa, ale również jednostek samorządu terytorialnego, a dodatkowo po obu stronach sporu muszą występować podmioty sektora publicznego. W roku 2024 złożono 10 wniosków o jego przeprowadzenie.

Proporcje postępowań mediacyjnych i koncyliacyjnych, w stosunku do arbitrażowych, odpowiadają **polityce PGRP koncentrującej się na upowszechnianiu metod polubownego rozwiązywania sporów**.

W roku 2024 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 koncyliacji obowiązuje od 2019 r.

LICZBA WNIOSKÓW W SĄDZIE POLUBOWNYM PRZY PGRP W LATACH 2018-2024



Wykres nr 7: Liczba wniosków w Sądzie Polubownym przy PGRP w poszczególnych latach

Postępowania mediacyjne w Sądzie Polubownym cechuje bardzo **wysoka skuteczność wyrażająca się w liczbie zawieranych ugód**. Analiza danych statystycznych wszystkich spraw zakończonych w 2024 r. pozwala stwierdzić, że w większości przypadków, gdy strony podjęły rozmowy ugodowe, doszło do wypracowania obopólnie satysfakcjonującego porozumienia (w przypadku mediacji sądowych – w 65%, z kolei w przypadku mediacji umownych 86 %). 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.

	Polubowne metody rozwiązywania sporów					Arbitraż
	Łącznie	Mediacja umowna	Mediacja sądowa	Mediacja administracyjna	Koncyliacja	
Postępowania zakończone w 2024 r.	401	256	102	2	40	1
Liczba zawartych ugód w przypadku postępowań zakończonych w 2024 r.	310	220	66	2	21	1

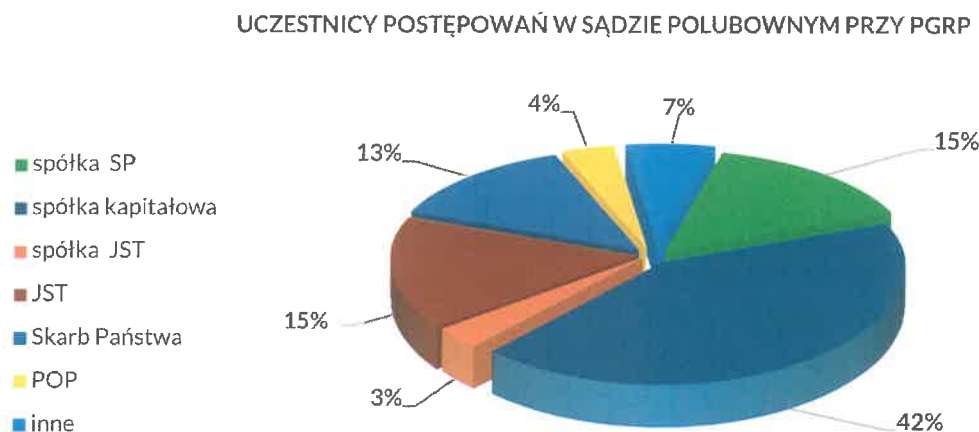
Tabela nr 5: Dane dotyczące spraw, które zostały zakończone w Sądzie Polubownym w 2024 r. Stan na dzień 31.12.2024 r.

Przedmiotem postępowań prowadzonych w Sądzie Polubownym były najczęściej spory dotyczące rozliczenia inwestycji/umów oraz kar umownych (bez zagadnienia waloryzacji – 70%), waloryzacji wynagrodzeń (25%) oraz inne (5%).

Uczestnikami postępowań były najczęściej spółki kapitałowe, w tym również z udziałem Skarbu Państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego, jednostki samorządu terytorialnego, jak również Skarb Państwa i państwowe osoby prawne.

Szczególnie charakterystyczny i pozytywny jest wzrost zainteresowania Sądem Polubownym przy PGRP wśród jednostek samorządu terytorialnego, dla których, w związku z umiejscowieniem Prokuratury Generalnej w strukturze administracji rządowej, jest to jedyna możliwa forma współpracy z Prokuraturą (poza sytuacjami, w których JST wykonują uprawnienia Skarbu Państwa). Tym samym

mediacje w Sądzie Polubownym przy PGRP stają się dla JST istotnym instrumentem kształtowania polityki zarządzania sporami.



Wykres nr 8: Uczestnicy postępowań w Sądzie Polubownym przy PGRP, na podstawie wniosków złożonych w 2024 r.

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 2024 r., wyniosła **5 miesięcy**.

Doniosłość prowadzonych przez Sąd Polubowny przy PGRP spraw (zarówno biorąc pod uwagę zwiększającą się liczbę spraw, jak i jednostkowe sprawy) – stale rośnie. W 2024 r. wartość przedmiotu sporu w poszczególnych postępowaniach mediacyjnych i koncyliacyjnych w ramach Sądu Polubownego przy PGRP (a zatem bez uwzględniania arbitrażu) niejednokrotnie sięgnęła **setek milionów złotych**.

Łączna wartość przedmiotu sporu w postępowaniach mediacyjnych i koncyliacyjnych, prowadzonych w Sądzie Polubownym przy PGRP w 2024 r. sięgnęła ok. 6,7 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 związane z Sądem Polubownym przy PGRP

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 kontynuowana była współpraca ze środowiskiem sędziowskim mająca na celu efektywny rozwój mediacji z udziałem podmiotów sektora publicznego.

4. Inne aktywności w zakresie postępowań sądowych

4.1. Spory kompetencyjne

Kompetencja Prezesa PGRP polegająca na wskazywaniu organu właściwego do podejmowania czynności procesowych za Skarb Państwa w 2024 r. znalazła zastosowanie w 32 przypadkach. Rozstrzygnięcia dotyczyły zróżnicowanych zagadnień, m.in. zasiedzenia, odpowiedzialności za delikt legislacyjny, roszczeń osób internowanych w okresie stanu wojennego czy szkód łowieckich.

4.2. 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 Prokuratury należy uwzględnić przy rozstrzygnięciu 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 w kwestiach o istotniejszym znaczeniu, pojawiających się w różnych sprawach, nawet wówczas, gdy nie bierze udziału w postępowaniu, co pozwala wpływać na kształtującą się linię orzeczniczą. W 2024 roku przedłożono 3 istotne poglądy.

Złożono m.in. istotny pogląd w postępowaniu zakończonym uchwałą 7 sędziów NSA z 28 października 2024 r. (II FPS 2/24), dotyczącą ustalenia właściwości organu egzekucyjnego. Rozstrzygnięcie to było zgodne z poglądem przedstawionym przez Prokuratorę, która wskazywała, że kompetencje naczelnika urzędu celno-skarbowego zostały ustawowo ograniczone wyłącznie do wymiaru, ustalania lub określania należności publicznoprawnych w drodze decyzji w ściśle określonych przypadkach. Zajęcie odmiennego stanowiska - tylko w jednym z województw - mogło spowodować niemożność wyegzekwowania zobowiązań podatkowych na kwotę około 491 246 667 złotych. Przedstawiono ponadto stanowisko Prokuratury Generalnej w sprawie przed Sądem Najwyższym sygn. akt III CZP 19/24, odnośnie do sposobu ustalania początku biegu terminu przedawnienia roszczenia o naprawienie szkody wynikającej z nienależytego wykonania umowy o dzieło na podstawie art. 471 KC.

Do kluczowych spraw sądowych z udziałem Prokuratury w tej formie należy również postępowanie zakończone uchwałą 7 sędziów NSA z 10 kwietnia 2024 r. (I OPS 1/23), w której NSA rozstrzygnął zagadnienie prawne statusu prawnego nabywców roszczeń dekretowych jako stron w sprawach dotyczących gruntów warszawskich zgodnie z poglądem przedstawionym przez Prokuratorę.

5. Proces tworzenia prawa

W 2024 r. Prokuratoria uczestniczyła w opiniowaniu ponad **950** projektów aktów normatywnych i innych dokumentów rządowych. W większości przedmiotem analizy były projekty ustaw i rozporządzeń rozpatrywane w ramach rządowego procesu legislacyjnego.

Zasadniczy nacisk położono na analizę projektów **regulacji dotyczących spraw kluczowych dla interesów Skarbu Państwa, a ponadto procedur sądowych**. W tym zakresie Prokuratoria zgłosiła uwagi do 29 projektów. Zmierały one przede wszystkim do zminimalizowania ryzyka odszkodowawczego, związanego z uchwaleniem albo stosowaniem projektowanych regulacji, a także zapewnienia spójności oraz efektywności nowych regulacji. Przy okazji zgłaszano także uwagi zmierzające do udoskonalenia obowiązujących przepisów w zakresie związanym z ustawowymi zadaniami Prokuratorii.

Uwagi Prokuratorii dotyczyły m.in.:

- doprecyzowania przepisów o odszkodowaniach w projekcie ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej (UD70);
- udoskonalenia przepisów o mediacjach w projekcie ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu deregulacji prawa gospodarczego i administracyjnego oraz doskonalenia zasad opracowywania prawa gospodarczego (UA8);
- usprawnienia procesu likwidacji Akademii Kopernikańskiej i Szkoły Głównej Mikołaja Kopernika oraz ograniczenia ryzyk związanych z tym procesem w projekcie ustawy o likwidacji Akademii Kopernikańskiej i Szkoły Głównej Mikołaja Kopernika (UD84);
- udoskonalenia rozwiązań w zakresie udzielania zgód Polskiej Akademii Nauk i jej instytutom na dokonanie czynności prawnej w zakresie rozporządzenia składnikami aktywów trwałych lub oddania ich do korzystania w projekcie ustawy o zmianie ustawy o Polskiej Akademii Nauk oraz niektórych innych ustaw (UD83);
- doprecyzowania i uzupełnienia przepisów proceduralnych w zakresie gospodarki leśnej, aby zminimalizować ryzyko wątpliwości interpretacyjnych w projekcie ustawy o zmianie ustawy o lasach oraz ustawy o ochronie przyrody (UD61);
- doprecyzowania przepisów w zakresie dochodzenia należności z tytułu administracyjnych kar pieniężnych w projekcie ustawy o systemach sztucznej inteligencji (UC71).

Uwagi PGRP w większości były uwzględniane lub częściowo uwzględniane.

Prokuratoria postulowała też zmiany legislacyjne mające na celu usunięcie ujawnionych w praktyce wątpliwości interpretacyjnych i problemów systemowych. Postulaty te wynikały z doświadczenia procesowego oraz wynikającego z wydawanych przez Prokuratorię opinii prawnych. Dotyczyły one m.in.:

- przywrócenia udziału podmiotu reprezentującego Skarb Państwa w postępowaniach o odszkodowanie i zadośćuczynienie dochodzone na podstawie przepisów ustawy o uznaniu za

nieważne orzeczeń wydanych wobec osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego;

- wprowadzenie w postępowaniu administracyjnym zasady utrwalenia właściwości organu i ograniczenie skutku nieważności decyzji wydanej z naruszeniem przepisów o właściwości tylko do wypadków, w których decyzja wydawana jest przez organ niewłaściwy rzeczowo;
- uregulowania w przepisach powszechnie obowiązującego prawa zasad ustalania kwot dotacji celowych na zadania zlecone jednostkom samorządu terytorialnego i rozliczania takich dotacji, w związku z licznymi sporami sądowymi między Skarbem Państwa a jednostkami samorządu terytorialnego.

6. 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. Należy 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 rachunkowości²⁰, 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 kalendarzowym²¹;
- **rozpatrywanie zgłoszeń zamiaru zagospodarowania składników rzeczowych majątku ruchomego** na podstawie przepisów rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie szczegółowego sposobu gospodarowania składnikami rzeczowymi majątku ruchomego Skarbu Państwa²²;
- **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 wspomniano, PGRP angażuje się w działalność opiniodawczą, dotyczącą zagadnień z zakresu administrowania mieniem państwowym, czy proces tworzenia prawa w tym obszarze.

²⁰ Ustawa z 29 września 1994 r., t.j. Dz. U. z 2023 r., poz. 120, z późn. zm.

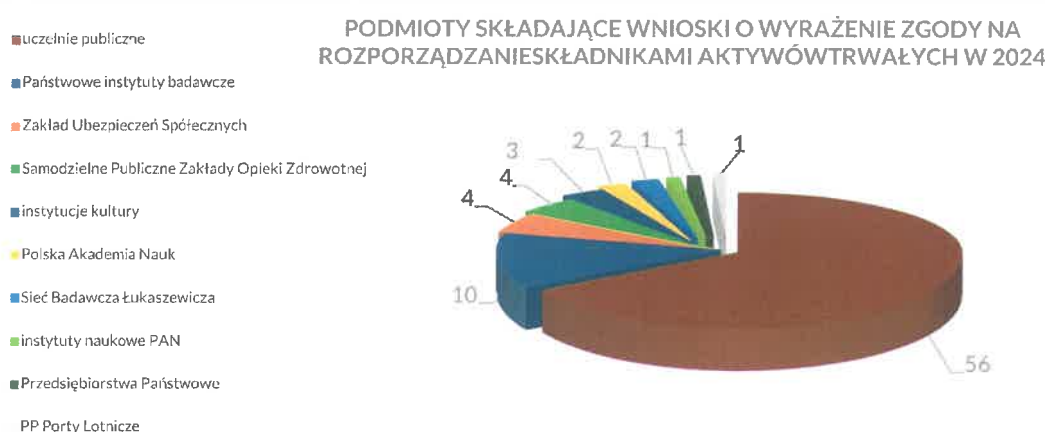
²¹ Zob. art. 38 ustawy o zasadach zarządzania mieniem państwowym, a także art. 423 ust. 2 ustawy z 20 lipca 2018 r. - Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce, t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 1571, z późn. zm. oraz art. 24 ust. 3 ustawy z 30 kwietnia 2010 r. o Polskiej Akademii Nauk, Dz.U. z 2020 r., poz. 1796, z późn. zm., art. 33 ust. 1 ustawy z 21 lutego 2019 r. o Sieci Badawczej Łukasiewicz, t.j. Dz. U. z 2024 r., poz. 925, z późn. zm., art. 95 ust. 5 w zw. z art. 95 ust. 1 ustawy z 10 lipca 2015 r. o Agencji Mienia Wojskowego, t.j. Dz. U. z 2024 r., poz. 98.

²² Rozporządzenie Rady Ministrów z 21 października 2019 r., t.j. Dz. U. z 2025 r., poz. 228.

6.1. Wyrażanie zgody na rozporządzanie składnikami aktywów trwałych

W 2024 r. do Prezesa Prokuratorii wpłynęły **83** wnioski dotyczące wyrażenia zgody na rozporządzenie mieniem państwowych osób prawnych lub na oddanie mienia do korzystania. Zdecydowana większość wniosków (56) została złożona przez uczelnie publiczne.

W przeważającej mierze wnioski dotyczyły czynności prawnych ustanowienia służebności (33), sprzedaży (19) oraz oddania do odpłatnego korzystania (najem, dzierżawa oraz umowy nienazwane – 18 wniosków), ustanowienia hipoteki (7 wniosków). Pozostałe czynności, których dotyczyły wnioski to inne przeniesienie własności (6 wniosków).



Wykres nr 9: Podmioty składające wnioski o wyrażenie zgody na rozporządzanie składnikami aktywów trwałych w 2024 r.

Jeżeli chodzi o sposób rozstrzygania wniosków – najczęściej dochodzi do wyrażenia zgody na dokonanie czynności – w 2024 r. wydano taką zgodę w przypadku **71** wniosków. W 2024 r. nie wydano natomiast żadnej odmowy. Rozstrzygnięcia wydane w 2024 r. zawiera poniższe zestawienie.

Sposób rozstrzygania wniosków	Liczba rozstrzygnięć
wyrażenie zgody na dokonanie czynności	71
wyrażenie odmowy na dokonanie czynności	0
wniosek bezprzedmiotowy	0
zwrot wniosku	8
brak właściwości Prezesa PGRP	4
inny sposób zakończenia (np. odstąpienie od wniosku, połączenie z inną sprawą)	3

Tabela nr 6: Zestawienie rozstrzygnięć w przedmiocie wniosków o wyrażenie zgody na rozporządzenie składnikami aktywów trwałych w 2024 r.

6.2. Uzgadnianie zamiaru zagospodarowania składników rzeczowych majątku ruchomego

W 2024 r. do Prokuraturii wpłynęły ponadto **132** wnioski złożone na podstawie przepisów rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie szczegółowego sposobu gospodarowania składnikami rzeczowymi majątku ruchomego Skarbu Państwa, których przedmiotem było **zgłoszenie zamiaru zagospodarowania składników rzeczowych majątku ruchomego**. Liczba tych wniosków utrzymała się w ostatnich latach na zbliżonym poziomie, co zilustrowano w poniższej tabeli. W 2024 r. wydano w tym przedmiocie łącznie **80** rozstrzygnięć, w których nie zostały zgłoszone zastrzeżenia wobec sposobu zagospodarowania składników rzeczowych majątku ruchomego Skarbu Państwa.

Wnioski o wyrażenie zgody na rozporządzenie składnikami aktywów trwałych	
Rok	Liczba wniosków
2020	14
2021	74
2022	138
2023	137
2024	132

Tabela nr 7: Liczba zarejestrowanych wniosków dotyczących wyrażenia zgody na rozporządzenie mieniem państwowych osób prawnych lub na oddanie mienia do korzystania w latach 2020-2024

Sposoby rozstrzygnięć wniosków składanych do PGRP w 2024 r. wskazuje poniższe zestawienie:

Sposoby rozstrzygnięć	Liczba
niezgłoszenie zastrzeżeń	80
inny sposób zakończenia – cofnięcie wniosku	17
brak właściwości	30

Tabela nr 8: Zestawienie rozstrzygnięć wniosków w przedmiocie uzgodnienia zamiaru zagospodarowania składników rzeczowych majątku ruchomego w 2024 r.

6.3. Zadania w zakresie sprawozdawczości i ewidencjonowania mienia Skarbu Państwa

Sprawozdanie o stanie mienia Skarbu Państwa według stanu na dzień 31 grudnia 2023 r. zostało przekazane do Marszałka Sejmu 18 grudnia 2024 r.

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 2024 r. przedmiotowa ewidencja zbiorcza, oparta na informacjach uzyskanych od **76** dysponentów części budżetowych, obejmowała **2 744** jednostek;
- **ewidencję spółek z udziałem Skarbu Państwa**, prowadzoną na podstawie informacji otrzymywanych od **17** organów nadzorujących, która na koniec 2024 r. obejmowała **402** spółki;
- **ewidencję przedsiębiorstw państwowych**, prowadzoną na podstawie informacji otrzymywanych od **10** organów nadzorujących, która na koniec 2024 r. obejmowała **17** przedsiębiorstw państwowych.

6.4. Wykonywanie praw i obowiązków Skarbu Państwa z tytułu uczestnictwa w spółkach działających na terenie Rzeczypospolitej Polskiej przed 1 września 1939 r.

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 1 września 1939 r., w tym **zw. 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 2024 r. obejmowało ono udział w walnych zgromadzeniach akcjonariuszy i zgromadzeniach wspólników tych podmiotów oraz wykonywanie prawa głosu. Ponadto PGRP realizowała zadania związane z koniecznością dematerializacji akcji spółek akcyjnych i ujawnianiem Skarbu Państwa jako akcjonariusza w rejestrze akcjonariuszy, a także współpracowała z organami wymiaru sprawiedliwości w sprawach dotyczących spółek przedwojennych.

Organizacja i budżet PGRP

1. Organizacja PGRP

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

W latach 2019-2022 Prokuratoria realizowała Strategię Rozwoju, która doprowadziła do istotnego zwiększenia zaangażowania PGRP w **działalność opiniodawczą** oraz we **wsparcie Skarbu Państwa i państwowych osób prawnych w polubownym rozwiązywaniu sporów**. Nastąpiło to przy

jednoczesnym utrzymaniu zastępstwa procesowego ww. podmiotów jako podstawowego zadania Prokuraturii. Założenia Strategii pozostały aktualne i były realizowane także w latach 2023-2024. Kierunek ten zostanie utrzymany również w 2025 r.

Zadania Prokuraturii Generalnej i Prezesa PGRP oraz Urzędu PGRP - na 31 grudnia 2024 r. – wykonywane były w ramach **15** komórek organizacyjnych, w tym: **12** departamentów, **2** biur, **2** samodzielnych wydziałów.

2. Stan Zatrudnienia PGRP

Stan zatrudnienia na 31 grudnia 2024 r. wynosił (w przeliczeniu na pełne etaty) **301,54** etatów, w tym:

- prezes i 3 wiceprezesów;
- radcowie - 151,20 etatu;
- referendarze – 35 etatów;
- asystenci – 26 etatów;
- pozostali pracownicy – 85,34 etatu.

Najliczniejszą grupą pracowników stanowią **radcowie PGRP**, na których spoczywa zasadniczy ciężar realizacji zadań ustawowych Prokuraturii. Radcowie przy wykonywaniu czynności są niezależni, zaś samo wykonywanie tego zawodu prawniczego niesie za sobą szereg ograniczeń w możliwości prowadzenia działalności gospodarczej i zawodowej. Wykluczone jest jednocześnie wykonywanie zawodu radcy prawnego (następuje zawieszenie prawa do wykonywania zawodu radcy prawnego), czy adwokata (następuje skreślenie z listy adwokatów), funkcjonują także rygorystyczne zakazy dodatkowego zatrudnienia lub zarobkowania. W 2017 r. doszło do powiązania poziomu wynagrodzeń radców i referendarzy z poziomem wynagrodzeń sędziów sądów powszechnych.

Kolejną istotną grupą pracowników wspomagającą proces wykonywania ustawowych zadań Prokuraturii i Prezesa PGRP są **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, pracownik nabywa prawo do ubiegania się o stanowisko radcy. Stanowi to dodatkową (choć – z uwagi na liczbę etatów referendarskich i uwarunkowania budżetowe – ściśle ograniczoną) ścieżkę, prowadzącą do wykonywania zawodów prawniczych. Jest ona istotna zarówno z perspektywy pracowników PGRP, jak i samej Prokuraturii – pozwala bowiem rekrutować radców PGRP także spośród doświadczonej i sprawdzonej w dłuższym okresie kadry.

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

Znaczną grupę stanowili **pracownicy administracji**. Należeli do nich pracownicy zatrudnieni w Biurze Budżetowo-Administracyjnym, w Biurze Pełnomocnika do spraw Ochrony Informacji Niejawnych

oraz na samodzielnych stanowiskach. Ich zadania skupiały się przede wszystkim na organizacji pracy urzędu, realizowaniu polityki kadrowej, prowadzeniu gospodarki finansowej, dokonywaniu zamówień publicznych, modernizacji infrastruktury teleinformatycznej, prowadzeniu kancelarii ogólnej, wykonywaniu obsługi teleinformatycznej oraz na zapewnieniu ochrony informacji niejawnych.

W porównaniu ze stanem na koniec 2023 r., w 2024 r. nastąpił nieznaczny wzrost liczby etatów (z **298,62 etatów** do wspomnianych **301,54 etatów**). Wzrostu tego należy upatrywać w konieczności uzupełnienia zatrudnienia za pracowników przebywających na usprawiedliwionych, dłuższych nieobecnościach. Prokuratoria pozostaje niewielkim urzędem w zestawieniu z szacunkami przyjmowanymi przy jego tworzeniu. Zgodnie z założeniami zawartymi w uzasadnieniu rządowego projektu Ustawy o PGRP, zatrudnienie w Urzędzie 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 ograniczonej liczby etatów. Tym bardziej więc wysoki poziom wykonywania zadań, w szczególności utrzymanie wysokiej skuteczności zastępstwa procesowego, jak również rosnącej liczby prowadzonych negocjacji i mediacji oraz wydawanych opinii prawnych, 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. Szkolenia wewnętrzne i podnoszenie świadomości w zakresie zagadnień związanych ze Skarbem Państwa w obrocie gospodarczym

Prokuratoria wspiera rozwój pracowników, w tym zwłaszcza wykonujących zadania ustawowe Prokuraturii – radców, referendarzy i wspomagających ich asystentów. Z tego względu każdego roku oferuje im szereg szkoleń, które – z uwagi na w większości hybrydową formułę, a także utrwalanie ich przebiegu – stają się dostępne dla pracowników w każdym miejscu i czasie. Jest to szczególnie istotne ze względu na specyfikę pracy radców PGRP, którzy nierzadko podróżują służbowo, by uczestniczyć w rozprawach przed sądami w całej Polsce.

W 2024 r. przeprowadzono łącznie **11** szkoleń, w tym **6** wykładów przeznaczonych dla wszystkich prawników PGRP, **4** szkolenia specjalistyczne, z zakresu zasad efektywnej komunikacji i poprawności językowej oraz z zakresu waloryzacji wynagrodzenia wykonawcy, a także **1** dwudniowe warsztaty negocjacyjne. Oznacza to, że **prawnicy PGRP szkoleni są średnio około jeden raz w miesiącu**, nie wliczając w to indywidualnie podejmowanych ze wsparciem UPGRP szkoleń (np. studia podyplomowe, szkolenia zawodowe, kursy językowe).

Prokuratoria dąży także do podnoszenia wiedzy związanej ze specyfiką funkcjonowania Skarbu Państwa (i szerzej: podmiotów sektora publicznego) w obrocie gospodarczym. W tym kontekście PGRP współpracuje przede wszystkim z licznymi uczelniami, na których prowadzone są studia prawnicze, organizując m.in. spotkania ze studentami, przybliżające tę problematykę, jak również realia wykonywania zawodu radcy PGRP.

Po pozytywnym odbiorze pilotażowego w 2023 r. projektu, realizowanego we współpracy z Uniwersytetem Warszawskim, gdzie uruchomiono przedmiot: *Skarb Państwa w obrocie gospodarczym*, którego wykładawcami byli m.in. pracownicy Prokuratury, przedmiot ten wykładany był również w 2024 r. (ponownie – we współpracy z Prokuraturą).

W 2024 r. zorganizowano również Ogólnopolski Prawniczy Turniej Negocjacyjny, we współpracy z Izbą Adwokacką w Warszawie oraz Okręgową Izbą Radców Prawnych w Warszawie. Inicjatywa taka realizowana była po raz pierwszy przez instytucje związane z trzema zawodami prawniczymi. Celem Turnieju była popularyzacja wśród młodych prawników polubownych metod rozwiązywania sporów, również w przypadku sporów z udziałem podmiotów sektora publicznego, a także wsparcie rozwoju umiejętności w tym zakresie. Przedsięwzięcie cieszyło się dużym zainteresowaniem uczestników, dlatego w bieżącym roku trwają przygotowania do drugiej edycji Turnieju.

Ponadto Prokuratura została zaproszona do grona organizatorów IV Edycji Ogólnopolskiej Konferencji – *Adwokat dla Przedsiębiorcy. Przedsiębiorca przed sądem. 35 lat sądownictwa gospodarczego*, która odbyła się w Warszawie, 11 października 2024 r. Tematy wystąpień przedstawicieli PGRP pogłębiały kwestie istotne z perspektywy sporów z udziałem podmiotów publicznych.

4. Wykonanie budżetu PGRP

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

4.1. Wydatki

Plan wydatków Urzędu Prokuratury Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej na 31 grudnia 2024 r. wynosił **88 550 685,17 zł**. W stosunku do kwoty planu wynikającej z ustawy budżetowej na 2024 r., tj. 85 424 000,00 zł, uległ zwiększeniu o kwotę 3 126 685,17 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 1 644 486,74 zł;
- celowej część 83 poz. 44 – dofinansowanie realizacji niektórych zadań kontynuowanych – kwota 1 414 000 zł;
- ogólnej część 81 – realizacja umowy z zewnętrznym pełnomocnikiem procesowym w celu wykonywania zastępstwa Rzeczypospolitej Polskiej w postępowaniach przed sądami lub trybunałami orzekającymi w stosunkach międzynarodowych – kwota 68 198,43 zł.

Wykonanie planu wydatków Urzędu Prokuratury Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej na 2024 r. po zmianach wyniosło 84 015 104,51 zł, tj. **94,88 %**. Zestawienie najistotniejszych wydatków PGRP w 2024 r. zawarto w poniższej tabeli.

Tytuł wydatku	Wykonanie planu wydatków
wydatki osobowe niezaliczane do wynagrodzeń oraz różne wydatki na rzecz osób fizycznych	51 356,63 zł
wynagrodzenia osobowe pracowników, w tym dodatkowe wynagrodzenie roczne	54 952 536,22 zł
pochodne od wynagrodzeń	9 672 362,82 zł
usługi prawnicze	1 968 395,33 zł
czynsz najmu siedziby PGRP	3 400 636,28 zł
koszty eksploatacyjne związane z utrzymaniem siedzib PGRP	3 317 721,53 zł
wydatki na zakupy inwestycyjne jednostek budżetowy	1 475 627,49 zł

Tabela nr 9: Zestawienie najistotniejszych wydatków PGRP w 2024 r.

4.2. Dochody

Plan dochodów Urzędu PGRP, wynikający z ustawy budżetowej na 2024 r. oraz na 31 grudnia 2024 r. wynosił **11 094 000 zł**. Został zrealizowany w kwocie **8 841 717,87 zł (79,70 % wykonania planu)**.

Tytuł dochodu	Wykonanie planu dochodów
wpływy z tytułu zasądzonych i uzyskanych kosztów zastępstwa procesowego i egzekucyjnego oraz zwrotu opłaty komorniczej/egzekucyjnej	1 719 363,84 zł
roczna opłata abonamentowa	2 896 833,56 zł
opłaty za wykonanie zastępstwa osoby zastępowanej	1 407 047,03 zł
opłaty za sporządzenie opinii prawnej na zlecenie osoby zastępowanej	567 367,50 zł
opłaty za postępowanie przed Sądem Polubownym	2 084 164,13 zł
odsetki bankowe oraz za zwłokę w zapłacie	122 071,40 zł
zwrot wydatków poniesionych przez Urząd w latach ubiegłych	18 423,61 zł
Kary i odszkodowania wynikające z umowy	107,32 zł
Wpływy z różnych dochodów	26 339,48 zł

Tabela nr 10: Zestawienie głównych źródeł dochodu w 2024 r.



Załącznik do Sprawozdania z działalności Prokuratury Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej za 2024 rok

INFORMACJA STATYSTYCZNA O SPRAWACH W PROKURATORII GENERALNEJ RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ stan na 31 grudnia 2024 r.

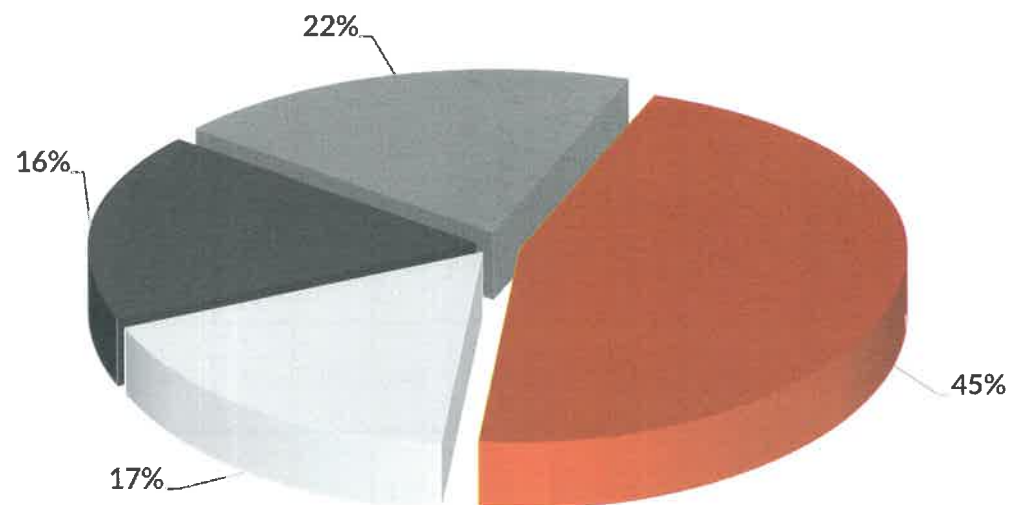
1. Dane porównawcze dotyczące spraw sądowych – za ostatnie 10 lat

DANE/ROK	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Liczba spraw sądowych w toku na 31 grudnia danego roku	7 085	6 581	7 448	8 134	7 887	8 097	8 008	8 261	8 533	8 974
Liczba spraw sądowych zakończonych	4024	3 829	2 887	2 669	3 078	2 249	2 698	2 983	2 562	2 140
Liczba nowych spraw sądowych	3 641	3 335	3 865	3 402	3 264	2 377	2 835	3 236	2 834	2 702
Skuteczność liczbowa - sprawy bierne (w %)	94,32	94,29	86,63	84,95	86,03	86,3	82,7	84,6	85,5	81,45
Skuteczność liczbowa - sprawy czynne (w %)	85,81	83,97	82,89	80,08	85,17	83,1	84	85,2	85,9	84,2
Zatrudnienie (w etatach)	192	213,25	290,97	284,82	278,92	285,77	277,52	294,72	298,62	301,54

2. Poszczególne sprawy rejestrowane w PGRP 2006-2024

Typ spraw	Liczba spraw według roku wszczęcia																			
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Razem
Sprawy sądowe	1190	1740	1466	2636	4715	4478	4709	4330	4012	3641	3335	3865	3402	3264	2377	2835	3236	2834	2702	60 767
Wnioski o wydanie opinii prawnych	59	111	94	82	48	47	44	42	51	26	42	348	430	451	527	499	813	1004	1034	5 752
Wnioski o zaopiniowane aktów normatywnych	133	373	421	756	816	731	727	739	645	690	635	1287	1235	1236	1046	975	1020	852	954	15 271
Pozostałe	129	89	158	284	764	1196	1460	1568	1683	1725	1630	1425	1557	1289	1484	1494	1507	1671	1288	22 401
Razem	1511	2313	2139	3758	6343	6452	6940	6679	6391	6082	5642	6925	6624	6240	5434	5803	6576	6361	5978	104 191

SPRAWY ZAREJESTROWANE W PGRP 2018-2024



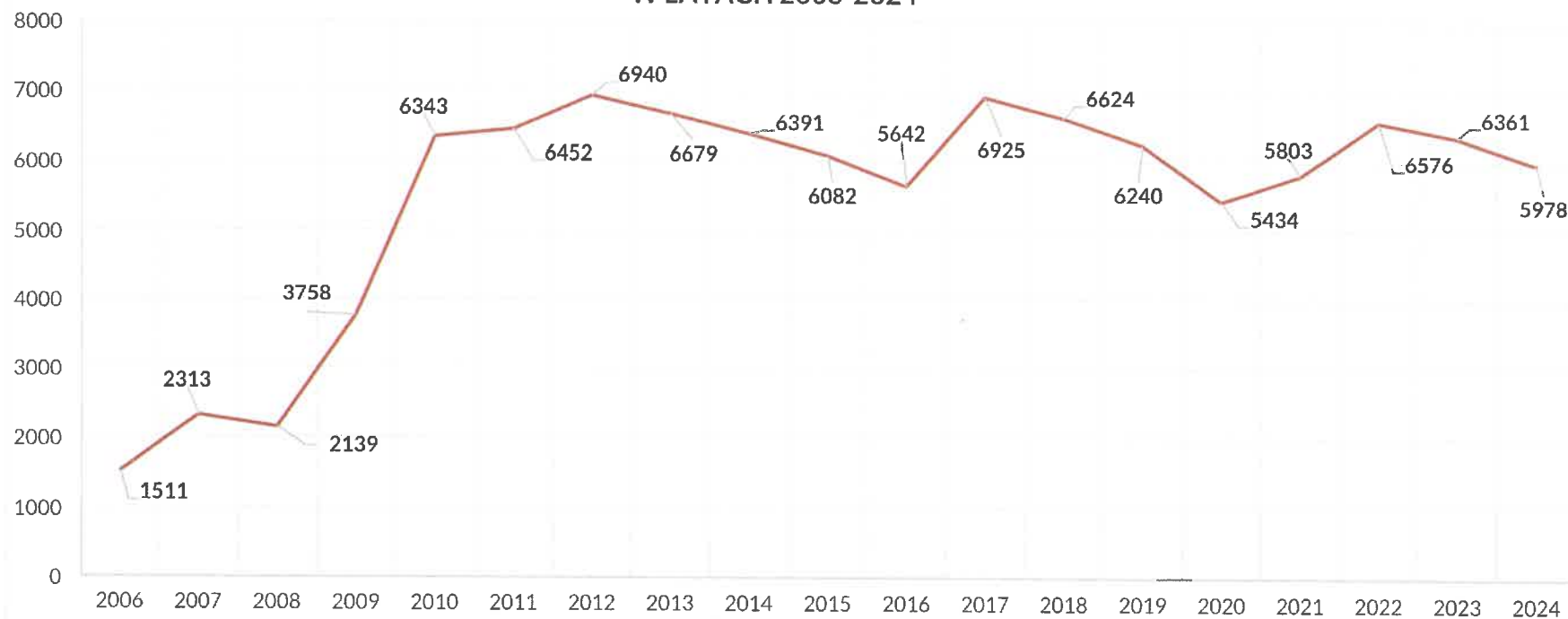
■ sprawy sądowe

■ wnioski o wydanie opinii prawnych

■ wnioski o zaopiniowanie aktów normatywnych

■ pozostałe

TENDENCJA ZMIAN ROCZNEGO WPŁYWU SPRAW DO PGRP
W LATACH 2006-2024

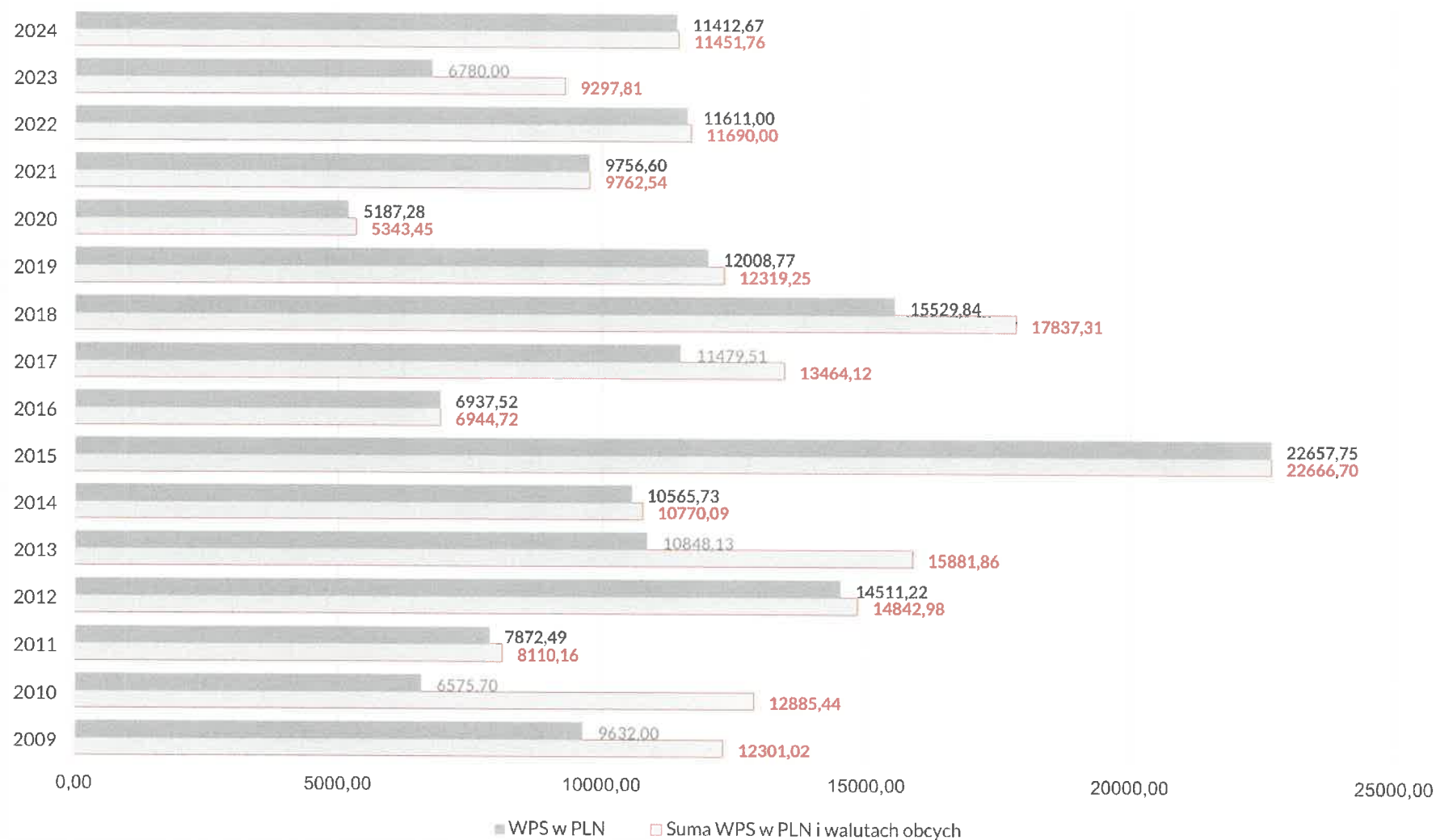


3. Sprawy sądowe prowadzone przez PGRP w 2024 r. – zestawienie chronologiczne

Sprawy sądowe prowadzone przez Prokuratorię Generalną w 2024 r.	Liczba spraw
Pozostające w toku wg stanu na dzień 1 stycznia 2024 r.	8 533
Zarejestrowane w okresie 1 stycznia - 31 grudnia 2024 r.	2 480
Pozostające w toku wg stanu na dzień 31 grudnia 2024 r.	8 974

4. Dynamika zmian ogólnej wartości przedmiotu sporu w sprawach zarejestrowanych w latach 2009-2024

DYNAMIKA WPŁYWU SPRAW W WPS Z UWZGLĘDNIENIEM WARTOŚCI WALUTOWYCH
WYRAŻONYCH W MILIONACH ZŁOTYCH



5. Dynamika wpływu spraw w latach 2006-2024

