



Prokuratura Generalna  
Rzeczypospolitej Polskiej

ul. Hoża 76/78, 00-682 Warszawa  
tel. +48 22 392 3109, fax +48 22 392 3120  
kancelaria@prokuratoria.gov.pl  
www.gov.pl/prokuratoria

# **Prokuratura Generalna Rzeczypospolitej Polskiej**

## **Sprawozdanie z działalności Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej za 2023 rok**

**Warszawa, marzec 2024**

## **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 kancelarii prawniczej Skarbu Państwa i państwowych osób prawnych.

Działalność Prokuraturii jest uregulowana w ustawie o Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej<sup>1</sup> („ustawa o PGRP”), zaś organizację wewnętrzną Prokuraturii normuje statut, nadawany przez Prezesa Rady Ministrów w drodze zarządzenia<sup>2</sup>. Przy Prokuraturii Generalnej działa **Sąd Polubowny**, w którym przede wszystkim polubownie rozwiązywane są spory z udziałem podmiotów z „pierwiastkiem” publicznym.

### 1. Podsumowanie działalności w 2023 r.

Poniżej podsumowano informacje dotyczące 2023 r. z zakresu kluczowych obszarów działalności PGRP, tj.:

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

Do podmiotów obsługiwanych przez PGRP należą jednostki reprezentujące Skarb Państwa (m.in. ministerstwa i inne urzędy centralne, Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad, Agencja Uzbrojenia, Centrum Unijnych Projektów Transportowych, jak też wojewodowie oraz starostowie w zakresie zadań wykonywanych na rzecz Skarbu Państwa), a także osoby zastępowane, czyli osoby prawne wymienione w załączniku do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów<sup>3</sup>. Są to głównie państwowe osoby prawne, w tym agencje wykonawcze (np. Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa), Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie, Zakład Ubezpieczeń Społecznych, Narodowy Fundusz Zdrowia, Urząd Komisji Nadzoru Finansowego, uczelnie wyższe, instytucje kultury, instytuty naukowe, a także spółki, w których całość praw udziałowych posiada Skarb Państwa lub państwowe osoby prawne. Wśród spółek zastępowanych przez PGRP znajdują się m.in. spółki związane z sektorem energetycznym i infrastrukturą krytyczną (PERN.S.A., PSE S.A., Operator Gazociągów Przesyłowych GAZ-System S.A.), spółki z sektora kolejowego (PKP S.A., PKP Polskie Linie

<sup>1</sup> Ustawa z 15 grudnia 2016 r., tj. Dz. U. 2023 poz. 1109, z późn. zm.

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

<sup>3</sup> Rozporządzenie wydane na podstawie art. 12 ust. 3 ustawy o PGRP, tj. Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów w sprawie osób prawnych zastępowanych przez Prokuratorię Generalną Rzeczypospolitej Polskiej oraz opłat ponoszonych za usługi prawne świadczone przez Prokuratorię Generalną Rzeczypospolitej Polskiej, a także opłat za przeprowadzenie postępowania przed Sądem Polubownym przy Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej z 11 maja 2017 r., tj. 2023 r. poz. 890, z późn. zm.



Kolejowe S.A.) oraz spółki i podmioty należące do systemu instytucji rozwoju (w tym Polski Fundusz Rozwoju S.A., Agencja Rozwoju Przemysłu S.A., Bank Gospodarstwa Krajowego).

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

### 1.1. Zastępstwo procesowe

Podstawowym obszarem działalności Prokuratorii pozostaje zastępstwo procesowe Skarbu Państwa i państwowych osób prawnych. Według stanu na 31 grudnia 2023 r., Prokuratoria prowadziła **8 533 spraw sądowych o łącznej wartości ok. 75 mld zł** (uwzględniając również wartość roszczeń wyrażonych w walutach obcych).

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 2023 Prokuratoria wygrała 585 spraw - oddalone zostały roszczenia na łączną kwotę niemal 2 763 224 243 zł. Spraw przegranych z kolei było 99, a łączna kwota zasądzeń wyniosła ok. 123 425 790 zł.

Daje to skuteczność w sprawach biernych na poziomie **95,7%**, jeżeli przyjąć kryterium kwotowe i **85,5%** jeżeli przyjąć kryterium liczby spraw.

W przypadku spraw z powództwa Skarbu Państwa lub państwowych osób prawnych (sprawy czynne), spraw wygranych było 221 - zasądzono roszczenia na łączną kwotę 403 030 278,50 zł. Z kolei przegraną zakończyło się 36 spraw, w których oddalono roszczenia na łączną kwotę 69 963 012 zł.

Oznacza to, że w sprawach czynnych Prokuratoria osiągnęła skuteczność na poziomie **85,2%** - w przypadku kryterium kwotowego i **85,9%** - uwzględniając kryterium liczby spraw.

W 2023 r. odnotowano **2 490** nowych spraw sądowych, z czego 260 dotyczyło wyłącznie postępowania przed Sądem Najwyższym, 2 154 - zastępstwa Skarbu Państwa przed sądami powszechnymi, a 76 - zastępstwa państwowych osób prawnych. **Łączna kwota roszczeń w nowych sprawach wyniosła ponad 9 mld zł, w tym - w przypadku państwowych osób prawnych - ok. 1 mld zł.**

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

- odpowiedzialności kontraktowej - ok. 350 spraw, w tym sporów związanych z inwestycjami liniowymi (ok. 104);
- odpowiedzialności za decyzje administracyjne w przypadku roszczeń reprivatyzacyjnych - ok. 115 spraw;
- odpowiedzialności za inne decyzje administracyjne - ok. 50 spraw.

Wbrew obawom nie doszło do gwałtownego wzrostu liczby spraw odszkodowawczych związanych z wprowadzeniem obostrzeń w trakcie zwalczania epidemii SARS-Cov2. Sprawy



kierowane przez pojedynczych przedsiębiorców są na obecną chwilę rozstrzygane (nieprawomocnie) na korzyść Skarbu Państwa. W 2023 r. do PGRP doręczono **21** pozwów dotyczących tych kwestii, w tym również dotyczących roszczeń odszkodowawczych z uwagi na wprowadzone obostrzenia sanitarne.

Obok powyższych postępowań, Prokuratoria uczestniczyła w międzynarodowych sprawach arbitrażowych, w których stroną jest Rzeczpospolita Polska, dotyczących umów o ochronie i wzajemnym popieraniu inwestycji (BIT). W 2023 r. Prokuratoria prowadziła jednocześnie **7** takich spraw, a także **2 sprawy postarbitrażowe** w Szwecji. Sprawy z zakresu arbitrażu międzynarodowego, w które zaangażowana jest PGRP **niejednokrotnie należą do największych w skali światowej.**

Ponadto PGRP wykonywała czynności zastępstwa w **5** sprawach z zakresu arbitrażu handlowego reprezentując Skarb Państwa lub państwowe osoby prawne.

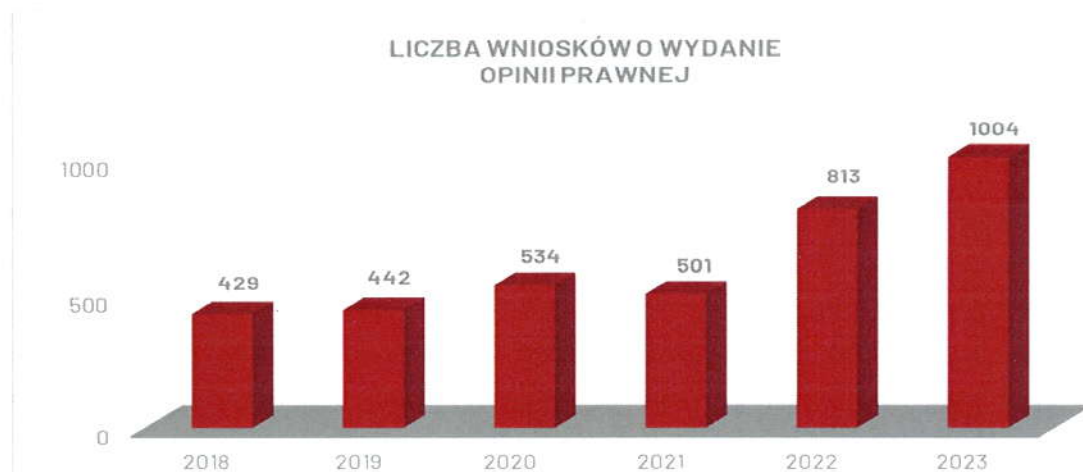
## 1.2. Doradztwo prawne dla podmiotów publicznych

W 2023 r. Prokuratoria koncentrowała się na udzielaniu jednostkom reprezentującym Skarb Państwa i osobom zastępowanym doradztwa prawnego przy realizowanych przez nie przedsięwzięciach, zwłaszcza dotyczącego istotnych inwestycji i zakupów. Prokuratoria udzielała podmiotom publicznym wsparcia zarówno na etapie przygotowania inwestycji (zwłaszcza projektowania i negocjowania umów), jak i na etapie ich realizacji. Zasadniczym elementem doradztwa było wydawanie przez Prokuratorię opinii prawnych 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 2023 r. wpłynęło **1 004** wniosków o sporządzenie opinii, z czego **617** dotyczyło projektów czynności prawnych, co jest wynikiem najwyższym w dotychczasowej działalności Prokuratorii. Zgodnie z założeniami Strategii Rozwoju PGRP na lata 2019-2022 zwiększono zatem istotnie zaangażowanie Prokuratorii w działalność opiniodawczą - obecna ogólna liczba kierowanych do PGRP wniosków o wydanie opinii prawnej jest niemal dwuipółkrotnie wyższa, niż w roku 2018.

Wartość opiniowanych czynności prawnych w 2023 r. sięgnęła **setek miliardów złotych.**



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

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

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

Prokuratoria wydawała również opinie dotyczące aneksów do umów oraz problemów prawnych pojawiających się na etapie realizacji przedsięwzięć podmiotów publicznych. W 2023 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 2023 r. prac, Prokuratoria opublikowała m.in. obszernie **rekomendacje** dotyczące zagadnień związanych z konstruowaniem postanowień umów dotyczących kar umownych. 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 2023 r.:



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

### 1.3. Rozwiązywanie sporów

Istotnym zadaniem Prokuratorii w 2023 r. było **wspieranie podmiotów publicznych przy wyborze korzystnych dla nich metod rozstrzygnięcia 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.

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

W wyniku tego zawarto **123** ugod 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 **3 mld zł**.

Po drugie, istotnym aspektem aktywności Prokuratorii 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 Prokuratorii, jednym z istotnych problemów rozwiązywanych w ramach mediacji i koncyliacji w 2023 r. była waloryzacja wynagrodzenia wykonawców z uwagi na nadzwyczajny i gwałtowny wzrost cen.

W kontynuacji przewidywanego trendu, w 2023 r. doszło do **podwojenia, w stosunku do 2022 r., liczby wniosków dotyczących wszczęcia mediacji i koncyliacji** kierowanych do Sądu Polubownego przy PGRP, a zatem ponownie osiągnięty został **historycznie najwyższy poziom** dynamiki rozwoju dla tej instytucji. Jeszcze silniej ta tendencja jest widoczna na danych długookresowych – łączna liczba wniosków dotyczących wszczęcia mediacji i koncyliacji wzrosła z **2** w 2018 r. do **618** w 2023 r.

## **2. Wyzwania na rok 2024**

Lata 2019-2022, a także rok 2023, pokazują, że niezbędne jest w dalszym ciągu wzmocnienie kompetencji i rozwijanie zaangażowania Prokuratorii w zakresie działalności doradczej oraz negocjacji i mediacji, przy zachowaniu wysokiej skuteczności zastępstwa procesowego, pozostającego podstawowym zadaniem Prokuratorii.

Kluczową wartością i warunkiem skuteczności działań PGRP jest zespół doświadczonych i kompetentnych pracowników. Kompetencje Prokuratorii, stojące u podstaw jej skuteczności, były budowane latami. Polityka kadrowa Prokuratorii koncentruje się zatem na zachowaniu zatrudnienia doświadczonych prawników i rozwoju ich kompetencji. Konieczne jest również pozyskiwanie nowych utalentowanych pracowników, w tym młodych, perspektywicznych prawników. 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, 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.

Co więcej, wzorem lat ubiegłych, 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 Prokuratorii 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 Prokuratorii w sprawy z zakresu prawa publicznego. W zależności od potrzeb może mieć ono przede wszystkim formę opinii w przedmiocie wykładni przepisów stosowanych przez

organy administracji, prezentowanie poglądów w sprawach przed sądami administracyjnymi czy wykonywanie zastępstwa przed tymi sądami.

Biorąc pod uwagę powyższe, w 2024 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;
- dalszy **rozwój 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 Prokuratury Generalnej

Szczegółowy zakres zadań Prokuratury 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 państwowym<sup>4</sup> oraz przepisy wprowadzające ustawę o zasadach zarządzania mieniem państwowym<sup>5</sup>.

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 Prokuratury**, angażując zasadniczą część sił i środków, jakimi Prokuratoria dysponuje.

#### 1.1. Wykonywanie zastępstwa procesowego przez PGRP – ramy prawne

Do zadań Prokuratury 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.

<sup>4</sup> Ustawa z 16 grudnia 2016 r. Dz. U. z 2024 poza. 125, z późn. zm.

<sup>5</sup> Ustawa z 16 grudnia 2016 r. Dz. U. 2016 poz. 2260, z późn. zm.



**Wyłączne zastępstwo procesowe Skarbu Państwa przed Sądem Najwyższym** obejmuje sprawy, w których Sąd Najwyższy rozpoznaje środki zaskarżenia (skargi kasacyjne, skargi nadzwyczajne, skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia albo zażalenia), a także przedstawiane do rozstrzygnięcia przez sądy drugiej instancji zagadnienia prawne (art. 390 KPC). Wyłączny charakter zastępstwa 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 Prokuraturę w sprawach:

- rozpoznawanych w pierwszej instancji przez sąd okręgowy;
- uzgodnienie treści księgi wieczystej z rzeczywistym stanem prawnym lub o stwierdzenie zasiedzenia, jeżeli wartość przedmiotu sprawy przekracza kwotę 1 mln zł;
- rozpoznawanych przez sądy polubowne, niezależnie od tego, czy miejsce postępowania przed tym sądem znajduje się na terytorium Polski, czy też poza jej granicami lub nie jest oznaczone;
- w sprawach o uchylenie wyroku sądu polubownego oraz uznanie albo stwierdzenie wykonalności wyroku sądu polubownego lub ugody przed nim zawartej.

Ponadto PGRP **może przejąć wykonywanie zastępstwa procesowego Skarbu Państwa w każdej sprawie**, jeżeli wymaga tego ochrona ważnych praw lub interesów Skarbu Państwa. Z drugiej strony – w przypadkach obowiązkowego zastępstwa procesowego Skarbu Państwa przez PGRP, koncentrację 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 Prokuraturę nie jest konieczne.

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

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

Pod wieloma względami zadaniem zbliżonym do wykonywania zastępstwa procesowego jest przedstawianie przez Prokuraturę sądom powszechnym, sądom administracyjnym, Sądowi Najwyższemu, Trybunałowi Konstytucyjnemu **istotnych dla spraw poglądów**.

Od 2018 r. Prezes PGRP posiada również kompetencję do wniesienia do Sądu Najwyższego **skargi nadzwyczajnej**. Obowiązujące przepisy przewidują także możliwość udziału PGRP w postępowaniach karnych na wniosek *statio fisci*, jeżeli wymaga tego interes Skarbu Państwa lub Rzeczypospolitej Polskiej.

PGRP dąży do zwiększenia zaangażowania w sprawy sądowoadministracyjne, ważne z punktu widzenia interesów państwa, m.in. poprzez analizę zawiadomień otrzymywanych na podstawie art. 30a ustawy o PGRP.

## 1.2. Sprawy prowadzone przez PGRP w 2023 r.

**Liczba nowych spraw sądowych** w Prokuraturii w 2023 r. wyniosła ogółem **2 490**, z tego:

- sprawy toczące się przed sądami powszechnymi, polubownymi i arbitrażowymi, w których zastępowany jest Skarb Państwa – **2 154**;
- sprawy państwowych osób prawnych, osób prawnych z udziałem Skarbu Państwa i osób prawnych z udziałem państwowych osób prawnych – **76**;
- w **260** sprawach zastępstwo wykonywane przez PGRP ograniczało się do postępowania przed Sądem Najwyższym.

Liczba nowych spraw, w których PGRP jest właściwa, w 2023 r. była niższa o 13,5%, niż w roku 2022. Ponadto, w 2023 r. liczba nowych spraw sądowych, które wpłynęły do Prokuraturii Generalnej (2490) była zbliżona do liczby spraw, które zostały w tym okresie zakończone (2 562). Na sprawy zakończone składały się:

- sprawy Skarbu Państwa – 2 736;
- sprawy osób zastępowanych – 98.

Według stanu na 1 stycznia 2023 r. Prokuratura Generalna Rzeczypospolitej Polskiej prowadziła **8 261** spraw sądowych, zaś na 31 grudnia 2023 r. – **8 533** sprawy. Daje to wzrost liczby prowadzonych spraw sądowych w ciągu roku o ok. 3%. W stosunku do 2022 r. wzrosła również (o 13,5%) liczba spraw, w których Prokuratura Generalna wykonywała zastępstwo procesowe ograniczone do postępowania przed Sądem Najwyższym. Ta kategoria nie obejmuje przy tym wszystkich postępowań, w których PGRP zastępowała Skarb Państwa przed SN. Nie obejmuje 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 Prokuratura wykonywała zastępstwo procesowe, stanowiły mniej liczną kategorię. W 2023 r. w kilkunastu 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 Prokuraturę Generalną w przyszłości ulegnie znacznemu ograniczeniu.



W 2023 r. nie składano skarg nadzwyczajnych. 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 2023 r. w toku było ok. **2 500** takich spraw. W stosunku do roku ubiegłego nastąpił wzrost o ok. 9%. Jednak nie jest to wyłączone 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 2023 r. wyniosła **622**. Oznacza to wzrost o 5,4% w stosunku do 2022 r., pomimo zmniejszonego wpływu nowych spraw dotyczących infrastruktury drogowej w samym 2023 r. (wpłynęło 129 spraw; liczba wpływu była o 21% mniejsza niż w roku ubiegłym). 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 2023 r. Prokuratoria prowadziła **69** 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 2023 r. zakończone zostało 28 spraw reprivatyzacyjnych, wskutek czego zasądzono od Skarbu Państwa kwotę ok. 34 mln zł, natomiast oddalono roszczenia na kwotę ok. 29 mln zł. Jednocześnie w 2023 r. do Prokuratorii wpłynęły 82 sprawy reprivatyzacyjne, o łącznej wartości przedmiotów sporu ponad 266 mln zł. Na 31 grudnia 2023 r. pozostawało w toku **794** spraw reprivatyzacyjnych.

Typ sądu	Liczba spraw	Łączna wartość przedmiotu sporu według waluty		
		PLN	EUR	USD
Sąd Najwyższy	260	239 232 762	-	29 041
Sprawy Skarbu Państwa	2476	5 528 304 697	35 889 932,70	600 078 000
Sprawy Osób Zastępowanych	98	1 012 802 109	-	-
<b>Razem</b>	<b>2834</b>	<b>6 780 339 568</b>	<b>35 889 932,70</b>	<b>600 107 041</b>

Tabela nr 1: Łączna wysokość roszczeń w sprawach, które wpłynęły do PGRP w 2023 r.



Wartość roszczeń w zarejestrowanych w 2023 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		
			PLN	EUR	USD
Przeciwko Skarbowi Państwa lub osobom zastępowanym	<b>Łącznie</b>	1918	5 044 238 094,78	35 468 125,20	600 107 041
	Sprawy Skarbu Państwa	1870	4 362 255 838,86		
	Sprawy osób zastępowanych	48	681 982 255,92		
Z powództwa Skarbu Państwa lub osób zastępowanych	<b>Łącznie</b>	559	1 433 817 572,63	421 807,50	-
	Sprawy Skarbu Państwa	531	1 117 423 450,94		
	Sprawy osób zastępowanych	28	316 394 121,69		
Z powództwa wzajemnego Skarbu Państwa lub osób zastępowanych	<b>Łącznie</b>	7	12 896 041,58	-	-
Pozostałe	brak określenia bierna/czynna	6	5 626 052,77	-	-
<b>RAZEM</b>		<b>2 490</b>	<b>6 496 577 761,76</b>	<b>35 889 932,70</b>	<b>600 107 041</b>

Tabela nr 2: Suma wszystkich roszczeń w zarejestrowanych w 2023 r. w sprawach, w których PGRP była właściwa

Oznacza to z kolei, że łączna wysokość roszczeń w tych sprawach wyniosła ponad **9 mld zł** (uwzględniając również roszczenia wyrażone w walutach obcych, według kursu średniego NBP z 29 grudnia 2023 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, Prokuratoria 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 (osób zastępowanych) co do wszczęcia postępowania, cofnięcia pozwu lub wniosku, uznania roszczenia, zrzeczenia się roszczenia, ograniczenia roszczenia, czy zawarcia ugody sądowej. Tym samym Prokuratoria nie posiada kompetencji do odmowy prowadzenia spraw obarczonych nadmiernie wysokim ryzykiem procesowym ani też zobowiązania państwowych jednostek organizacyjnych do wszczęcia postępowania zmierzającego do ugodowego zakończenia sporu. W odniesieniu do tej drugiej kwestii trzeba także wziąć pod uwagę, że polubownym zakończeniem sprawy musi być zainteresowany również przeciwnik procesowy Skarbu Państwa.

Co więcej, Prokuratoria 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 jednak utrzymanie tego profilu spraw pozostaje zgodne z celem powołania instytucji i interesem Skarbu Państwa.

Utrzymanie wysokiej skuteczności procesowej jest możliwe również dzięki działaniom podejmowanym przed Sądem Polubownym przy PGRP. W mediacjach bowiem rozwiązana została znaczna liczba sporów, w których ryzyko przegranej lub częściowej przegranej było wysoce prawdopodobne.

#### 1.4. Sprawy zakończone w 2023 r. i zestawienie osiągniętych wyników postępowań

W Prokuratorii Generalnej w 2023 r. zakończono ogółem **2 562** spraw (zainicjowanych zarówno w roku 2023, jak i w latach wcześniejszych), w tym:

- **132** spraw, w których Prokuratoria wykonywała zastępstwo ograniczone do postępowania przed Sądem Najwyższym;
- **2 430** spraw, gdzie zastępstwo wykonywane było przed sądami powszechnymi i polubownymi, z czego 2 331 spraw prowadzonych było w imieniu Skarbu Państwa, a 99 spraw – w imieniu osób zastępowanych.

Zestawienie wyników spraw zakończonych w 2023 r. zawiera poniższa tabela.

Zbiorczy typ wyniku postępowania	Liczba zakończonych spraw
wygrana i wygrana częściowa	806
przegrana i przegrana częściowa	135
<b>Inne zakończenie, w tym:</b>	
przekazanie na wniosek jednostki albo z urzędu	587
brak właściwości PGRP	306
zwrot pozwu	212
umorzenie postępowania	150



Zbiorczy typ wyniku postępowania	Liczba zakończonych spraw
niezłożenie pozwu	29
zawarcie ugody	89
niezawarcie ugody	2
odmowa przejścia sprawy do prowadzenia	15
Pozostałe (inne)	231

Tabela nr 3: Zestawienie wyników spraw zakończonych w 2023 r.

### 1.5. Skuteczność Prokuraturii w 2023 r. z perspektywy wyniku sprawy

W 2023 r. **nastąpił wzrost procentowej skuteczności PGRP** (przy uwzględnieniu relacji zgłaszanych roszczeń i faktycznie zasądzanych kwot):

- **w sprawach biernych** (w których Skarb Państwa czy osoba zastępowana nie były stroną inicjującą postępowanie) z 94,1% (w 2022 r.) do **95,7%**;
- zaś **w przypadku spraw czynnych** – wzrost skuteczności z 57% (w 2022 r.) do **85,2%**.

Na bardzo zbliżonym do roku 2022 r. i wysokim poziomie utrzymana została także skuteczność w aspekcie liczbowym (tj. z uwzględnieniem liczby wygranych praw). W przypadku postaci biernej – sięgnęła **85,5 %** (w 2022 r. – 84,6%), a w przypadku postaci czynnej – **85,9 %** (w 2022 r. – 85,2 %). 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
585	99	2 763 224 243 zł	123 425 790 zł
Skuteczność – liczbowo		Skuteczność – kwotowo	
85,5%		95,7%	
Skuteczność procesowa – sprawy czynne			
Liczba wygranych spraw	Liczba przegranych spraw	Suma roszczeń zasądzonych	Suma roszczeń oddalonych
221	36	472 993 290,50 zł	69 963 012 zł
Skuteczność – liczbowo		Skuteczność – kwotowo	
85,9%		85,2%	

Tabela nr 4: Skuteczność PGRP w 2023 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 Prokuraturii 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 2023 r. dotyczyła:

- postępowań z zakresu arbitrażu inwestycyjnego;
- postępowań postarbitrażowych.

Jeżeli chodzi o sprawy z zakresu arbitrażu inwestycyjnego – w 2023 r. Prokuratoria prowadziła jednocześnie **7** spraw, **co jest liczbą unikalną, jeżeli chodzi o polski rynek prawniczy.**

Zespół PGRP, we współpracy z prawnikami zagranicznymi, prowadził również **2 sprawy postarbitrażowe** w Szwecji. Obie sprawy dotyczą arbitraży opartych na klauzulach arbitrażowych zawartych w dwustronnych umowach inwestycyjnych, zawartych między państwami członkowskimi UE.

Aktywność PGRP w 2023 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 szczególne pod względem obszerności, złożoności, czasu rozpoznania ich przez sądy oraz konieczności zaangażowania licznego zespołu radców i referendarzy po stronie Prokuratorii Generalnej. Dodatkowo inwestycje drogowe i kolejowe 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 kolejowej czy 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 tzw. „specustawy pomocowej”<sup>6</sup> lub prawa zamówień publicznych<sup>7</sup>.

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 publicznych<sup>8</sup> (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**. Żeby zobrazować skalę tego rodzaju spraw sądowych można wskazać na procesy GDDKiA z udziałem jednego z włoskich wykonawców, dotyczące **trzech odcinków drogi krajowej**, które obejmują oprócz trzech postępowań głównych zainicjowanych przez wykonawcę, również kilkadziesiąt powiązanych procesów z powództwa GDDKiA, a łączna wartość tego sporu przekracza **767 mln zł**. Prowadzenie tego typu „skumulowanych” postępowań jest bardzo czasochłonne i wymaga zaangażowania kilkuosobowych zespołów radców i referendarzy Prokuraturii Generalnej.

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**. Prokuratura wspiera publicznych inwestorów w dążeniu do zawarcia korzystnych uгод. W tym celu Prokuratura często już na wstępnym etapie postępowania

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

<sup>7</sup> Ustawa z 11 września 2019 r., t.j. Dz. U. 2023 r., poz. 1605, z późn. zm.

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



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**

Jeżeli chodzi o tzw. **delikty legislacyjne**, w PGRP prowadzone są sprawy dotyczące roszczeń związanych z odpowiedzialnością Skarbu Państwa za nieprawidłowe wdrożenie dyrektywy 2001/14/WE<sup>9</sup>, 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).

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.

Ponadto w Prokuraturii Generalnej prowadzonych jest już kilkadziesiąt spraw związanych z wykreślaniami tzw. martwych spółek z rejestrów sądowych (a w konsekwencji – likwidacją ich działalności i przejmowaniem pozostałego majątku przez Skarb Państwa), w związku z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z 11 grudnia 2019 r. (P 13/18), stwierdzającym niezgodność z Konstytucją art. 9 ust. 2b zd. 2 ustawy z 20 sierpnia 1997 r. Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowym Rejestrze Sądowym<sup>10</sup>. W 2023 r. zapadły pierwsze wyroki prawomocne, uwzględniające powództwa współników spółek wykreślonych w KRS.

### **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.

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

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

## **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 odszkodowania 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 administracyjnego<sup>11</sup>, 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. Warszawy<sup>12</sup>. 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 narodowej<sup>13</sup> oraz ustawy o uregulowaniu stanu prawnego mienia pozostającego pod zarządem państwowym w związku z dekretem w przedmiocie przymusowego zarządu państwowego<sup>14</sup>;
- **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 żądanie odszkodowania za tzw. zespoły pałacowo-parkowe. Kwestia ta (tzn. podlegania pod przepisy o reformie rolnej zespołów pałacowo-parkowych) jest przedmiotem postępowań administracyjnych i sądownoadministracyjnych, gdyż żądanie ustalenia może zgłaszać następca prawny właściciela zespołu dworsko-parkowego na podstawie § 5 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Reform Rolnych w sprawie

<sup>11</sup> Ustawa z 11 sierpnia 2021 r. Dz.U. poz. 1491.

<sup>12</sup> Dekret z 26 października 1945 r., Dz.U. Nr 50, poz. 279.

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

<sup>14</sup> 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.



wykonania dekretu PKWN z 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej<sup>15</sup>. Tego rodzaju ustalenia na podstawie ww. przepisu zapadają coraz częściej odnośnie do wspomnianych zespołów, w sytuacji gdy nieruchomości 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 Państwa<sup>16</sup>. W szczególności są to sprawy ukierunkowane na wykazanie w postępowaniu przed sądem, że nieruchomości 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 2023 r., podobnie jak wcześniej w 2022 r., 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 „Wisła”, na ziemię zachodnie, bądź na tereny ZSRR, na podstawie dekretu o przejściu na własność Państwa mienia pozostałego po osobach przesiedlonych do ZSRR<sup>17</sup> i dekretu o przejściu na własność Państwa niepozostających w faktycznym władaniu właścicieli nieruchomości ziemskich, położonych w niektórych powiatach województwa białostockiego, lubelskiego, rzeszowskiego i krakowskiego<sup>18</sup>.

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 (nacjonalizacja, uwłaszczenie, komunalizacja). Zależy to od tego, z którym z nich wiąże źródło szkody, jak też od wysokości odszkodowania, z uwagi na przyjmowanie różnych punktów odniesienia do oceny tej wysokości (a zatem i różnego stanu przejętych nieruchomości – z uwzględnieniem większego i mniejszego zużycia, mieszkaniowego i rolnego ich charakteru, itp.).

Znaczna część orzeczeń zapadających w prowadzonych sprawach (zwłaszcza z tytułu wadliwych decyzji administracyjnych, wadliwej nacjonalizacji i przejmowania nieruchomości rolnych, jak też przewlekłości postępowań) uwzględnia roszczenia kierowane przeciwko Skarbowi Państwa, a jednym z ciężarów prowadzonych spraw jest wykazywanie okoliczności

<sup>15</sup> Rozporządzenie z 1 marca 1945, Dz.U. Nr 10, poz. 51.

<sup>16</sup> Dekret z 12 grudnia 1944 r., Dz.U. Nr 15, poz. 82.

<sup>17</sup> Dekret z 5 września 1947 r., Dz. U. Nr 59, poz. 318.

<sup>18</sup> Dekret z 27 lipca 1949 r., Dz. U. Nr 46, poz. 339.

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 użytkownika 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. Jako przykład orzeczeń z tego zakresu można wskazać wyrok Sądu Najwyższego z 25 października 2023 r., sygn. akt II CSKP 1267/22, czy też wyrok Sądu Najwyższego z 11 lipca 2023 r., sygn. akt II CSKP 299/23.

W sprawach o odszkodowania z tytułu szeroko pojętej nacjonalizacji często zgłaszany jest przez Prokuratorię Generalną zarzut przedawnienia roszczeń. Zazwyczaj następuje to w powiązaniu z upływem terminu na zainicjowanie sprawy sądowej po uzyskaniu prejudykatu.

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.

### **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 Wisła, czy osób, których poprzednicy prawni zostali pozbawieni mienia na podstawie dekretu o reformie rolnej.

Inna kategoria spraw związanych ze skutkiem upływu czasu dla nabycia własności nieruchomości, to sprawy związane ze wznawianiem 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 wznawianie postępowań o zasiedzenie. Prowadzone ówczesne postępowania obarczone były często wadami proceduralnymi (w szczególności niepełny krąg uczestników postępowania), które obecnie warunkują ich wznowienie.

### **Sprawy związane z problematyką 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 nieruchomościami<sup>19</sup>). Pomimo długoletniej praktyki stosowania przepisów dotyczących tego zagadnienia, pojawia się nadal wiele zagadnień prawnych budzących wątpliwości. W dalszym ciągu w sprawach dotyczących aktualizacji opłaty rocznej za użytkowanie wieczyste wyjaśnienia wymagają kwestie dotyczące celu oddania nieruchomości w użytkowanie wieczyste, co wskazuje wyrok Sądu Najwyższego

<sup>19</sup> Ustawa z 21 sierpnia 1997 r., tj. Dz.U. 2023 poz. 344.

z 10 października 2022 r., sygn. akt II CSKP 588/22, czy też wyrok Sądu Najwyższego z 24 lutego 2023 r., sygn. akt II CSKP 607/22.

W sprawach tych zapadają wyroki rzutuące na całą gałąź prawa cywilnego.

Przykładowo, w wyroku Sądu Najwyższego z 26 kwietnia 2023 r., sygn. akt II CSKP 1058/22, odniesiono się do pojęcia nieruchomości w związku z aktualizacją opłaty rocznej, wskazując na uniwersalny charakter definicji nieruchomości gruntowej z art. 46 k.c. w zw. z art. 24 ust. 1 zd. 1 ustawy o księgach wieczystych i hipotece. Obecnie w orzecznictwie i nauce prawa nie budzi już wątpliwości, że jeżeli została założona księga wieczysta, obowiązuje zasada „jedna księga – jedna nieruchomość”. W konsekwencji przedmiot prawa użytkowania wieczystego bezwzględnie musi pokrywać się z przedmiotem własności objętym księgą wieczystą. Oznacza to, że o ile ustawodawca wprost nie zbuduje odrębnej definicji na potrzeby danej ustawy, pojęcie nieruchomości musi być jednolicie rozumiane we wszystkich działach prawa cywilnego.

Natomiast w wyroku Sądu Najwyższego z 19 września 2023 r., II CSKP 935/22 wyjaśniono kwestie dotyczące ograniczeń w zrzeczeniu się użytkowania wieczystego ustanowionego na gruncie Skarbu Państwa i wskazano na niedopuszczalność jednostronnego zrzeczenia się użytkowania wieczystego.

### ***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. Kwestii tych dotyczy wyrok Sądu Najwyższego z 25 kwietnia 2023 r., sygn. akt II CSKP 612/22.

### ***Odpowiedzialność Skarbu Państwa za wadliwe decyzje administracyjne, podatkowe i celne***

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

W prowadzonych procesach Prokuratoria podkreślała, że dochodzenie odszkodowania za wadliwą decyzję administracyjną lub podatkową w postępowaniu przed sądami powszechnymi wymaga wykazania spełnienia ogólnych przesłanek odpowiedzialności odszkodowawczej, zawartych w Kodeksie cywilnym. Ustalenie bezprawnego charakteru rozstrzygnięć organów administracyjnych – w postaci stwierdzenia nieważności wydanych uprzednio decyzji lub stwierdzenia ich wydania z naruszeniem prawa – nie powinno skutkować zasądzeniem odszkodowania od Skarbu Państwa, jeżeli w danym przypadku nie można wykazać przesłanek odpowiedzialności odszkodowawczej w postaci wystąpienia szkody i związku przyczynowego.



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

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

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

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

## **Postępowania prowadzone przed Sądem Najwyższym**

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

- wyrok Sądu Najwyższego z 7 czerwca 2023 r., sygn. akt II CSKP 1829/22, wydany w sprawie o uzgodnienie treści księgi wieczystej z rzeczywistym stanem prawnym, w którym zaakcentowano, że ostateczna decyzja co do odroczenia rozprawy podejmowana jest przez sąd, o ile istnieją ku temu ważne powody; do takich powodów nie musi należeć wszczęcie przez zainteresowanego równoległego postępowania, zwłaszcza jeżeli odroczenie powodowałoby naruszenie praw innych uczestników postępowania;
- postanowienie Sądu Najwyższego z 9 marca 2023 r., sygn. akt II CSKP 434/22, dotyczące kognicji sądu powszechnego w zakresie przesłanek będących podstawą orzeczenia administracyjnego wojewody, z którego wynika, że sądy powszechne mogą dokonywać samodzielnej oceny kwestii, które stanowią przesłankę wydania decyzji administracyjnej w zakresie ustalenia prawa własności nieruchomości;
- wyrok Sądu Najwyższego z 25 października 2023 r., sygn. akt II CSKP 111/22, w świetle którego wskazano, że odpowiedzialność odszkodowawcza państwa członkowskiego za

naruszenie prawa wspólnotowego zaktualizuje się w razie wykazania, że: po pierwsze, nastąpiło naruszenie normy dyrektywy, której celem jest przyznanie praw jednostkom, a przepisy dyrektywy są dostatecznie jasne; po drugie, naruszenie jest wystarczająco poważne i po trzecie, występuje bezpośredni związek przyczynowo - skutkowy między nieterminową lub nieprawidłową implementacją normy dyrektywy, a szkodą wyrządzoną jednostce;

- uchwałę Sądu Najwyższego z 20 kwietnia 2023 r., sygn. akt III CZP 122/22, zgodnie z którą, uwzględnienie powództwa przeciwko Skarbowi Państwa na podstawie art. 25e ust. 2 ustawy o Krajowym Rejestrze Sądowym<sup>20</sup>, nie wymaga wykazania, że Skarb Państwa nabył mienie wykreślonej spółki (natomiast sąd zastrzega pozwanemu prawo do powoływania się na ograniczenie odpowiedzialności z nabytego mienia w toku postępowania egzekucyjnego, zgodnie z art. 319 k.p.c.).
- wyrok Sądu Najwyższego z 19 grudnia 2023 r. sygn. akt II CSKP 1877/22, w którym wskazano – odnosząc się do terminów wymagalności roszczeń o wynagrodzenie za koszty w przedłużonym okresie realizacji – że nie można jednoznacznie utożsamiać kwestii zakończenia robót budowlanych i wystawienia ŚW (świadczenia wykonania) czy OŚW (ostatecznego świadectwa płatności) z zagadnieniem zapłaty za dodatkowe koszty poniesione przez wykonawcę w przedłużonym umownie okresie realizacji robót. Ponadto Sąd Najwyższy uznał, że świadczenie wykonawcy w umowie o roboty budowlane jest, co do zasady, podzielne, bowiem zwykle może zostać spełnione bez istotnej zmiany przedmiotu świadczenia, o czym świadczy też treść art. 654 k.c., od której nie można abstrahować, dając prymat literalnemu brzmieniu art. 647 k.c. Skoro zatem świadczenie wykonawcy może być spełnione częściowo, to nie ma przeciwskażeń dla mechanizmu rozliczenia za te częściowo wykonane roboty. Powoduje to, że roszczenia powstałe w trakcie realizacji kontraktu stawały się wcześniej wymagalne aniżeli z momentem zakończenia kontraktu.

## 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.

### 2.1. Opinie prawne

#### 2.1.1.

Od 1 stycznia 2022 r.<sup>21</sup>, modyfikacji uległo brzmienie art. 18 ustawy o PGRP. Nowelizacja obniżyła próg wartości projektów umów i czynności prawnych, od którego opiniowanie przez Prokuratorię jest obligatoryjne, ze 100 mln zł do 50 mln zł. W efekcie tej zmiany, wzrost liczby spraw z zakresu wydania opinii prawnych stał się zauważalny niemal natychmiast. W końcu 2022 r. wniosków o wydanie opinii było prawie dwukrotnie więcej (**813**), jeżeli porównać tę

<sup>20</sup> Ustawa z 20 sierpnia 1997 r., tj. Dz. U. z 2023 r. poz. 685, z późn. zm.

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



liczbę do liczby wniosków złożonych w 2018 r. W 2023 r. tendencja wzrostowa była kontynuowana, tak, że **na koniec 2023 r., liczba wniosków o wydanie opinii prawnej przekroczyła tysiąc**. W dalszym ciągu największą część tej liczby stanowią wnioski o wydanie opinii dotyczącej projektów umów.

W 2023 r. **obowiązek uzyskania opinii PGRP** przez podmioty reprezentujące Skarb Państwa dotyczył zatem (i) projektów umów, ugód oraz jednostronnych czynności prawnych dokonywanych przez Skarb Państwa, jeżeli wartość przedmiotu czynności prawnej przekracza kwotę 50 mln zł (art. 18 ust. 1 ustawy o PGRP), a także (ii) wzorów umowy, istotnych postanowień umowy, ogólnych warunków umowy lub projektów umów udzielanych na podstawie Prawa zamówień publicznych, jeżeli wartość przedmiotu zamówienia przekracza kwotę 50 mln zł (art. 18 ust. 2 ustawy o PGRP).

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

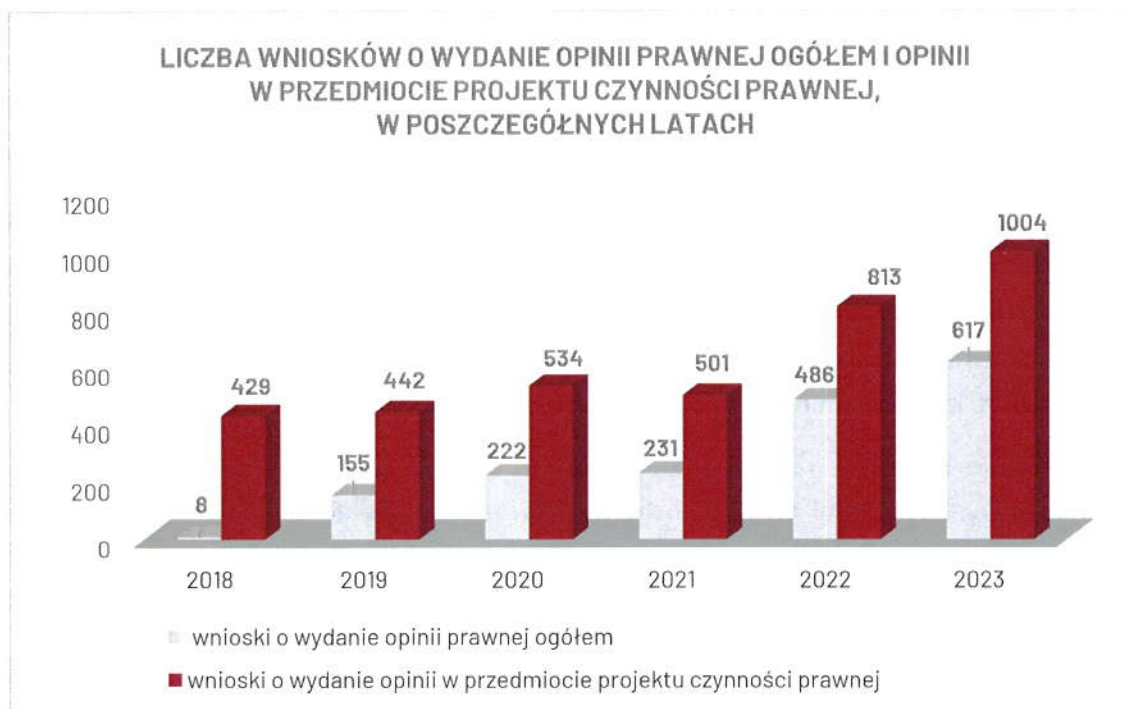
Prokuratoria wydawała również opinie prawne na zlecenie **osób zastępowanych**, a liczba wniosków o takie opinie – w ramach których Prokuratoria może podzielić się z osobami zastępowanymi swoim doświadczeniem – systematycznie wzrasta.

#### 2.1.2.

Opiniowanie przez Prokuratorię projektów planowanych czynności prawnych jest ważnym elementem podnoszenia standardu ochrony prawnej jednostek Skarbu Państwa oraz państwowych osób prawnych. Wykorzystują one w znacznej mierze – co widać w doświadczeniach kilkunastoletniego funkcjonowania tych uregulowań – uzyskane od PGRP wskazówki w toku dokonywania kolejnych czynności prawnych. Zwiększa to szanse na uniknięcie problemów na etapie realizacji inwestycji, wynikających choćby z niejasności umowy czy zmiany orzecznictwa dotyczącego prawa umów.

W 2023 r. zostało złożonych **617** wniosków o zaopiniowanie projektów umów lub innych czynności prawnych, co stanowi liczbę **ponad siedemdziesięciokrotnie wyższą od liczby takich wniosków z 2018 r.**, gdy było ich **8** i niemal **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 Prokuraturii.



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

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

Aktywność Prokuraturii 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 liczne umowy zawierane przez Agencję Uzbrojenia i jednostki podlegające pod Inspektorat Wsparcia Sił Zbrojnych. Oferuje doradztwo prawne dysponentom funduszy celowych, agencjom wykonawczym (np. Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa) i innym państwowym osobom prawnym, takim jak Zakład Ubezpieczeń Społecznych, Narodowy Fundusz Zdrowia, Urząd Komisji Nadzoru Finansowego, uczelnie wyższe, instytucje kultury, Polska Akademia Nauk, instytuty naukowe, spółki związane z sektorem energetycznym



i infrastrukturą krytyczną (PERN S.A., PSE S.A., GAZ-System S.A.) czy spółki należące do Grupy Polskiego Funduszu Rozwoju (w tym PFR S.A., ARP S.A., PARP S.A., BGK).

### 2.1.3.

Zakres zagadnień opiniowanych przez Prokuratorię obejmuje różnorodne umowy. Dotyczą one w szczególności wszystkich etapów procesu budowlanego, tj. opracowania dokumentacji projektowej i kosztorysowej, pełnienia nadzoru 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 2023 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 2023 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. dostawy czołgów K2 oraz armatohaubic K9 (opiniowane były projekty umów wykonawczych), dostawy i dostosowania Zintegrowanych Wyrzutni w Systemie PILICA, dostawy zestawów do zakłócania systemów nawigacji satelitarnej, kr. Heliotrop, dostawy komponentów do przeciwlotniczych zestawów raketowych krótkiego zasięgu systemu NAREW, umowy wykonawczej nr 2 na dostawę elementów systemu Wieloprowadnicowych Wyrzutni Raketowych pk. HOMAR-K o wartości ok 27 mld zł oraz absorbcja offsetu w związku z realizacją Programu Wisła II oraz programu zakupu śmigłowców Apache, czy zaciągnięcia pożyczki z programu FMF (ang. *United States Foreign Military Financing*).

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 2023 r. stanowiły punkt odniesienia dla stron umów w sprawie zamówień publicznych (nie tylko objętych właściwością Prokuratorii Generalnej), dążących do rozwiązania sporów wynikających z gwałtownych wzrostów cen.

Od 2022 r. Prokuratoria udziela kompleksowego wsparcia prawnego GDDKiA przy opiniowaniu projektów aneksów do umów na roboty budowlane wprowadzających do umów klauzule waloryzacyjne lub dostosowujących istniejące klauzule do zmienionych okoliczności. Działalność ta kontynuowana była w 2023 r., w efekcie czego, m.in. w grudniu 2023 r., przy wsparciu opiniodawczym Prokuratorii, GDDKiA zawarła kolejne blisko

100 aneksów do takich umów (podnosząc ponownie górny limit waloryzacji). PGRP wspierała również GDDKiA przy opracowywaniu aneksów waloryzacyjnych do umów na utrzymanie infrastruktury drogowej.

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.

W 2023 r. w opiniach wydawanych przez Prokuratorię nadal obecne były ponadto zagadnienia dotyczące stosowania przepisów o szczególnych rozwiązaniach związanych z wystąpieniem pandemii SARS-Cov2 oraz z finansowaniem przedsięwzięć z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19.

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

#### 2.1.4.

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

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

#### 2.1.5.

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



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

2.1.6.

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.

## 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.

W 2023 r. opublikowane zostały szczególnie ważne dla praktyki obrotu, nie tylko podmiotów publicznych, **Rekomendacje w zakresie formułowania postanowień umów dotyczących kar umownych**. Ich celem jest przede wszystkim podkreślenie, że interesy wierzyciela najlepiej zabezpieczają kary umowne dolegliwe, ale jednocześnie dostosowane do realiów realizacji konkretnej umowy, adekwatne do interesów wierzyciela i skutków naruszenia umowy, spełniające przemyślane funkcje. Rekomendacje zawierają szereg praktycznych wskazówek i przykładowych klauzul, które mają pomóc w zastrzeganiu kar umownych w taki sposób, a tym samym – zwiększyć ich efektywność. Wykorzystując doświadczenie i wiedzę w zakresie problemów, z którymi borykają się podmioty reprezentujące Skarb Państwa i osoby zastępowane, Prokuratoria przygotowała także **Praktyczne wskazówki dotyczące potrącenia wierzytelności** oraz **Praktyczne wskazówki dotyczące formułowania umów**. Zagadnienia ujęte w tych wskazówkach mają niejednokrotnie kluczowe znaczenie dla interpretacji czynności prawnych, zwłaszcza wykładni umów, a nawet dla skuteczności czynności prawnych. Dlatego ich znaczenia nie można bagatelizować. Istotne zwłaszcza dla praktyki kontraktowej państwowych osób prawnych są natomiast **Rekomendacje dot. postanowień umów o doradztwo prawne**, sformułowane na kanwie doświadczenia Prokuraturii w opiniowaniu takich umów na podstawie art. 20 ustawy o PGRP.

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 Prokuraturii są głównie (choć nie tylko) kierowane do zamawiających, co przyczynia się do optymalizacji procesów zamówień publicznych i realnie wpływa na funkcjonowanie obrotu gospodarczego w Polsce. Wartość rynku zamówień publicznych w Polsce sięga bowiem **setek miliardów złotych**.

### 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 w 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

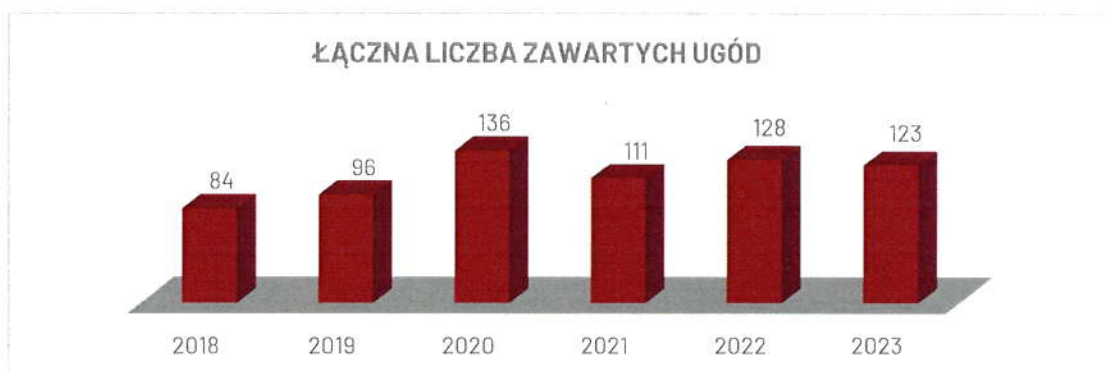
Prokuratoria bierze udział w negocjacjach oraz mediacjach po stronie Skarbu Państwa lub osób zastępowanych w zakresie i charakterze określonym przez Prezesa Prokuratorii. Dotyczą one nie tylko pojedynczych, choć wieloroszczeniowych sporów, lecz często obejmują wiele inwestycji (i umów) realizowanych 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 2023 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 2023 r. na **etapie postępowania sądowego** zawarto **102** ugody. Dodatkowo Prokuratoria Generalna wsparła procesy polubownego rozwiązania sporu w innych sprawach, zanim trafiły one do sądów, tj. **na etapie przedsądowym (21** ugód).



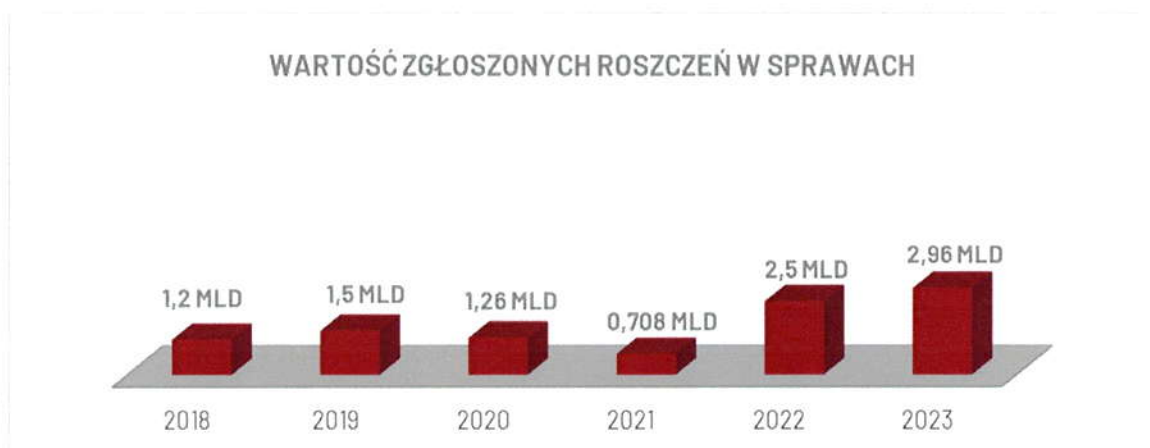
Dane te nie obejmują spraw rozwiązanych w sposób polubowny w ramach postępowań mediacyjnych i koncyliacyjnych przez Sądem Polubownym przy PGRP.



Wykres nr 3: Liczba zawartych przy udziale PGRP ugód w latach 2018-2023

Łączna wartość przedmiotu sporu (zgłoszonych roszczeń zarówno ze strony SP i podmiotów publicznych, jak i przeciwko nim) w sprawach ugodzonych w 2023 r. z udziałem PGRP spraw wyniosła ok. **3 mld zł**.

Stopień zaangażowania PGRP w tej sferze wzrósł i utrzymuje się na względnie stabilnym, wysokim poziomie. Zdecydowanie wzrasta również wartość sporów, rozwiązywanych za pomocą metod polubownych przy udziale PGRP.



Wykres nr 4: Łączna wartość ugód zawartych przy udziale PGRP w latach 2018-2023

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 28 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 lutym 2023 r. osiągnięto porozumienie, w wyniku którego zostało zawartych kolejnych 6 ugód mediacyjnych (na kwotę ponad 1,4 mln zł kwot głównych odszkodowań). Ich przedmiotem była rekompensata szkód majątkowych (zarówno w zakresie zniszczonego mienia mieszkalnego jak również utraconych, zniszczonych składników majątkowych przedsiębiorstw, w tym także niezyskanych składników majątkowych), doznanych przez poszkodowanych w wyniku zalania wodami powodziowymi Wisły.

### 3.2. Sąd Polubowny przy Prokuratury 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 Prokuratury 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 2023 r. do Sądu Polubownego wpłynęły łącznie **622** wnioski o przeprowadzenie postępowań, co stanowi **ponad dwukrotny wzrost w porównaniu z rokiem poprzednim**. Nadal **największym zainteresowaniem cieszy się mediacja**, której dotyczyło **550** wniosków, z czego aż **80%** stanowiły mediacje umowne. Znaczący, blisko dwukrotny wzrost odnotowała koncyliacja, o której przeprowadzenie wnioskowało **68** podmiotów.



Najmniejszym zainteresowaniem cieszył się arbitraż. W roku 2023 złożono tylko 4 wnioski o jego przeprowadzenie.

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



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

W roku 2023 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 poniższy wykres. Przy czym trzeba zaznaczyć, że obecna, poszerzona kognicja Sądu Polubownego przy PGRP w zakresie mediacji i koncyliacji obowiązuje od 2019 r.

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

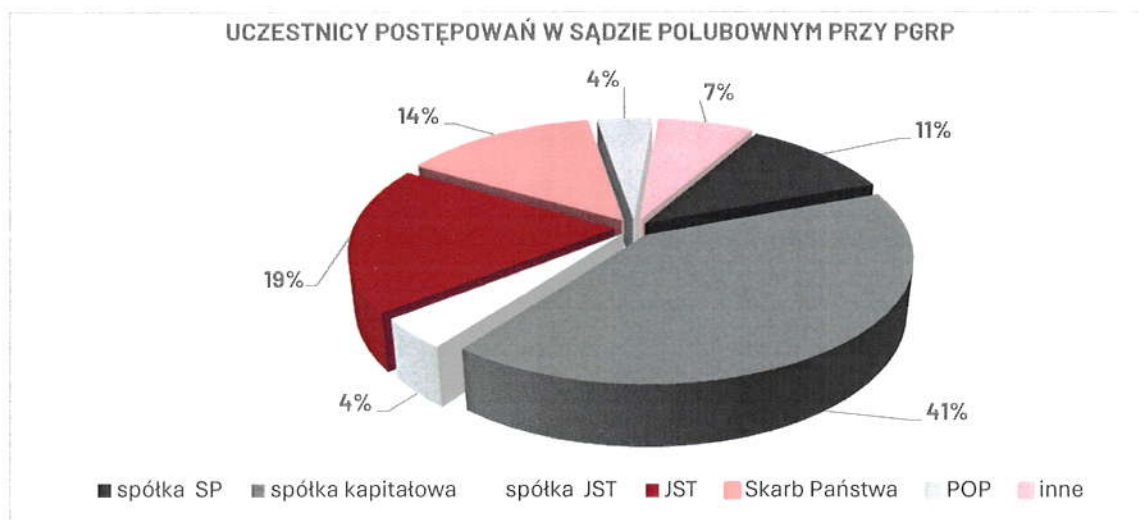
	Łącznie	Polubowne metody rozwiązywania sporów				Arbitraż
		Mediacja umowna	Mediacja sądowa	Mediacja administracyjna	Koncyliacja	
Wnioski	622	422	126	2	68	4
Postępowania zakończone	237	167	42	0	28	2
Liczba zawartych ugód w przypadku postępowań zakończonych w 2023 r.	197	154	23	0	20	0

Tabela nr 5: Dane dotyczące spraw, które wpłynęły do Sądu Polubownego przy Prokuraturii Generalnej RP w roku 2023. Stan na dzień 31.12.2023 r.

**Przedmiotem postępowań** prowadzonych w Sądzie Polubownym były najczęściej spory dotyczące **rozliczenia inwestycji/umów** (bez zagadnienia waloryzacji – 48%), **waloryzacji wynagrodzeń** (27%) oraz **kar umownych** (12%).

**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 6: Uczestnicy postępowań w Sądzie Polubownym przy PGRP

**Czas trwania postępowań** zależy każdorazowo nie tylko od stopnia złożoności i poziomu skomplikowania sprawy, ale również od woli uczestników postępowania. Mediana, jeżeli chodzi o średni czas trwania postępowań mediacyjnych i koncyliacyjnych w 2023 r., wyniosła **4 miesiące**.

Doniosłość prowadzonych przez Sąd Polubowny przy PGRP spraw (zarówno biorąc pod uwagę zwiększającą się liczbę spraw, jak i jednostkowe sprawy) – stale rośnie. W 2023 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 2023 r., przekroczyła 10,1 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 Prokuraturii Generalnej uczestniczyli w charakterze prelegentów **w konferencjach i wydarzeniach naukowych** z udziałem zarówno sektora publicznego jak i podmiotów prywatnych, organizowanych przez uczelnie wyższe oraz organizacje zrzeszające przedsiębiorców.

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

### **3.3. Inne aktywności w zakresie postępowań sądowych**

#### **Spory kompetencyjne**

Kompetencja Prezesa PGRP polegająca na **wskazywaniu organu właściwego do podejmowania czynności procesowych za Skarb Państwa** znalazła zastosowanie w **52** przypadkach. W 2023 r. rozstrzygnięcia dotyczyły zróżnicowanych zagadnień, m.in. zasiedzenia, odpowiedzialności za delikt legislacyjny, roszczeń osób internowanych w okresie stanu wojennego.

#### **Przedstawienie stanowiska w postępowaniach, w których PGRP nie wykonuje zastępstwa**

Prokuratura Generalna angażuje się także w sprawy, w których nie wykonuje zastępstwa stron i uczestników postępowania, prezentując argumenty, które w ocenie Prokuraturii 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 kształtujące się linie orzecznicze. W 2023 roku przedłożono **4** istotne poglądy.

W przypadku spraw z zakresu prawa publicznego poglądy PGRP koncentrowały się na wykładni przepisów dotyczących m.in.:

- nakładania kar pieniężnych przez Komisję Nadzoru Finansowego,
- statusu prawnego nabywców roszczeń dekretowych,
- koncentracji przedsiębiorców.

W sprawach o sygnaturach akt: II GSK 1028/20<sup>22</sup>, II GSK 370/21 i II GSK 115/22 Prokuratura przedstawiła pogląd istotny dotyczący wykładni art. 19e ust. 2 ustawy z 21 lipca 2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym w brzmieniu obowiązującym od 1 stycznia do 25 maja 2019 r. W ocenie Prokuraturii, prawidłowa wykładnia art. 19e ust. 2 ustawy, zarówno

<sup>22</sup> Wyrok NSA: <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/2D1F8A797F>. W pozostałych sprawach nie ma rozstrzygnięć.

w brzmieniu obowiązującym od 1 stycznia do 25 maja 2019 r., jak i po tym okresie, powinna prowadzić do wniosku, że przepis ten stanowił i nadal stanowi podstawę stosowania przepisów wskazanych w nim ustaw (w tym Ordynacji podatkowej) do należności powstałych wskutek nakładania kar pieniężnych. Co za tym idzie, omawiany przepis nie stanowił od 1 stycznia do 25 maja 2019 r. odrębnego uregulowania kwestii terminów przedawnienia nakładania administracyjnych kar pieniężnych, o którym mowa w art. 189a § 2 pkt 3 Kodeksu postępowania administracyjnego. Za prawidłowe należało więc uznać stanowisko przyjęte przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w wyroku z 8 października 2020 r. o sygn. akt VI SA/Wa 308/20.

Prokuratoria przedstawiła także pogląd w sprawie z wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich o wykładnię przez Naczelny Sąd Administracyjny art. 7 dekretu z 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m. st. Warszawy i wyjaśnienia statusu prawnego nabywców roszczeń jako stron w sprawach dotyczących gruntów warszawskich (I OPS 1/23). W ocenie Prokuratury brak jest podstaw do podjęcia uchwały przez NSA. Nabywcy roszczeń wynikających z art. 7 dekretu nie przysługuje przymiot strony w rozumieniu art. 28 Kodeksu postępowania administracyjnego w sprawie o ustanowienie prawa użytkowania wieczystego na podstawie przepisów dekretu. PGRP jednocześnie podziela stanowisko, zgodnie z którym źródłem interesu prawnego (art. 28 k.p.a.), jest norma prawa powszechnie obowiązującego, a nie skutki czynności prawnej dokonanej przez podmiot prawa cywilnego. Charakter roszczenia dekretowego powoduje, że jego transfer w oparciu o oświadczenia woli stron czynności cywilnoprawnej, tj. dotychczasowego właściciela/jego spadkobiercy i nabywcy, nie skutkuje uzyskaniem przez nabywcę roszczenia statusu wnioskodawcy w rozumieniu art. 7 dekretu warszawskiego. Roszczenie to pozostaje trwale związane ze stroną postępowania administracyjnego, dla której zostało przewidziane. Sprawa oczekuje na rozpoznanie.

Prokuratoria zajęła również stanowisko w postępowaniu sądowym przed Sądem Apelacyjnym w Warszawie<sup>23</sup> dotyczącym odwołań od decyzji Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, nakładających karę pieniężną na przedsiębiorców za dokonanie koncentracji bez wymaganego zgłoszenia jej zamiaru Prezesowi UOKiK. Istota poglądu sprowadzała się do wykładni przesłanki „utworzenia wspólnego przedsiębiorcy”, którą posłużono się w art. 13 ust. 2 pkt 3 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów. Prokuratoria wskazywała, że zawiera się w niej nie tylko utworzenie nowego przedsiębiorcy (np. formalny akt zawiązania nowej spółki), ale również utworzenie wspólnego przedsiębiorcy na bazie już istniejącego podmiotu. Drugi z opisanych przypadków, zdaniem PGRP, obejmuje podjęcie działań umożliwiających realizację przez kilku istniejących przedsiębiorców wspólnego przedsięwzięcia (działalności), w oparciu o istniejącego już przedsiębiorcę (w rozumieniu art. 4 pkt 1 tej ustawy).

Przedstawiono również pogląd istotny, opowiadając się za uzależnieniem, na podstawie art. 25e ust. 2 ustawy o Krajowym Rejestrze Sądowym, odpowiedzialności Skarbu Państwa

---

<sup>23</sup> Wyrok z 16 października 2023 r., VII AGa 1/23.



zmienia nabytego po wykreślonym z Rejestru podmiocie od uprzedniego wykazania, że mienie takie istnieje<sup>24</sup>.

#### 4. Proces tworzenia prawa

W 2023 r. Prokuratorii przekazano do zaopiniowania ponad **800** projektów aktów normatywnych i innych dokumentów rządowych. W większości przedmiotem wniosku o opinię były projekty ustaw i rozporządzeń rozpatrywane w ramach rządowego procesu legislacyjnego.

Zasadniczy nacisk położono na analizę projektów **regulacji dotyczących spraw kluczowych dla interesów Skarbu Państwa, a ponadto procedur sądowych**. W tym zakresie Prokuratoria zgłosiła uwagi do **12** projektów. Dotyczyły one:

- zadań i kompetencji organów państwa w sytuacjach kryzysowych, w tym odpowiedzialności za szkody;
- nabywania praw do nieruchomości;
- gospodarowania składnikami majątku przez państwowe osoby prawne;
- polubownych metod rozwiązywania sporów;
- procedury cywilnej, w tym doręczania pism sądowych elektronicznie.

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

Według stanu na koniec 2023 r. **uwagi odnośnie do większości projektów uwzględniono w całości lub w części**. W pozostałych przypadkach nie zakończył się proces legislacyjny lub nie przyjęto stanowiska co do uwag Prokuratorii.

Przykładowo, opiniując projekt *ustawy o ochronie ludności oraz o stanie klęski żywiołowej* (UD432), Prokuratoria proponowała jego uzupełnienie o przepisy chroniące interesy Skarbu Państwa. Dotyczyło to, w szczególności, dookreślenia czynności podejmowanych w wykonaniu zadań objętych poleceniem wojewody, wydawanym przedsiębiorcom. Ponadto, uwagi PGRP zmierzały do doprecyzowania podlegających zwrotowi przedsiębiorcom wydatków z tymi zadaniami związanych. Proponowano również dookreślenie obliczenia terminu wystąpienia szkody, tj. w zakresie tego czy termin ten należy liczyć od wystąpienia klęski żywiołowej, jako zjawiska, które wystąpiło na danym terenie czy od doznania uszczerbku przez osobę poszkodowaną, występującą z wnioskiem o przyznanie wsparcia finansowego. Postulowano też określenie zakresu i sposobu uzyskania finansowania przez jednostki samorządu terytorialnego na realizację określonych w ustawie

<sup>24</sup> Uchwała Sądu Najwyższego z 20 kwietnia 2023 r., III CZP 122/22.

zadań własnych związanych z likwidacją skutków klęski żywiołowej. Uwagi Prokuratorii<sup>25</sup> zostały częściowo uwzględnione. Projekt nie został jednak uchwalony przez Sejm.

Prokuratoria zgłosiła także uwagi do projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego, ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw (UD262)<sup>26</sup>. Celem projektu było m.in. wprowadzenie do Kodeksu postępowania cywilnego trwałych rozwiązań umożliwiających przeprowadzanie posiedzeń za pośrednictwem środków informatycznych, pozwalających na komunikowanie się na odległość (tzw. posiedzeń zdalnych) oraz dokonywanie doręczeń pism sądowych za pośrednictwem portalu informacyjnego. Tego typu narzędzia wprowadzono ustawą z 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych, jednak miały one charakter przejściowy. Prokuratoria, pozytywnie oceniając zamysł przeniesienia tych rozwiązań do kodeksu, zgłosiła szereg uwag na podstawie swoich doświadczeń procesowych. Uwzględniały one zwłaszcza potrzebę wzmocnienia zasady jawności rozpoznawania spraw, zwiększania zaufania do wymiaru sprawiedliwości, konieczność zapewnienia jednolitej praktyki sądowej i przejrzystości przepisów dla adresatów<sup>27</sup>. Wskutek uwag projektodawca zmodyfikował znaczną część projektowanych rozwiązań.

W ramach tego projektu Prokuratoria zaproponowała dodatkowo ujednoczenie zasad doręczania dotyczących Prokuratorii we wszystkich rodzajach postępowań sądowych. Zgodnie z propozycją, zarówno obowiązek posiadania adresu do doręczeń elektronicznych, jak i dokonywania doręczeń bezpośrednich powinien, we wszystkich procedurach, spoczywać na Prokuratorii a nie na poszczególnych radcach. Postulat został uwzględniony.

Ustawa z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego, ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw została ogłoszona 13 września 2023 r. (Dz. U. poz. 1860).

Prokuratoria opiniowała również projekty trzech aktów wykonawczych, które w związku z wejściem w życie ww. ustawy zostały opracowane przez Ministerstwo Sprawiedliwości na podstawie: art. 53e § 2 Prawa o ustroju sądów powszechnych (A517), art. 131<sup>1a</sup> § 4 Kodeksu postępowania cywilnego (A516) i art. 235 § 3 Kodeksu postępowania cywilnego (A518). Przekazując szczegółowe uwagi Prokuratoria podkreśliła potrzebę systemowego spojrzenia na wszystkie regulacje wykonawcze dotyczące portalu informacyjnego, aby zapewnić ich kompletność, spójność i przejrzystość. Uwagi Prokuratorii zostały w dużym stopniu uwzględnione.

Ponadto, w 2023 r., na podstawie udzielonego Prezesowi PGRP upoważnienia, PGRP prowadziła prace legislacyjne nad zmianą rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie osób prawnych zastępowanych przez Prokuratorię Generalną Rzeczypospolitej Polskiej oraz opłat ponoszonych za usługi prawne świadczone przez Prokuratorię Generalną

<sup>25</sup> Uwagi PGRP na etapie SKRM nie zostały opublikowane; materiały dostępne są pod adresem: <https://legislacja.gov.pl/projekt/12363754>.

<sup>26</sup> Projekt dostępny na stronie: <https://legislacja.gov.pl/projekt/12354100>.

<sup>27</sup> Uwagi z etapu SKRM (było to podtrzymanie uwag z etapu opiniowania): <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12354100/12835439/12835441/dokument621918.pdf>.



Rzeczypospolitej Polskiej, a także opłat za przeprowadzenie postępowania przed Sądem Polubownym przy Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej<sup>28</sup>. Na skutek zmiany tych przepisów, ogłoszonej 26 czerwca 2023 r. (Dz. U. poz. 1196), doszło do aktualizacji podmiotów zastępowanych przez PGRP oraz doprecyzowanie przepisów o ponoszeniu opłat.

## 5. Zadania PGRP w zakresie administrowania mieniem państwowym

Działalność dotycząca administrowania mieniem państwowym obejmuje zdania Prezesa PGRP uregulowane zwłaszcza przez ustawę o zasadach zarządzania mieniem państwowym i ustawę – przepisy wprowadzające ustawę o zasadach zarządzania mieniem państwowym. 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 rachunkowości<sup>29</sup>, zaliczonymi do wartości niematerialnych i prawnych, rzeczowych aktywów trwałych lub inwestycji długoterminowych, w tym wniesienia ich jako wkładu do spółki lub spółdzielni, a także w zakresie oddania tych składników aktywów trwałych do korzystania innemu podmiotowi, na okres dłuższy niż 180 dni w roku kalendarzowym<sup>30</sup>;
- **uzgadnianie zamiaru zagospodarowania składników rzeczowych majątku ruchomego** na podstawie przepisów rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie szczegółowego sposobu gospodarowania składnikami rzeczowymi majątku ruchomego Skarbu Państwa;
- **opracowywanie rocznego sprawozdania o stanie mienia Skarbu Państwa, prowadzenie ewidencji** podmiotów, którym przysługuje prawo wykonywania uprawnień wynikających z praw majątkowych Skarbu Państwa lub do działania w imieniu Skarbu Państwa oraz ewidencji zbiorczej mienia Skarbu Państwa;
- **wykonywanie praw i obowiązków Skarbu Państwa** wynikających z tytułu uczestnictwa w **spółkach** działających na terenie Rzeczypospolitej Polskiej przed dniem 1 września 1939 r., w tym tzw. spółkach reaktywowanych, na podstawie art. 101 ust. 1 i 2 przepisów wprowadzających ustawę o zasadach zarządzania mieniem.

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

### 5.1. Wyrażanie zgody na rozporządzenie składnikami aktywów trwałych

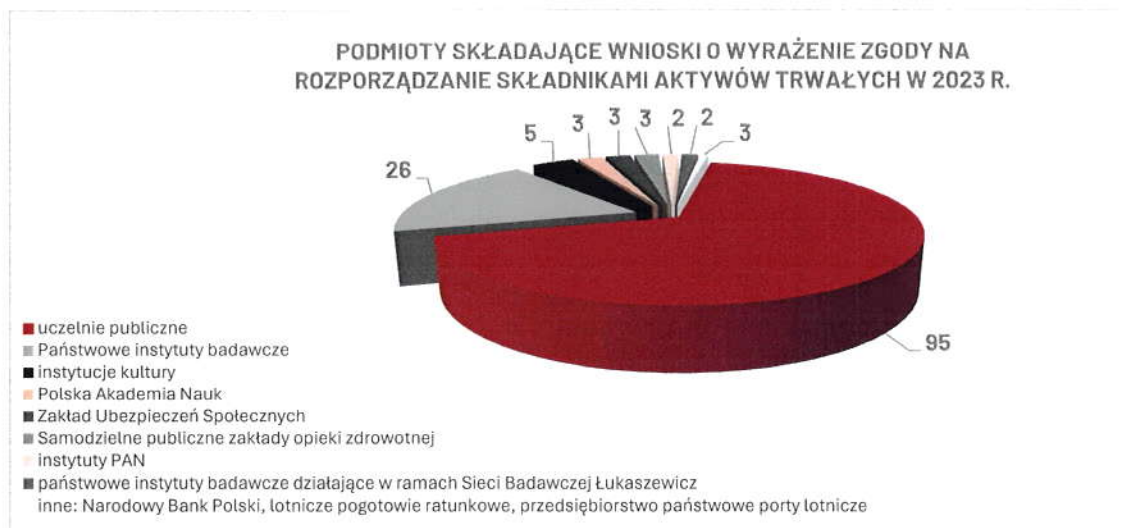
W 2023 r. do Prezesa Prokuraturii wpłynęło **142** wnioski dotyczące wyrażenia zgody na rozporządzenie mieniem państwowymi osobami prawnymi lub na oddanie mienia do korzystania. Zdecydowana większość wniosków (95) została złożona przez uczelnie publiczne.

<sup>28</sup> Projekt dostępny na stronie: <https://legislacja.gov.pl/projekt/12367501>.

<sup>29</sup> Ustawa z 29 września 1994 r., t.j. Dz. U. z 2023 r., poz. 120, z późn. zm.

<sup>30</sup> 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, Dz. U. z 2023 r. poz. 742, z późn. zm. oraz art. 24 ust. 3 ustawy z 30 kwietnia 2010 r. o Polskiej Akademii Nauk, Dz. U. z 2020 r., poz. 1796, z późn. zm., art. 33 ust. 1 ustawy z 21 lutego 2019 r. o Sieci Badawczej Łukasiewicz, Dz. U. z 2020 r., poz. 2098, z późn. zm., art. 95 ust. 5 w zw. z art. 95 ust. 1 ustawy z 10 lipca 2015 r. o Agencji Mienia Wojskowego, Dz. U. z 2022 r., poz. 2061.

W przeważającej mierze wnioski dotyczyły czynności prawnych ustanowienia służebności (48), sprzedaży (35) oraz oddania do odpłatnego korzystania (najem, dzierżawa – 26 wniosków), ustanowienia hipoteki (15 wniosków).



Wykres nr 7: Podmioty składające wnioski o wyrażenie zgody na rozporządzenie składnikami aktywów trwałych w 2023 r.

Jeżeli chodzi o sposób rozstrzygnięcia wniosków – najczęściej dochodzi do wyrażenia zgody na dokonanie czynności – w 2023 r. wydano taką zgodę w przypadku 109 wniosków, zaś odmowę – jedynie w 4 przypadkach. Rozstrzygnięcia wydane w 2023 r. zawiera poniższe zestawienie.

Sposób rozstrzygnięcia wniosków	Liczba rozstrzygnięć
wyrażenie zgody na dokonanie czynności	109
wyrażenie odmowy na dokonanie czynności	4
wniosek bezprzedmiotowy	2
zwrot wniosku	5
brak właściwości Prezesa PGRP	8
inny sposób zakończenie (np. odstąpienie od wniosku, połączenie z inną sprawą)	5

Tabela nr 6: Zestawienie rozstrzygnięć w przedmiocie wniosków o wyrażenie zgody na rozporządzenie składnikami aktywów trwałych w 2023 r.

## 5.2. Uzgadnianie zamiaru zagospodarowania składników rzeczowych majątku ruchomego

W 2023 r. do Prokuraturii wpłynęło ponadto **137** wniosków złożonych na podstawie przepisów rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie szczegółowego sposobu gospodarowania składnikami rzeczowymi majątku ruchomego Skarbu Państwa, których przedmiotem było **uzgodnienie zamiaru zagospodarowania składników rzeczowych majątku ruchomego**. Liczba tych wniosków utrzymała się na zbliżonym poziomie, co zilustrowano w poniższej tabeli. W 2023 r. wydano w tym przedmiocie łącznie **114** 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

Tabela nr 7: Liczba zarejestrowanych wniosków dotyczących wyrażenia zgody na rozporządzenie mieniem państwowych osób prawnych lub na oddanie mienia do korzystania w latach 2020-2023

Sposoby rozstrzygnięć wniosków składanych do PGRP w 2023 r. wskazuje poniższe zestawienie:

Sposoby rozstrzygnięć	Liczba
niezgłoszenie zastrzeżeń	114
inny sposób zakończenia – cofnięcie wniosku	14
brak właściwości	12

Tabela nr 8: Zestawienie rozstrzygnięć wniosków w przedmiocie uzgodnienia zamiaru zagospodarowania składników rzeczowych majątku ruchomego w 2023 r.

### 5.3. Zadania w zakresie sprawozdawczości i ewidencjonowania mienia Skarbu Państwa

Sprawozdanie o stanie mienia Skarbu Państwa według stanu na dzień 31 grudnia 2022 r. zostało przekazane do Marszałka Sejmu 29 grudnia 2023 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 2023 r. przedmiotowa ewidencja zbiorcza, oparta na informacjach uzyskanych od **74** dysponentów części budżetowych, obejmowała **2741** jednostek;
- **ewidencję spółek z udziałem Skarbu Państwa**, prowadzoną na podstawie informacji otrzymywanych od **16** organów nadzorujących, która na koniec 2023 r. obejmowała **397** spółek;
- **ewidencję przedsiębiorstw państwowych**, prowadzoną na podstawie informacji otrzymywanych od **9** organów nadzorujących, która na koniec 2023 r. obejmowała **17** przedsiębiorstw państwowych.

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

Jeżeli chodzi o zadania realizowane na podstawie przepisów wprowadzających ustawę o zasadach zarządzania mieniem państwowym, obejmują one w szczególności wykonywanie praw i obowiązków Skarbu Państwa wynikających z tytułu uczestnictwa w spółkach działających na terenie Rzeczypospolitej Polskiej przed 1 września 1939 r., w tym **tw. 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 2023 r. obejmowało ono udział w walnych zgromadzeniach akcjonariuszy i zgromadzeniach wspólników tych podmiotów oraz wykonywanie prawa głosu.

## 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. Prokuratura 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.

Zadania Prokuraturii Generalnej i Prezesa PGRP oraz Urzędu PGRP - na 31 grudnia 2023 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 2023 r. wynosił (w przeliczeniu na pełne etaty) **298,62** etaty, w tym:

- prezes i 3 wiceprezesów;
- radcowie - 149,87 etatu;
- referendarze - 31 etatów;
- asystenci - 33 etaty;
- pozostali pracownicy - 80,75 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 zarabkowania. 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 Prokuratorii 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 Urzędu PGRP, jak i samej Prokuratorii – 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 2022 r., w 2023 r. nastąpił wzrost poziomu zatrudnienia (z poziomu **294,72 etatów** do wspomnianego poziomu **298,62 etatów**) – związany przede wszystkim z rozszerzeniem zakresu zadań w obszarze opiniowania projektów umów i czynności prawnych. 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 Prokuratorii 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 Prokuratorii 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 Prokuratorii – 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 2023 r. przeprowadzono **9** wykładów przeznaczonych dla wszystkich prawników PGRP, **2** szkolenia specjalistyczne z zakresu metod i technik przesłuchań oraz weryfikowania informacji, warsztaty wewnętrzne, związane z wydaniem przez PGRP kolejnych rekomendacji, tj. *Rekomendacji w zakresie formułowania postanowień umów dotyczących kar umownych*, a także **7** warsztatów negocjacyjnych, przeprowadzonych w niewielkich grupach oraz cykl warsztatów z zakresu doskonalenia umiejętności z zakresu zarządzania (od marca do maja 2023 r.). Oznacza to, że **prawnicy PGRP szkoleni są średnio przynajmniej raz w miesiącu**, nie wliczając w to indywidualnie podejmowanych ze wsparciem UPGRP szkoleń (np. studia podyplomowe, szkolenia zawodowe, kursy językowe). W przypadku warsztatów negocjacyjnych, w toku kilku dwudniowych sesji dla grup liczących ok. 12 osób, przeszkolono ponad 70 prawników. Jest to tym bardziej istotne, że, jak już wspomniano, wartość przedmiotu spraw, w których uczestniczy Prokuratoria w procesie negocjacji lub mediacji sięga wielu miliardów złotych. W procesach tych uczestniczą często prawnicy z największych polskich i międzynarodowych kancelarii prawniczych, specjalizujących się w prowadzeniu negocjacji.

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.

W 2023 r. przeprowadzony został także pilotażowy projekt we współpracy z Uniwersytetem Warszawskim, gdzie uruchomiono przedmiot: *Skarb Państwa w obrocie gospodarczym*, którego wykładowcami są m.in. pracownicy Prokuratorii. Wobec pozytywnego odbioru tej inicjatywy, przedmiot wykładany jest również w trwającym już roku – ponownie – we współpracy z Prokuratorią.

### **4. Wykonanie budżetu PGRP**

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



## 4.1. Wydatki

Plan wydatków Urzędu Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej na 31 grudnia 2023 r. wynosił **80 145 769,62 zł**. W stosunku do kwoty planu wynikającej z ustawy budżetowej na 2023 r., tj. **67 618 000,00 zł**, uległ zwiększeniu o kwotę **12 527 769,62 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 4 237 094,55 zł;
- celowej część 83 poz. 16 – rezerwa na zobowiązania wymagalne Skarbu Państwa – kwota 3 770 278,94 zł;
- celowej część 83 poz. 44 – dofinansowanie realizacji niektórych zadań kontynuowanych – kwota 3 304 850 zł;
- celowej część 83 poz. 73 – rezerwa na zmiany systemowe i niektóre zmiany organizacyjne, w tym nowe zadania – kwota – 36 448,65 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 1 179 097,48 zł.

Wykonanie planu wydatków Urzędu Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej na 2023 r. po zmianach wyniosło **78 074 296,08 zł**, tj. **97,42 %**. Zestawienie najistotniejszych wydatków PGRP w 2023 r. zawarto w poniższej tabeli.

Tytuł wydatku	Wykonanie planu wydatków
wydatki osobowe niezaliczane do wynagrodzeń oraz różne wydatki na rzecz osób fizycznych	43 824,35 zł
wynagrodzenia osobowe pracowników, w tym dodatkowe wynagrodzenie roczne	50 140 206,22 zł
pochodne od wynagrodzeń	8 982 448,28 zł
usługi prawnicze	3 587 282,42 zł
czynsz najmu siedziby PGRP	2 969 851,68 0 zł
koszty eksploatacyjne związane z utrzymaniem siedzib PGRP	2 602 215,38 zł
wydatki na zakupy inwestycyjne jednostek budżetowy	1 727 577,48 zł

Tabela nr 9: Zestawienie najistotniejszych wydatków PGRP w 2023 r.

## 4.2. Dochody

Plan dochodów Urzędu PGRP, wynikający z ustawy budżetowej na 2023 r. oraz na 31 grudnia 2023 r. wynosił **9 576 000,00 zł**. Został zrealizowany w kwocie **15 261 539,29 zł** (**159,37 %** wykonania planu).

Tytuł dochodu	Wykonanie planu dochodów
wpływy z tytułu zasądzonych i uzyskanych kosztów zastępstwa procesowego i egzekucyjnego oraz zwrotu opłaty komorniczej/egzekucyjnej	7 057 853,83 zł

Tytuł dochodu	Wykonanie planu dochodów
roczna opłata abonamentowa	2 900 907,35 zł
opłaty za wykonanie zastępstwa osoby zastępowanej	1 611 325,00 zł
opłaty za sporządzenie opinii prawnej na zlecenie osoby zastępowanej	620 723,29 zł
opłaty za postępowanie przed Sądem Polubownym	1 729 251,75 zł
odsetki bankowe oraz za zwłokę w zapłacie	1 297 624,11 zł
zwrot wydatków poniesionych przez Urząd w latach ubiegłych	14 443,03 zł
Wpływy z różnych dochodów	29 398,63 zł

Tabela nr 10: Zestawienie głównych źródeł dochodów w 2023 r.

*marcin hałady*



**INFORMACJA STATYSTYCZNA O SPRAWACH PROWADZONYCH W PGRP – stan na dzień 31 grudnia 2023 r.**

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

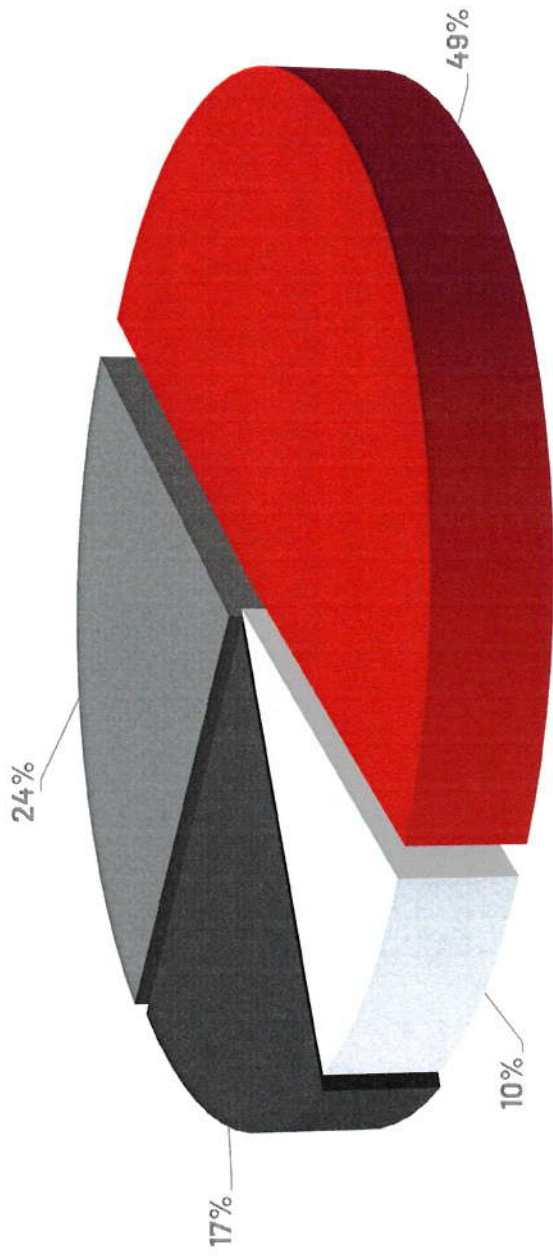
DANE/ROK	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Liczba spraw sądowych w toku na 31 grudnia danego roku	7 537	7 085	6 581	7 448	8 134	7 887	8 097	8 008	8 261	8 533
Liczba spraw sądowych zakończonych	3 698	4 024	3 829	2 887	2 669	3 078	2 249	2 698	2 983	2 562
Liczba nowych spraw sądowych	4 012	3 641	3 335	3 865	3 402	3 264	2 377	2 835	3 236	2 834
Skuteczność liczbowa - sprawy bierne (w %)	94,67	94,32	94,29	86,63	84,95	86,03	86,3	82,7	84,6	85,5
Skuteczność liczbowa - sprawy czynne (w %)	86,18	85,81	83,97	82,89	80,08	85,17	83,1	84	85,2	85,9
Zatrudnienie (w etatach)	190	192	213,25	290,97	284,82	278,92	285,77	277,52	294,72	298,62

## 2. Poszczególne sprawy rejestrowane w PGRP 2006-2023

Typ spraw	Liczba spraw według roku wszczęcia																		Razem
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	
Sprawy sądowe	1190	1740	1466	2636	4715	4478	4709	4330	4012	3641	3335	3865	3402	3264	2377	2835	3236	2834	58065
Wnioski o wydanie opinii prawnych	59	111	94	82	48	47	44	42	51	26	42	348	430	451	527	499	813	1004	4718
Wnioski o zaopiniowane aktów normatywnych	133	373	421	756	816	731	727	739	645	690	635	1287	1235	1236	1046	975	1020	852	14317
Pozostałe	129	89	158	284	764	1196	1460	1568	1683	1725	1630	1425	1557	1289	1484	1494	1507	1671	21113
<b>Razem</b>	<b>1511</b>	<b>2313</b>	<b>2139</b>	<b>3758</b>	<b>6343</b>	<b>6452</b>	<b>6940</b>	<b>6679</b>	<b>6391</b>	<b>6082</b>	<b>5642</b>	<b>6925</b>	<b>6624</b>	<b>6240</b>	<b>5434</b>	<b>5803</b>	<b>6576</b>	<b>6361</b>	<b>98213</b>

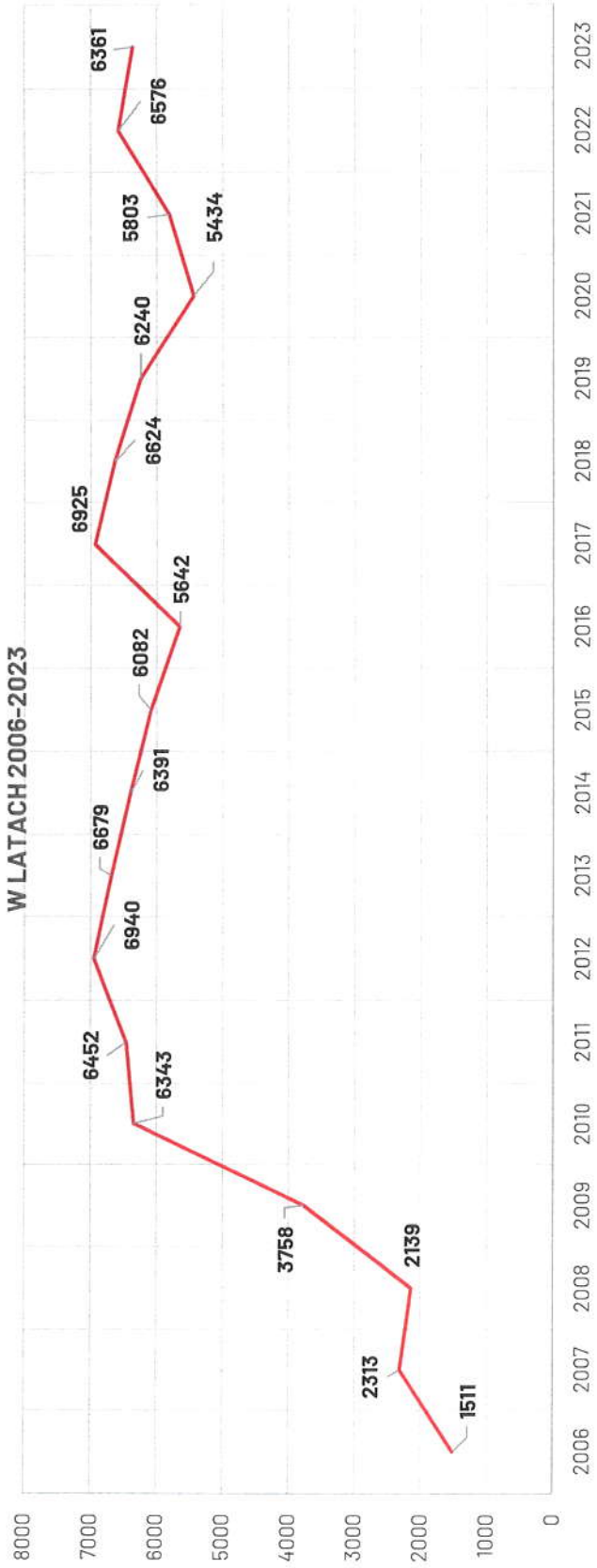


## SPRAWY ZAREJESTROWANE W PGRP 2018-2023



■ sprawy sądowe    ■ wnioski o wydanie opinii prawnych    ■ wnioski o zaopiniowane aktów normatywnych    ■ pozostałe

TENDENCJA ZMIAN ROCZNEGO WPŁYWU SPRAW DO PGRP  
W LATACH 2006-2023

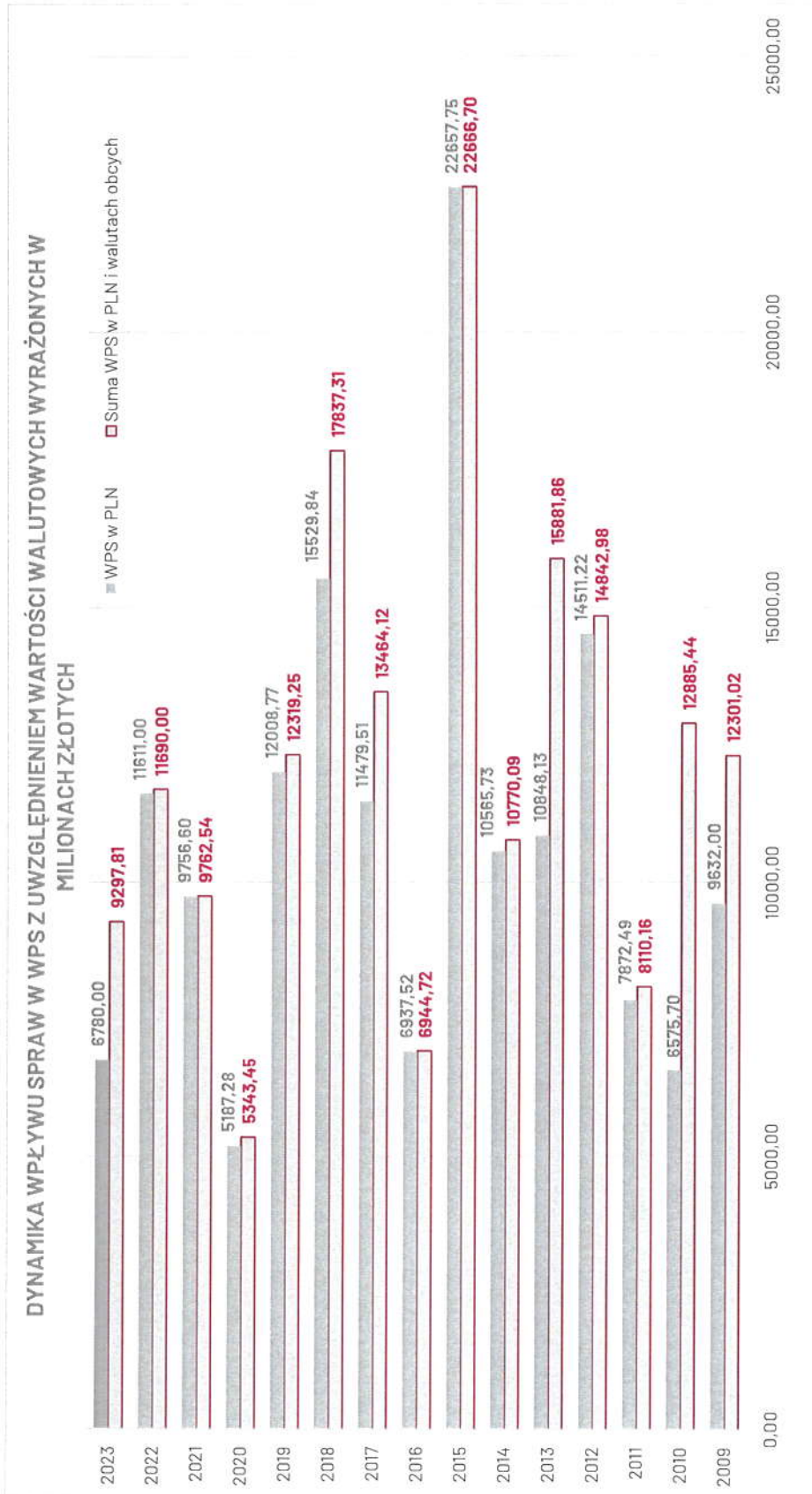




**3. Sprawy sądowe prowadzone przez PGRP w 2023 r. - zestawienie chronologiczne**

<b>Sprawy sądowe prowadzone przez Prokuratorię Generalną w 2023 r.</b>	<b>Liczba spraw</b>
Pozostające w toku wg stanu na dzień 1 stycznia 2023 r.	8 261
Zarejestrowane w okresie 1 stycznia - 31 grudnia 2023r.	2 834
Pozostające w toku wg stanu na dzień 31 grudnia 2023 r.	8 533

#### 4. Dynamika zmian ogólnej wartości przedmiotu sporu w sprawach zarejestrowanych w latach 2009-2023





**DYNAMIKA WPŁYWU SPRAW Z PORÓWNIANIEM ROCZNEGO WPŁYWU SPRAW DO PGRP  
W LATACH 2006-2023**

