



Prokuratura Generalna
Rzeczypospolitej Polskiej

PGRP

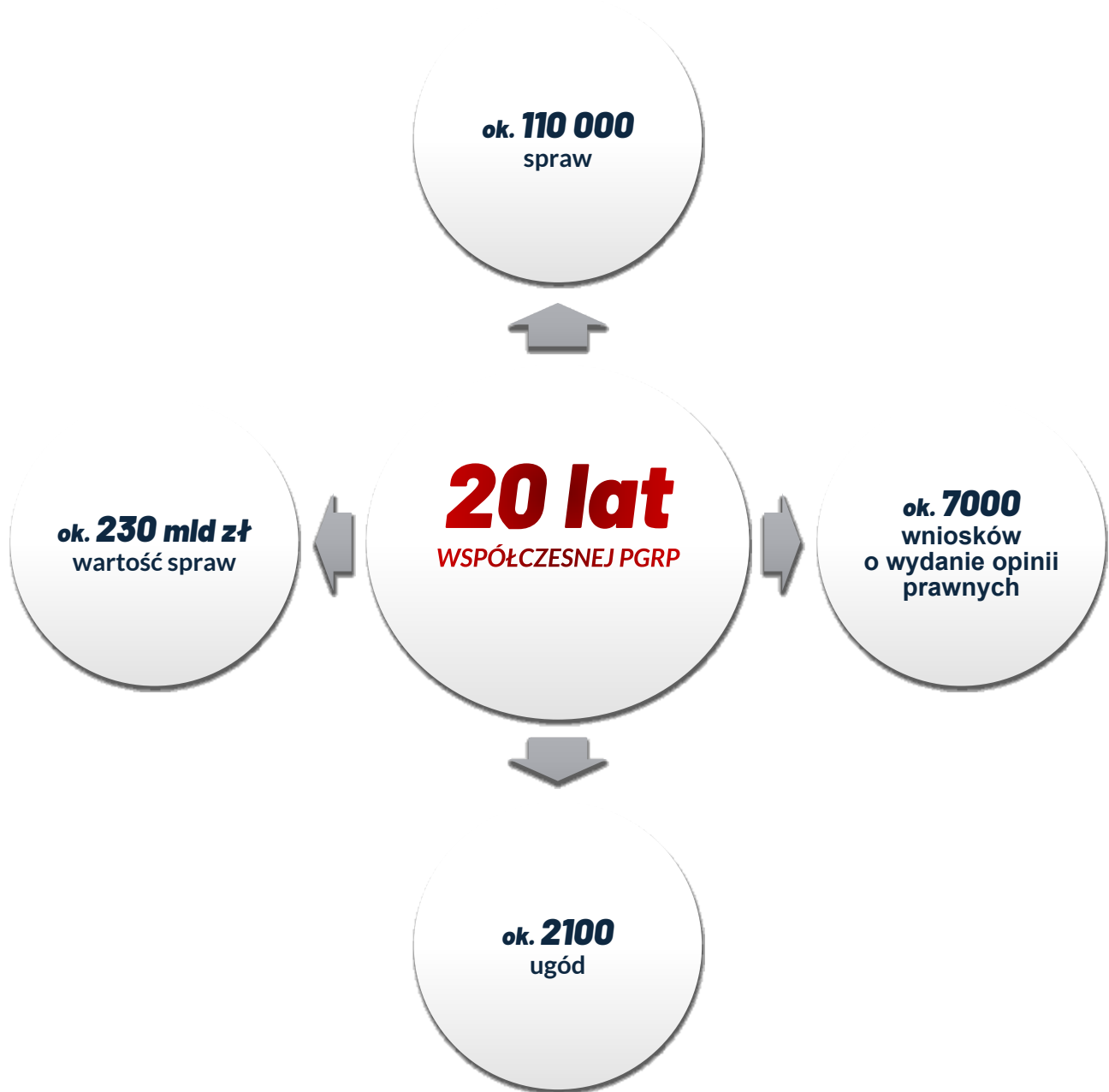
PRAWO • GWARANCJA • RZETELNOŚĆ • PROFESJONALIZM

20 *LAT Nowoczesnej ochrony interesów państwa*

Sprawozdanie z działalności Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej za 2025 rok

Warszawa, marzec 2026

*Prezes Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej
/podpisano elektronicznie/*





Misja Prokuratury 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 Prokuratury Generalnej RP

- **Bezpieczeństwo prawne**

Najwyższą wartością Prokuratury Generalnej jest bezpieczeństwo prawne Rzeczypospolitej Polskiej i innych podmiotów zastępowanych.

- **Profesjonalizm**

Prokuratura 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 aktywny zespół radców i referendarzy oraz wspierających ich asystentów i pracowników administracyjnych.

Podsumowanie

Prokuratura 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. Prokuratura Generalna pełni zatem rolę doradcy prawnego dla podmiotów z sektora publicznego.

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

1. Podsumowanie działalności w 2025 r.

1.1. Podstawowe informacje o działalności PGRP – przegląd

Prokuratura Generalna RP – podstawowe dane	
300	etatów w UPGRP, w tym 211 dotyczy prawników
ok. 98 mln zł	budżet na 2025 r., z czego 91 mln zł to wydatki bieżące (m.in. wynagrodzenia, czynsz) a 7 mln zł – wydatki majątkowe na IT
ok. 8 500	trwających spraw z zakresu zastępstwa procesowego, o łącznej wartości przedmiotu sporu ok. 81 mld zł
ok. 95 %	skuteczność PGRP w sprawach przeciwko Skarbowi Państwa lub państwowym osobom prawnym (jeżeli chodzi o kwoty roszczeń oddalonych)
ok. 81 %	skuteczność PGRP w sprawach z powództwa Skarbu Państwa lub państwowych osób prawnych (jeżeli chodzi o kwoty roszczeń zasądzonych)
10	arbitraży inwestycyjnych oraz spraw post-arbitrażowych
>1 100	wniosków o wydanie opinii prawnej

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

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

713

wniosek o przeprowadzenie mediacji i koncyliacji przed Sądem Polubownym przy PGRP, o wartości **ok. 26,6 mld zł**, przy skuteczności mediacji **80 %**.

Podmioty obsługiwane przez Prokuratorię Generalną RP

Jednostki Skarbu Państwa, w tym:	Osoby zastępowane ³ , w tym:
<ul style="list-style-type: none"> • Kancelaria Prezesa Rady Ministrów; • Ministerstwa; • inne urzędy centralne i organy administracji rządowej, np. GIF, KRRiT; • wojewodowie; • starostowie (w zakresie zadań Skarbu Państwa); • GDDKiA; • Agencja Uzbrojenia; • zarządy infrastruktury i bazy logistyczne; • Centrum Unijnych Projektów Transportowych; • jednostki Lasów Państwowych. 	<ul style="list-style-type: none"> • spółki Skarbu Państwa, w tym spółki z grupy PFR, spółki kolejowe (PKP PLK S.A., PKP S.A.), spółki związane z infrastrukturą krytyczną: PSE S.A., OGP Gaz-System S.A., PERN S.A., PEJ sp. z o.o., a także Polskie Porty Lotnicze S.A., CPK sp. z o.o., Poczta Polska S.A.; • niektóre spółki z udziałem Skarbu Państwa, np. Grupa Azoty S.A., PLL LOT S.A.; • PGW Wody Polskie; • agencje wykonawcze (np. KOWR, PAŻP, RARS, AMW); • NFZ, ZUS, Urząd KNF, Rzecznik Finansowy; • uczelnie publiczne, PAN i instytuty naukowe oraz instytuty badawcze; • instytucje kultury i muzea; • instytucje gospodarki budżetowej, np. COI, COAR; • parki narodowe.

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

Informacja o przykładowych sprawach prowadzonych w Prokuratorii Generalnej RP

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

³ Czyli osoby prawne wymienione w załączniku do rozporządzenia wydanego na podstawie art. 12 ust. 3 ustawy o PGRP, tj. rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie osób prawnych zastępowanych przez 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 Prokuratorii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej z 11 maja 2017 r., tj. 2024 r. poz. 1580.

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

- najwięcej **spraw sądowych** dotyczy sporów powstałych na tle realizacji dużych inwestycji infrastrukturalnych, zwłaszcza drogowych, kolejowych, a także związanych z budową lub modernizacją m.in. urządzeń wodnych, infrastruktury krytycznej, budynków użyteczności publicznej. Skarb Państwa i podmioty publiczne są największymi w Polsce inwestorami, a rynek zamówień publicznych ma wartość **ok. 300 mld zł**. Sprawy te są szczególne pod względem obszerności, złożoności, czasu rozpoznania ich przez sądy oraz potrzebnego zaangażowania. Dodatkowo inwestycje drogowe i kolejowe są często realizowane w oparciu o międzynarodowe wzorce umowne, w tym warunki kontraktowe FIDIC. W każdym niemal postępowaniu konieczne jest zasięgnięcie opinii biegłych lub instytutów. Są to również sprawy o wysokich wartościach sporu – często wartość przedmiotu sporu przekracza kwotę **kilkudziesięciu milionów złotych**, a w niektórych przypadkach sięga nawet **setek milionów złotych**;
- przykładowo PGRP prowadzi obecnie **ok. 630** spraw sądowych GDDKiA oraz **ok. 60** spraw sądowych PKP PLK S.A. Zdarza się, że jedna tylko taka sprawa obejmuje kilkadziesiąt roszczeń o wartości **kilkuset milionów zł**;
- dużą grupę stanowią **sprawy reprivatyzacyjne** (ok. **780** spraw) o łącznej wartości przedmiotu sporu wynoszącej **ok. 8,1 mld zł**. Gros stanowią sprawy dot. gruntów warszawskich, reformy rolnej i nacjonalizacji przemysłu. Istotną grupę spraw stanowią też procesy związane z przejmowaniem zespołów dworsko-parkowych na reformę rolną w całym kraju;
- do nowych obszarów praktyki sądowej PGRP można z kolei zaliczyć zastępstwo procesowe w precedensowych, skomplikowanych i **wielomilionowych** sprawach dot. dochodzenia roszczeń o naprawienie szkody wyrządzonej przez naruszenie prawa konkurencji. Niekorzystne wyroki sądów I instancji zostały w obu sprawach uchylone w 2024 r. ; w roku 2025 sprawy toczyły się w pierwszej instancji .

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

- w 2025 r. Prokuratoria uzyskała dwa korzystne wyroki w postępowaniach arbitrażowych: w postępowaniu opartym na postanowieniach Traktatu o stosunkach handlowych i gospodarczych, zawartego pomiędzy Rzeczpospolitą Polską a Stanami Zjednoczonymi Ameryki i w postępowaniu opartym na umowie o wzajemnej ochronie i popieraniu inwestycji zawartej między RP a Republiką Cypru.

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

- generalnym podejściem PGRP jest zachęcanie podmiotów publicznych do wyboru **najkorzystniejszej ścieżki postępowania** i przekonywanie, że, w określonych warunkach, taki charakter ma zawarcie korzystnej ugody. Jest to nie tylko dopuszczalne, ale wręcz lepiej realizuje interes Skarbu Państwa niż długotrwały proces sądowy, prowadzony w sytuacji istotnego ryzyka procesowego;
- przy udziale PGRP zawartych zostało wiele ugód, np. waloryzujących wynagrodzenie wykonawców w wyniku gwałtownego wzrostu cen materiałów i surowców po agresji Rosji na

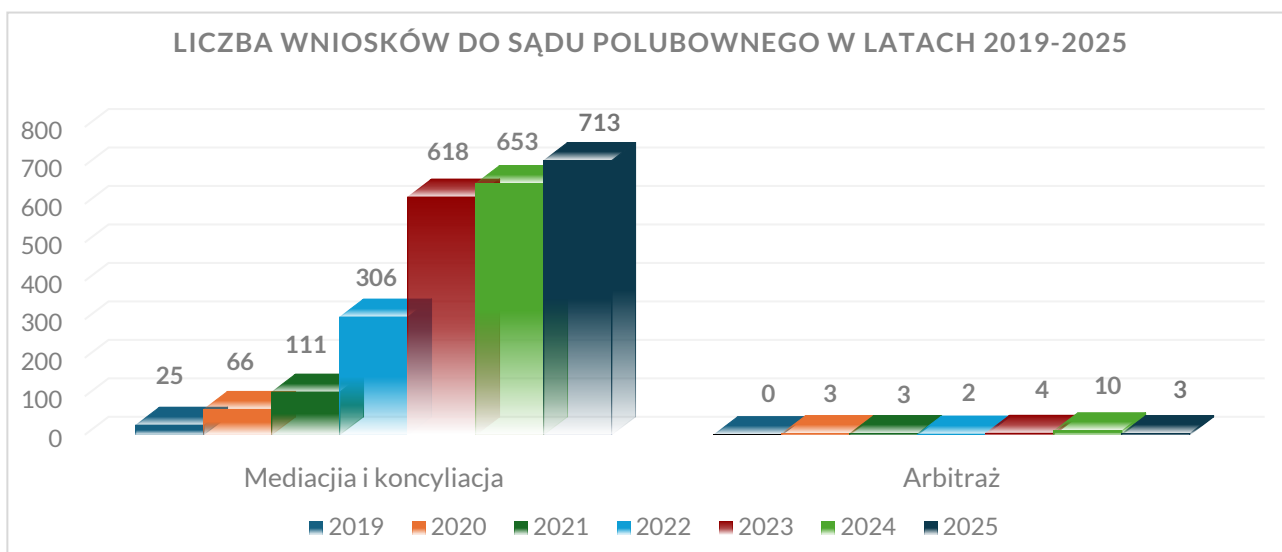
Ukrainę. Pozwoliło to nie tylko zakończyć inwestycje z dotychczasowymi wykonawcami bez długoletnich sporów sądowych, ale też **uniknąć fali upadłości firm wykonawczych i podwykonawczych realizujących inwestycje**, szczególnie infrastrukturalne. W 2025 r. to podejście było kontynuowane;

- PGRP wsparła PKP PLK S.A. w rozmowach ugodowych prowadzonych z konsorcjum wykonawczym, realizującym umowę na zaprojektowanie i wykonanie robót w ramach projektu „Budowa infrastruktury systemu ERTMS/GSM-R na liniach kolejowych PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. w ramach NPW ERTMS, Część 1”. W efekcie ponad 2-letnich rozmów ugodowych, w grudniu 2025 r. zawarto pakiet ugód mediacyjnych, mających na celu wyeliminowanie wszelkich kwestii spornych, utrudniających realizację kontraktu o strategicznym znaczeniu dla bezpieczeństwa ruchu kolejowego, dotyczącego wdrożenia Globalnego Systemu Łączności Mobilnej dla Kolei (GSM-R);
- PGRP uczestniczyła w negocjacjach w zakresie Umowy Centralnej oraz Aneksów do wcześniejszej Umowy Centralnej - dotyczących doręczania przez Poczta Polska S.A. przesyłek dla Sądów Powszechnych, Prokuratur itp., zawieranych pomiędzy Centrum Zakupów dla Sądownictwa z Poczta Polska S.A.;
- PGRP jest zaangażowana również w mediacje i negocjacje dotyczące inwestycji energetycznych o strategicznym znaczeniu dla bezpieczeństwa kraju;
- istotną część stanowiły również negocjacje dotyczące umów IT;
- ugody zawarte zostały także w sprawach o istotnym znaczeniu społecznym. W 2025 r. PGRP zakończyła proces zawierania ugód z **poszkodowanymi w wyniku powodzi w rejonie Płocka**. Ugody zawierane były również w sprawach indywidualnych.

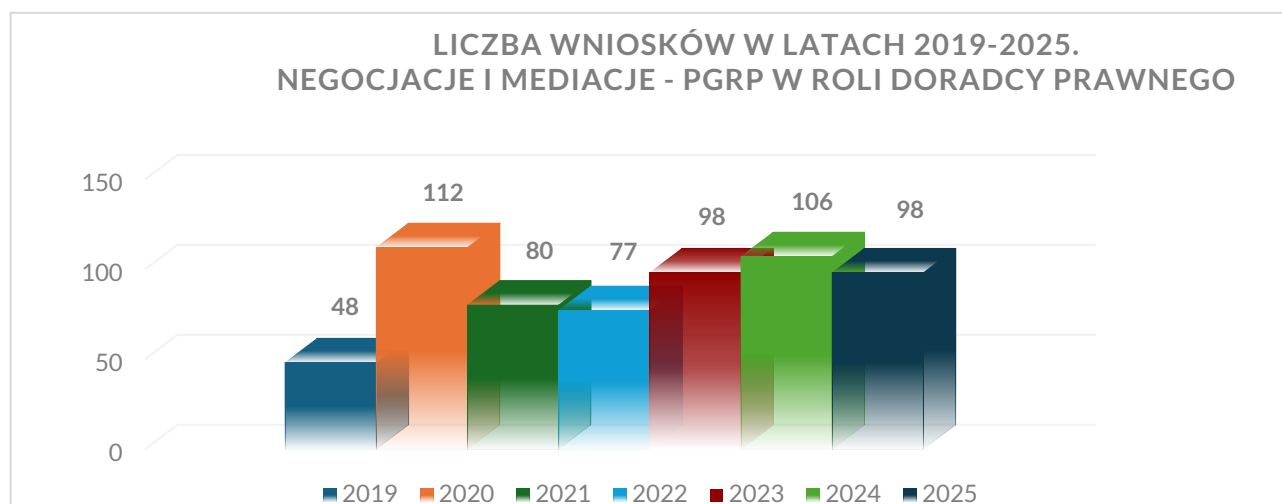
➤ **Prokuratoria wydaje opinie prawne oraz uczestniczy w negocjacjach prowadzących do zawarcia nowych umów.**

- szczególnie istotne jest doradztwo przy zawieraniu umów dotyczących zakupów w dziedzinie **obronności i bezpieczeństwa Państwa**. Obejmuje ono współpracę przy zakupach na dostawy sprzętu, uzbrojenia i wyposażenia wojskowego (głównie dla Agencji Uzbrojenia, baz logistycznych) oraz infrastruktury wojskowej (głównie dla rejonowych zarządów infrastruktury). W związku z wojną w Ukrainie obszar ten miał i ciągle ma **krytyczne znaczenie**. PGRP uczestniczyła w negocjacjach niektórych umów m.in. na **dostawę sprzętu, uzbrojenia i wyposażenia wojskowego oraz umów offsetowych**;
- od 2024 r. (co było kontynuowane także w 2025 r.) PGRP wspiera **PEJ w negocjacjach dot. umowy na budowę elektrowni jądrowej**.

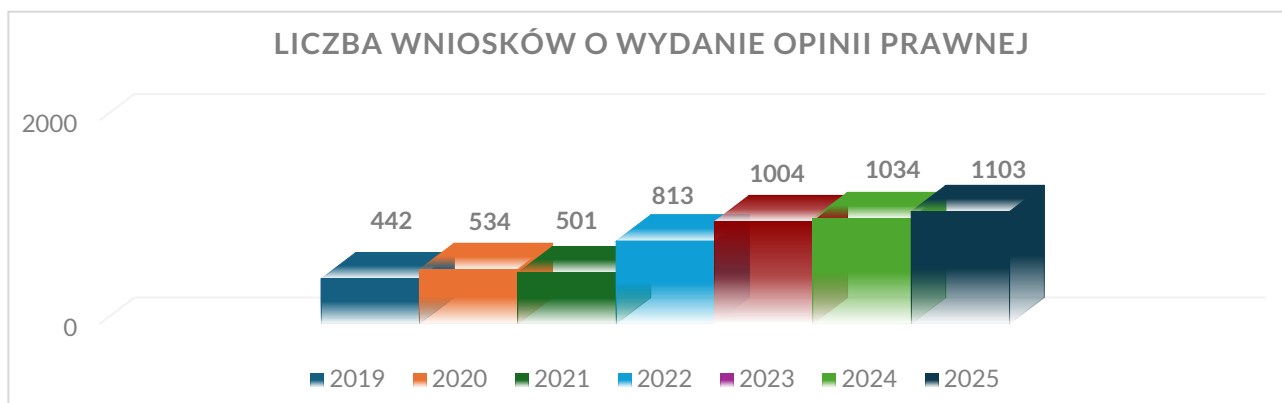
1.2. Podstawowe informacje o działalności PGRP – ujęcie graficzne



Wykres nr 1: Liczba wniosków o mediacje, koncyliacje i arbitraż w latach 2019-2025 – SP przy PGRP



Wykres nr 2: Liczba wniosków w latach 2019-2025, dotyczących negocjacji i mediacji (PGRP w roli doradcy prawnego)



Wykres nr 3: Zestawienie wniosków o wydanie opinii prawnej – w latach 2019-2025

2. Poszczególne obszary działalności PGRP w 2025 r. – podsumowanie

2.1. Zastępstwo procesowe

Podstawowym obszarem działalności Prokuratorii pozostaje zastępstwo procesowe Skarbu Państwa i państwowych osób prawnych. Według stanu na 31 grudnia 2025 r. Prokuratoria prowadziła **8 475 sprawy sądowe o łącznej wartości ok. 81 mld zł** (uwzględniając również wartość roszczeń wyrażonych w walutach obcych).

Oprócz spraw krajowych Prokuratoria uczestniczyła w międzynarodowych sprawach arbitrażowych, w których stroną jest Rzeczpospolita Polska, dotyczących umów o ochronie i popieraniu wzajemnych inwestycji (BIT). W 2025 r. PGRP prowadziła jednocześnie **8** takich spraw, a także **2** sprawy post-arbitrażowe. Sprawy z zakresu arbitrażu międzynarodowego, w które zaangażowana jest PGRP należą niejednokrotnie **do największych w skali światowej**.

Ponadto, również w ramach wskazanej wyżej ogólnej liczby postępowań, PGRP wykonywała także czynności zastępstwa w **7** sprawach z zakresu arbitrażu handlowego, reprezentując Skarb Państwa i państwowe osoby prawne.

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

W przypadku spraw skierowanych przeciwko Skarbowi Państwa lub państwowym osobom prawnym (sprawy bierne), w roku 2025 Prokuratoria wygrała 704 sprawy – oddalone zostały roszczenia na łączną kwotę ok. 1 869 840 624 zł. Spraw przegranych z kolei było 185, a łączna kwota zasądzeń wyniosła ok. 101 941 644 zł.

Daje to skuteczność w sprawach biernych na poziomie **94,8%**, jeżeli przyjąć kryterium kwotowe i **79,2%**, jeżeli przyjąć kryterium liczby spraw.

W przypadku spraw z powództwa Skarbu Państwa lub państwowych osób prawnych (sprawy czynne), spraw wygranych było 211 – zasądzono roszczenia na łączną kwotę ok. 292 323 562 zł. Z kolei przegraną zakończyło się 52 sprawy, w których oddalono roszczenia na łączną kwotę ok. 66 759 129 zł.

Oznacza to, że w sprawach czynnych Prokuratoria osiągnęła skuteczność na poziomie **81,4%** - w przypadku kryterium kwotowego i **80,2%** - uwzględniając kryterium liczby spraw.

W 2025 r. Prokuratoria uzyskała dwa korzystne wyroki w postępowaniach arbitrażowych: w postępowaniu opartym na postanowieniach Traktatu o stosunkach handlowych i gospodarczych, zawartego pomiędzy Rzeczpospolitą Polską a Stanami Zjednoczonymi Ameryki i w postępowaniu opartym na umowie o wzajemnej ochronie i popieraniu inwestycji zawartej między RP a Republiką Cypru.

W 2025 r. odnotowano **2 585** nowych spraw sądowych (zastępstwo Skarbu Państwa i państwowych osób prawnych). W przypadku zastępstwa Skarbu Państwa, 406 spraw dotyczyło wyłącznie

postępowania przed Sądem Najwyższym, a 2 121 – zastępstwa przed sądami powszechnymi. Jeżeli chodzi o zastępstwo państwowych osób prawnych – wpłynęło łącznie 58 spraw. **Łączna kwota roszczeń w nowych sprawach wyniosła ponad 10,7 mld zł, w tym – w przypadku państwowych osób prawnych – ok. 3,6 mld zł.**

Oprócz tego w roku ubiegłym do Prokuraturii wpłynęła **1** sprawa z zakresu arbitrażu międzynarodowego.

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

- odpowiedzialności kontraktowej – ok. 300 spraw, w tym sporów związanych z inwestycjami liniowymi (ok. 100);
- odpowiedzialności za decyzje administracyjne w przypadku roszczeń reprivatyzacyjnych – szacunkowo 55 spraw;
- odpowiedzialności za inne decyzje administracyjne – szacunkowo 55 spraw.

2.2. Doradztwo prawne dla podmiotów publicznych

W 2025 r., podobnie, jak w roku ubiegłym, Prokuratoria koncentrowała się na udzielaniu jednostkom reprezentującym Skarb Państwa i osobom zastępowanym doradztwa prawnego przy realizowanych przez nie przedsięwzięciach, zwłaszcza dotyczącego istotnych inwestycji i zakupów. Prokuratoria udzielała podmiotom publicznym wsparcia zarówno na etapie przygotowania inwestycji (zwłaszcza projektowania i negocjowania umów), jak i na etapie ich realizacji. Zasadniczym elementem doradztwa było wydawanie przez Prokuratorię opinii prawnych w przedmiocie projektów czynności prawnych oraz innych zagadnień prawnych, z którymi obsługiwane przez Prokuratorię jednostki i podmioty spotykają się w swojej bieżącej działalności.

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

W 2025 r. wpłynęły **1 103** wnioski o sporządzenie opinii, z czego **794** dotyczyło projektów czynności prawnych (w tym 94 – projektu ugody). Wynik ten – choć zbliżony do roku ubiegłego – jest ponownie wynikiem najwyższym w dotychczasowej działalności Prokuraturii. Zwiększenie zaangażowania PGRP w działalność opiniodawczą, które przedstawione było graficznie na wstępie, widoczne jest przy porównaniu liczby wniosków kierowanych do PGRP w tym przedmiocie w 2019 r. i 2025 r. – gdzie w 2025 r. liczba ta jest niemal dwuipółkrotnie wyższa.

Wartość opiniowanych czynności prawnych w 2025 r. ponownie sięgnęła **setek miliardów złotych.**

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

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

Prokuratoria wydawała również opinie dotyczące aneksów do umów oraz problemów prawnych pojawiających się na etapie realizacji przedsięwzięć podmiotów publicznych. W 2025 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 2025 r. prac, Prokuratoria opublikowała aktualizację rekomendacji dotyczących polubownego rozwiązywania sporów. 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 2025 r. to:

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

2.3. Rozwiązywanie sporów

Istotnym zadaniem Prokuraturii w 2025 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.

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

W wyniku tego zawarto **162** ugody w postępowaniu sądowym jak i przedsądowym. Łączna wartość przedmiotu sporu tych spraw (uwzględniając zarówno sprawy, w których strona publiczna występowała z żądaniami, jak i sprawy, w których żądania wysuwane były wobec strony publicznej) sięgnęła niemal **2,2 mld zł**.

Po drugie, istotnym aspektem aktywności Prokuraturii w sferze polubownego rozwiązywania sporów jest **działalność Sądu Polubownego przy PGRP**. Tworzy on platformę umożliwiającą skorzystanie z tych sposobów rozwiązywania sporów przy wsparciu bezstronnych, profesjonalnych mediatorów. W Sądzie przedmiotem mediacji lub koncyliacji były spory z udziałem Skarbu Państwa, jednostek samorządu terytorialnego, państwowych osób prawnych oraz innych osób prawnych z bezpośrednim lub pośrednim udziałem Skarbu Państwa. Podobnie jak w przypadku działalności doradczej Prokuraturii, jednym z istotnych problemów rozwiązywanych w ramach mediacji i koncyliacji w 2025 r. była waloryzacja wynagrodzenia wykonawców z uwagi na nadzwyczajny i gwałtowny wzrost cen.

W kontynuacji przewidywanego trendu, w 2025 r. doszło do **ustabilizowania się na wysokim poziomie łącznej liczby wniosków dotyczących wszczęcia mediacji i koncyliacji** kierowanych do Sądu Polubownego przy PGRP. W 2025 r. złożono ponownie najwyższą dotychczas liczbę, tj. **713** wniosków (wobec 663 w 2024 r.). W 2025 r., w efekcie prowadzonych w Sądzie Polubownym przy PGRP postępowań, zawarto **373** ugody.

3. Wyzwania na rok 2026

Obchodzony w roku 2026 jubileusz dwudziestolecia współczesnej Prokuraturii Generalnej RP jest okazją do refleksji dotyczącej zarówno tego, co udało się dotychczas osiągnąć, jak i tego, jakie obszary działalności Prokuraturii należy wzmocnić. Nie ulega przy tym wątpliwości, że, podobnie jak latach ubiegłych, niezbędne jest w dalszym ciągu rozwijanie zaangażowania Prokuraturii w zakresie działalności doradczej oraz negocjacji i mediacji, przy zachowaniu wysokiej skuteczności zastępstwa procesowego, pozostającego podstawowym zadaniem Prokuraturii. Przy czym planowana w 2026 r. konferencja naukowa, związana z obchodami wspomnianego jubileuszu, posłużyć ma pogłębieniu dyskusji w tym przedmiocie, a także nawiązaniu dialogu z samymi podmiotami sektora publicznego odnośnie do obszarów, w których wsparcie Prokuraturii jest lub mogłoby okazać się dla nich kluczowe.

Osobnym wyzwaniem na kolejne lata, nie tylko dla Prokuraturii Generalnej RP, ale niemal każdego podmiotu świadczącego doradztwo prawne, jest konsekwentne budowanie wiedzy w organizacji na temat sposobu działania, aktualnych możliwości i ryzyk wykorzystania sztucznej inteligencji w bieżącej pracy. Wiele czynności uczestników obrotu już teraz optymalizowanych jest poprzez zastosowanie takich narzędzi, a na rynku pojawia się bądź jest w fazie testów coraz więcej rozwiązań dedykowanych dla prawników, z dostępem do baz orzecznictwa i prawniczych baz wiedzy. Jednocześnie kwestią o zasadniczym znaczeniu pozostaje dochowanie odpowiednich standardów tajemnicy Prokuraturii oraz ochrony danych osobowych.

Niezależnie jednak od obserwowanego postępu technologicznego, niezmiennie od dwudziestu lat, kluczową wartością i warunkiem skuteczności działań PGRP jest zespół doświadczonych i kompetentnych pracowników. Kompetencje Prokuraturii, stojące u podstaw jej skuteczności, były budowane latami. Polityka kadrowa Prokuraturii koncentruje się zatem na zachowaniu zatrudnienia doświadczonych prawników i rozwoju ich kompetencji. Konieczne jest również pozyskiwanie nowych utalentowanych pracowników. Nie będzie to możliwe, jeżeli Prokuratoria nie będzie mogła oferować warunków pracy nieodlegających zdecydowanie od oferowanych w renomowanych kancelariach prawnych. Podobnym wyzwaniem jest przeciwdziałanie nadmiernej fluktuacji kadry, ponieważ może ona obniżyć skuteczność działania urzędu. Przykładowo, jeżeli chodzi o kształtowanie się wynagrodzeń, można wskazać, że pomimo istnienia 15 stawek awansowych, większość radców pozostaje na trzeciej i czwartej stawce. Jednocześnie co roku Prokuratoria notuje wzrost zaangażowania w poszczególnych obszarach swojej właściwości. Jest to zatem największe wyzwanie w działalności Urzędu w najbliższych latach od strony organizacyjnej.

Co więcej, gromadzone dane pokazują, że nadal należy się liczyć z tendencją rosnącą w zakresie wykorzystania metod polubownych w rozwiązywaniu sporów z udziałem strony publicznej. Niezależnie od tego, jednym z celów działań Prokuraturii pozostaje upowszechnianie wśród podmiotów publicznych podejścia, zgodnie z którym **w każdej sprawie cywilnej podmiot publiczny może dokonać wyboru** między ścieżką procesu sądowego i polubownego rozwiązania sporu, kierując się obiektywną oceną co do tego, która z nich jest w konkretnych okolicznościach korzystniejsza.

Prokuratura 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 Prokuratury 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 2026 r., za zasadnicze wyzwania z punktu widzenia ustawowych zadań PGRP, można uznać:

- w zakresie **zastępstwa procesowego** – kontynuowanie polityki prowadzącej do koncentrowania zasobów PGRP na **sprawach kluczowych**, przy jednoczesnym zachowaniu wysokiej skuteczności procesowej;
- kontynuowanie **aktywności doradczej**, w tym zwłaszcza w postaci: (i) wydawania **opinii prawnych** i generalnych **rekomendacji** oraz (ii) udziału w **pozasądowych formach rozwiązywania sporów**;
- w dalszym ciągu poszukiwanie **różnych form i sposobów zaangażowania w kluczowe sprawy publiczne** (w tym administracyjne), zarówno przez wydawanie opinii, przedstawianie poglądów lub przejmowanie zastępstwa procesowego przez PGRP;
- **budowanie wiedzy i wzmocnienie kompetencji** Prokuratury Generalnej RP jako instytucji, a także pracowników Urzędu PGRP, w zakresie aktualnych możliwości **wykorzystania sztucznej inteligencji** dla podnoszenia jakości i wydajności pracy prawników, przy zachowaniu wysokich standardów bezpieczeństwa i zgodności regulacyjnej.

Zasadnicze obszary działalności Prokuratorii Generalnej – rozwinięcie

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

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

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

1. Zastępstwo procesowe

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

1.1. Wykonywanie zastępstwa procesowego przez PGRP – ramy prawne

Do zadań Prokuratorii Generalnej w zakresie zastępstwa procesowego należy:

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

⁴ Ustawa z 16 grudnia 2016 r. Dz. U. z 2026 poz. 373.

⁵ 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 Prokuratorię w sprawach:

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

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

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

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

Jeżeli wymaga tego ochrona ważnych praw lub interesów Rzeczypospolitej Polskiej, Prokuratoria Generalna może przejąć zastępstwo w postępowaniach przed sądami administracyjnymi na uzasadniony wniosek organu administracji rządowej, jednostki organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej lub podmiotu reprezentującego Skarb Państwa. PGRP dąży do zwiększenia

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

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

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

Od 2018 r. Prezes PGRP posiada również kompetencję do wniesienia do Sądu Najwyższego skargi nadzwyczajnej.

1.2. Sprawy prowadzone przez PGRP w 2025 r.

Liczba nowych spraw sądowych w Prokuratorii w 2025 r. wyniosła ogółem **2 585**, z tego:

- sprawy toczące się przed sądami powszechnymi oraz polubownymi, w których zastępowany jest Skarb Państwa – 2 121;
- sprawy państwowych osób prawnych, osób prawnych z udziałem Skarbu Państwa i osób prawnych z udziałem państwowych osób prawnych – 58;
- sprawy dotyczące wykonywania zastępstwa przez PGRP, ograniczonego do postępowania przed Sądem Najwyższym – 406.

W 2025 r. PGRP rozpoczęła ponadto jedną sprawę z zakresu arbitrażu inwestycyjnego.

Liczba nowych spraw, w których PGRP jest właściwa, w 2025 r. jest zbliżona do liczby spraw z 2024 r. Ponadto, w 2025 r. liczba nowych spraw sądowych, które wpłynęły do Prokuratorii Generalnej (2585) była niższa od liczby spraw, które zostały w tym okresie zakończone (3 292).

Według stanu na 1 stycznia 2025 r. Prokuratoria Generalna Rzeczypospolitej Polskiej prowadziła **8 974** sprawy sądowe, zaś na 31 grudnia 2025 r. – **8 475** spraw. Daje to spadek liczby prowadzonych spraw sądowych w ciągu roku o ok. 5%. W stosunku do 2024 r. wzrosła (o 11%) liczba spraw, w których Prokuratoria Generalna ma wyłączną kompetencję do wykonywania zastępstwa procesowego ograniczonego do postępowania przed Sądem Najwyższym. Nie we wszystkich tych sprawach wnoszone są skargi kasacyjne – Prokuratoria dokonuje bowiem analizy poszczególnych postępowań i w przypadkach, w których ewentualna skarga kasacyjna byłaby ze znacznym prawdopodobieństwem nieskuteczna, sporządzana jest opinia prawna o jej niezasadności.

Ta kategoria nie obejmuje przy tym wszystkich postępowań, w których PGRP zastępowała Skarb Państwa przed SN. Nie obejmuje bowiem tych postępowań, w których PGRP wykonywała także zastępstwo przed sądami powszechnymi. W wielu przypadkach obrona interesów Skarbu Państwa rozpoczęta przed sądami powszechnymi jest następnie kontynuowana przed Sądem Najwyższym, co traktowane jest w statystyce jako jedna sprawa, niezależnie od tego, że jej prowadzenie wymaga niekiedy kilkukrotnego zastępowania Skarbu Państwa przed Sądem Najwyższym.

Pozostałe sprawy, w których Prokuratoria wykonywała zastępstwo procesowe, stanowiły mniej liczną kategorię. W 2025 r. PGRP wykonywała zastępstwo w 2 sprawach karnych, które dotyczyły 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 Polskiego⁶ oraz udziału PGRP w charakterze pełnomocnika pokrzywdzonego.

W 2025 r. Prezes PGRP nie składał skarg nadzwyczajnych. Sporządzono natomiast kilka 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 2025 r. w toku było ok. **2 700** takich spraw, czyli nastąpił wzrost o 2% w stosunku do 2024 r. Jednak nie jest to wyłączne kryterium, które można stosować do oceny wagi poszczególnych postępowań – niejednokrotnie sprawy o niższej wartości przedmiotu sporu posiadają precedensowy charakter, zaś rozpatrywane w nich zagadnienia prawne niosą potencjalnie większe zagrożenie dla ochrony interesów Skarbu Państwa.

Liczną kategorię stanowią sprawy dotyczące **infrastruktury drogowej**, w których PGRP wykonuje zastępstwo procesowe Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad. Liczba spraw tego rodzaju prowadzonych przez Prokuratorię Generalną na 31 grudnia 2025 r. wyniosła **633**. Jest to liczba podobna do liczby tych spraw w roku 2024; podobny był także poziom wpływu nowych spraw dotyczących infrastruktury drogowej w samym 2025 r. (wpłynęło 114 spraw). Są to sprawy o szczególnie skomplikowanym charakterze i zazwyczaj dużej wartości przedmiotu sporu, niejednokrotnie kumulujące w jednym pozwie nawet kilkadziesiąt roszczeń wynikających z danego kontraktu. Wymagają one szczególnego nakładu pracy i – często – powierzenia ich prowadzenia zespołowi radców. Analogiczny charakter mają sprawy związane z **infrastrukturą kolejową**, w ramach których Prokuratoria zastępuje zarządcę infrastruktury kolejowej, tj. PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. Na dzień 31 grudnia 2025 r. Prokuratoria prowadziła **64** takie sprawy sądowe.

Inną liczną kategorią złożonych i czasochłonnych spraw, są **sprawy reprivatyzacyjne**, związane z roszczeniami dotyczącymi **tzw. gruntów warszawskich, reformy rolnej, czy nacjonalizacji przemysłu**. Postępowania te prowadzone są w PGRP od pierwszej instancji, przy czym z uwagi na stopień skomplikowania występujących w nich stanów prawnych, często wymagają występowania również przed Sądem Najwyższym. W 2025 r. zakończonych zostało 55 spraw reprivatyzacyjnych, wskutek czego zasądzone od Skarbu Państwa kwotę ok. 26 mln zł, natomiast oddalono roszczenia na kwotę ok. 642 mln zł. Jednocześnie w 2025 r. do Prokuratorii wpłynęło 71 spraw reprivatyzacyjnych, o łącznej wartości przedmiotów sporu ponad 383 mln zł. Na 31 grudnia 2025 r. pozostawało w toku **ok. 780** spraw reprivatyzacyjnych.

⁶ Ustawa z 23 lutego 1991 r., Dz.U. z 2023 r., poz. 1860 ze zm.

Typ sądu	Liczba spraw	Łączna wartość przedmiotu sporu według waluty (w zaokrągleniu)		
		PLN	EUR	USD
Sąd Najwyższy	415	240 673 776	-	-
Sprawy Skarbu Państwa	2 304	7 675 798 181	664 313	459 325
Sprawy Osób Zastępowanych	80	3 620 333 105	-	-
Razem	2 799	11 536 805 062	664 313	459 325

Tabela nr 1: Łączna wysokość roszczeń we wszystkich sprawach sądowych, które wpłynęły do PGRP w 2025 r.

Wartość roszczeń w zarejestrowanych w 2025 r. sprawach, w których PGRP była właściwa (tj. bez uwzględnienia spraw, które wpłynęły do PGRP poza jej właściwością), zgodnie z podziałem według strony inicjującej postępowanie, wyniosła:

Typ wszczętych spraw	Liczba wszczętych spraw		Łączna wartość przedmiot sporu wg waluty (w zaokrągleniu)		
			PLN	EUR	USD
Przeciwko Skarbowi Państwa lub osobom zastępowanym	Łącznie	2 047	9 233 328 037	644 313	74 916
	Sprawy Skarbu Państwa	2 007	5 909 880 809		
	Sprawy osób zastępowanych	40	3 323 447 228		
Z powództwa Skarbu Państwa lub osób zastępowanych	Łącznie	531	1 296 939 766	-	384 409
	Sprawy Skarbu Państwa	514	1 113 104 949		
	Sprawy osób zastępowanych	17	183 834 817		
Z powództwa wzajemnego Skarbu Państwa lub osób zastępowanych	Łącznie	4	85 602 713	-	-
Pozostałe z udziałem Skarbu Państwa lub osób zastępowanych	brak określenia bierna/czynna	3	51 580 354	-	-
RAZEM		2 585	10 667 450 870	644 313	459 325

Tabela nr 2: Suma wszystkich roszczeń w zarejestrowanych w 2025 r. w sprawach, w których PGRP była właściwa

Oznacza to z kolei, że łączna wysokość roszczeń w tych sprawach wyniosła ponad **10,7 mld zł** (uwzględniając również roszczenia wyrażone w walutach obcych, według kursu średniego NBP z 31 grudnia 2025 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.

Ponadto należy także wspomnieć o sprawie nieujętej w powyższych zestawieniach, a dotyczącej zatwierdzenia ugody pozasądowej (wynegocjowanej w Sądzie Polubownym przy Prezesie PGRP), na kwotę 6 mld zł.

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 i 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 lub osoby zastępowanej.

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

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

1.4. Sprawy zakończone w 2025 r. i zestawienie osiągniętych wyników postępowań

W Prokuraturii Generalnej, w 2025 r., zakończono ogółem **3 292** sprawy (zainicjowane zarówno w roku 2025, jak i w latach wcześniejszych), w tym:

- **370** spraw, w których Prokuratura posiadała wyłączną kompetencję do wykonywania zastępstwa ograniczonego do postępowania przed Sądem Najwyższym;
- **2 922** sprawy, gdzie zastępstwo wykonywane było przed sądami powszechnymi i polubownymi,

Zestawienie wyników spraw zakończonych w 2025 r. zawiera poniższa tabela.

Zbiorczy typ wyniku postępowania	Liczba zakończonych spraw
wygrana i wygrana częściowa	915
przegrana i przegrana częściowa	236
Inne zakończenie, w tym:	
przekazanie na wniosek jednostki albo z urzędu	582
brak właściwości PGRP	205
zwrot pozwu	187
umorzenie postępowania	174
niezłożenie pozwu	33
zawarcie ugody	153
niezawarcie ugody	4
odmowa przejęcia sprawy do prowadzenia	31
Pozostałe (inne)	772

Tabela nr 3: Zestawienie wyników spraw zakończonych w 2025 r.

1.5. Skuteczność Prokuraturii w 2025 r. z perspektywy wyniku sprawy

W 2025 r. procentowa skuteczność PGRP została utrzymana na bardzo wysokim poziomie, zbliżonym do poziomu skuteczności w roku poprzednim; (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 94,8% (w 2024 r.) do **94,8%**;
- zaś w **przypadku spraw czynnych** – spadek skuteczności z 81,5% (w 2024 r.) do **81,4%**.

Na zbliżonym do roku 2024 r. i wysokim poziomie utrzymana została także skuteczność w aspekcie liczbowym (tj. z uwzględnieniem liczby wygranych praw). W przypadku postaci biernej – sięgnęła **79,2%** (w 2024 r. – 81,5%), a w przypadku postaci czynnej – **80,2%** (w 2024 r. – 84,2%). 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
704	185	1 869 840 624 zł	101 941 644 zł
Skuteczność – liczbowo		Skuteczność – kwotowo	
79,2%		94,8%	
Skuteczność procesowa – sprawy czynne			
Liczba wygranych spraw	Liczba przegranych spraw	Suma roszczeń zasądzonych	Suma roszczeń oddalonych
211	52	292 323 562 zł	66 759 129 zł
Skuteczność – liczbowo		Skuteczność – kwotowo	
80,2%		81,4%	

Tabela nr 4: Skuteczność PGRP w 2025 r. ze względu na wynik sprawy

Przedstawione dane wskazują, że poziom skuteczności procesowej PGRP należy uznać za wysoki i stabilny na przestrzeni lat.

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

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

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

Zasadnicza aktywność Prokuratorii we wskazanym obszarze w 2025 r. dotyczyła:

- postępowań z zakresu arbitrażu inwestycyjnego;
- postępowań postarbitrażowych.

Prokuratoria, obok spraw krajowych, uczestniczyła w międzynarodowych sprawach arbitrażowych, w których stroną jest Rzeczpospolita Polska, dotyczących umów o ochronie i popieraniu wzajemnych inwestycji (BIT). W 2025 r. PGRP prowadziła jednocześnie **8** takich spraw: 7 samodzielnie i 1 przy wsparciu kancelarii zewnętrznej. Oprócz tego PGRP prowadziła, przy udziale zagranicznych prawników, **2** sprawy post-arbitrażowe.

W 2025 r. Prokuratoria uzyskała dwa korzystne wyroki w postępowaniach arbitrażowych: w postępowaniu opartym na postanowieniach Traktatu o stosunkach handlowych i gospodarczych, zawartego pomiędzy Rzeczpospolitą Polską a Stanami Zjednoczonymi Ameryki i w postępowaniu opartym na umowie o wzajemnej ochronie i popieraniu inwestycji zawartej między RP a Republiką Cypru.

Ogółem poczynawszy od 2016 r., radcowie Prokuratorii wygrali łącznie **7** spraw z zakresu arbitrażu inwestycyjnego bez udziału zewnętrznych pełnomocników i **1** we współpracy z kancelarią zewnętrzną. Oprócz tego, dwa niekorzystne dla RP wyroki zostały uchylone przez wewnętrzne sądy krajowe w związku ze sprawą wyrokiem TSUE w sprawie Achmea i późniejszymi wyrokami TSUE w podobnych sprawach, np. w sprawie PL Holdings.

Aktywność PGRP w 2025 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. czy Polskie Sieci Elektroenergetyczne S.A. Sprawy te są szczególnie pod względem obszerności, złożoności, czasu rozpoznania ich przez sądy oraz konieczności zaangażowania licznego zespołu prawników 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 krytycznej. Obok złożoności (w tym wielości roszczeń, których może dotyczyć jedno postępowanie), są to również sprawy o wysokich wartościach sporu – często wartość przedmiotu sporu przekracza kwotę **kilkudziesięciu milionów złotych**, a w niektórych przypadkach sięga nawet **setek milionów złotych**.

Najistotniejszą grupę spraw infrastrukturalnych przeciwko publicznym inwestorom, z uwagi na wartość przedmiotu sporu i stopień skomplikowania, tworzą nadal postępowania z udziałem generalnych wykonawców, dotyczące wzajemnych roszczeń na tle realizacji umów. W mniejszym

stopniu i na mniejszą skalę podmioty publiczne są stroną procesów z udziałem projektantów lub podmiotów świadczących usługi nadzoru inwestorskiego. Niejednokrotnie państwowy inwestor pozostaje również w sporach z instytucjami finansującymi lub zabezpieczającymi inwestycje, tj. ubezpieczycielami oraz bankami. Zapłaty od państwowego inwestora domagają się także podwykonawcy, dostawcy, usługodawcy i inni przedsiębiorcy, będący beneficjentami przepisów kodeksu cywilnego o solidarnej odpowiedzialności inwestora z wykonawcą za zapłatę wynagrodzenia podwykonawcy, czy ustawy o spłacie niektórych niezaspokojonych należności przedsiębiorców, wynikających z realizacji udzielonych zamówień publicznych, tzw. „specustawy pomocowej”⁷ lub prawa zamówień publicznych⁸.

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 publicznych⁹ (tzw. „specustawa drogowa”). Dotyczą one wykupu tzw. resztówek, czyli tych części nieruchomości, które nie zostały wywłaszczone 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**.

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

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

⁸ Ustawa z 11 września 2019 r., t.j. Dz. U. 2024 r., poz. 1320, z późn. zm.

⁹ Ustawa z 10 kwietnia 2003 r., t.j. Dz.U. 2024 poz. 311.

Bezprawie oraz zaniechanie legislacyjne

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

W PGRP prowadzone są m.in. sprawy dotyczące roszczeń związanych z odpowiedzialnością Skarbu Państwa za nieprawidłowe wdrożenie dyrektywy 2001/14/WE¹⁰, 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). W 2025 r. sprawy toczyły się przed sądami pierwszej instancji.

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 kilkanaście wyroków oddalających powództwa przeciwko Skarbowi Państwa – są to wyroki nieprawomocne, wydane przez sądy I instancji. Na początku 2025 r. zapadł jednak jeden niekorzystny wyrok Sądu Okręgowego w Warszawie w sprawie grupowej (uznający powództwo za usprawiedliwione co do zasady), dotyczący odpowiedzialności Skarbu Państwa za obostrzenia sanitarne. PGRP wniosła apelację – dotychczas nierozpoznaną.

Ponadto w Prokuratorii Generalnej prowadzonych jest już kilkadziesiąt spraw związanych z wykreślanie 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 Sądowym¹¹. W ubiegłym roku zapadały kolejne wyroki prawomocne, uwzględniające powództwa wspólników spółek wykreślonych z KRS.

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

Jedną z istotniejszych grup spraw sądowych prowadzonych w Prokuratorii 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

¹⁰ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady z 26 lutego 2001 r. w sprawie alokacji zdolności przepustowej infrastruktury kolejowej i pobierania opłat za użytkowanie infrastruktury kolejowej oraz przyznawania świadectw bezpieczeństwa, Dz.U.UE.L.2001.75.29.

¹¹ Ustawa z 20 sierpnia 1997 r., Dz.U. Nr 121, poz. 770, z późn. zm.

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 administracyjnego¹², 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 prejudykaty.

Dostrzec należy ponadto pojawienie się wpływu nowej kategorii spraw odszkodowawczych, związanych z regulacjami przejściowymi do powyższej nowelizacji KPA, konsekwencją których jest umorzenie części postępowań nadzorczych, dotyczących oceny legalności decyzji administracyjnych (w tym dotyczących przejęcia mienia przez Państwo). Sprawy te nie zakończyły się, wbrew oczekiwaniom stron, uzyskaniem prejudykatu. Po formalnym zakończeniu postępowania administracyjnego (umorzeniu postępowania), inicjowane są więc sprawy sądowe.

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. Warszawy¹³. 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 przejściu na własność Państwa podstawowych gałęzi gospodarki narodowej¹⁴ oraz ustawy o uregulowaniu stanu prawnego mienia pozostającego pod zarządem państwowym w związku z dekretem w przedmiocie przymusowego zarządu państwowego¹⁵;
- **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

¹² Ustawa z 11 sierpnia 2021 r. Dz.U. poz. 1491.

¹³ Dekret z 26 października 1945 r., Dz.U. Nr 50, poz. 279.

¹⁴ Ustawa z 3 stycznia 1946 r., Dz. U. Nr 3, poz. 17 z późn. zm.

¹⁵ 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.

Rolnictwa i Reform Rolnych w sprawie wykonania dekretu PKWN z 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej¹⁶. 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 przejściu niektórych lasów na własność Skarbu Państwa¹⁷. 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 2025 r., podobnie jak we wcześniejszych latach, należy odnotować trwające zainteresowanie sprawami związanymi z roszczeniami osób przesiedlonych. Chodzi tutaj m.in. o osoby przesiedlone w ramach akcji „Wisła”, na ziemie zachodnie, bądź na tereny ZSRR, na podstawie dekretu o przejściu na własność Państwa mienia pozostałego po osobach przesiedlonych do ZSRR¹⁸ i dekretu o przejściu na własność Państwa niepozostających w faktycznym władaniu właścicieli nieruchomości ziemskich, położonych w niektórych powiatach województwa białostockiego, lubelskiego, rzeszowskiego i krakowskiego¹⁹.

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

Znaczna część orzeczeń zapadających w prowadzonych sprawach (zwłaszcza z tytułu wadliwych decyzji administracyjnych, wadliwej nacionalizacji i przejmowania nieruchomości rolnych, jak też przewlekłości postępowań) uwzględnia roszczenia kierowane przeciwko Skarbowi Państwa, a jednym z ciężarów prowadzonych spraw jest wykazywanie okoliczności mogących wpływać na zmniejszenie wartości (zazwyczaj nieruchomości) stanowiącej podstawę zasądanego odszkodowania.

¹⁶ Rozporządzenie z 1 marca 1945, Dz.U. Nr 10, poz. 51.

¹⁷ Dekret z 12 grudnia 1944 r., Dz.U. Nr 15, poz. 82.

¹⁸ Dekret z 5 września 1947 r., Dz. U. Nr 59, poz. 318.

¹⁹ Dekret z 27 lipca 1949 r., Dz. U. Nr 46, poz. 339.

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 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.

Odpowiedzialność Skarbu Państwa za wadliwe decyzje administracyjne, podatkowe i celne

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

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

Sprawy związane z zasiedzeniem nieruchomości przez Skarb Państwa

Z utrwalonego orzecznictwa, w tym zwłaszcza z uchwały pełnego składu Izby Cywilnej Sądu Najwyższego z 26 października 2007 r. (III CZP 30/07), wynika, że właściciele nieruchomości przejętych na własność Państwa na podstawie decyzji administracyjnych, którzy nie mieli możliwości sądowego skontrolowania zgodności z prawem tych decyzji i ochrony swojego prawa przed zasiedzeniem, byli pozbawieni realnej możliwości skutecznego dochodzenia wydania nieruchomości przez okres obowiązywania niezaskarżalności decyzji władzy publicznej do sądu. Do powyższego orzeczenia następuje odwołanie w większości spraw o zasiedzenie nieruchomości przez Skarb Państwa. 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 np. w stosunku do osób objętych akcją Wisła, czy osób, których poprzednicy prawni zostali pozbawieni mienia na podstawie dekretu o reformie rolnej. Nie jest odosobnione stanowisko orzecznictwa o wykorzystaniu instytucji zasiedzenia do legalizowania bezprawnego zajęcia nieruchomości przez Skarb Państwa. Tym bardziej należy odnotować orzeczenia Sądu Najwyższego, które w sposób analityczny wyjaśniają różne kwestie dotyczące zasiedzenia, także przez Skarb Państwa; chodzi tutaj o wyrok Sądu Najwyższego z 7 lutego 2025 r., II CSKP 2095/22, wyrok Sądu Najwyższego z 27 marca 2025 r., II CSKP 1405/22, postanowienie Sądu Najwyższego z 10 października 2025 r., II CSKP 550/23. W ostatnim z wymienionych orzeczeń Sąd Najwyższy szeroko odniósł się do czynności z zakresu gospodarki leśnej jako aktów właścicielskich. Ponadto w orzeczeniu tym, w odniesieniu do siły wyższej, SN wskazał, że niedopuszczalny jest w tym przypadku automatyzm, że sąd nie może poprzestać na ogólnym odwołaniu do uwarunkowań politycznych, a ponadto wskazał jakie ustalenia powinien poczynić Sąd dokonując oceny, czy w konkretnym przypadku zaistniała siła wyższa. Sąd Najwyższy wskazał też, że praktyka administracyjna i sądowa, dostępność środków prawnych oraz nastawienie Państwa w odniesieniu do grup społecznych, początkowo dyskryminowanych, zmieniła się na przestrzeni lat.

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

Sprawy związane z problematyką użytkowania wieczystego Skarbu Państwa

Kolejną kategorię spraw prowadzonych przez Prokuratorię stanowią **sprawy o ustalenie opłaty za użytkowanie wieczyste** gruntu stanowiącego własność Skarbu Państwa i oddanego w użytkowanie wieczyste, jak też dotyczące zmiany stawki tej opłaty rocznej (art. 80 ustawy o gospodarce nieruchomościami²⁰). Pomimo dłużej praktyki stosowania przepisów dotyczących tego zagadnienia, pojawia się nadal wiele zagadnień prawnych budzących wątpliwości.

Sprawy związane z brakiem realizacji celu wywłaszczenia nieruchomości

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

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

Liczną grupę stanowią sprawy, w których 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.

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.

²⁰ Ustawa z 21 sierpnia 1997 r., tj. Dz.U. 2026 poz. 399.

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 31 stycznia 2025 r., II CSKP 597/23, w którym Sąd Najwyższy stwierdził po pierwsze, że, w świetle Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1215/2012 z 12 grudnia 2012 r. w sprawie jurysdykcji i uznawania orzeczeń sądowych oraz ich wykonywania w sprawach cywilnych i handlowych, działanie środków zabezpieczających jest ograniczone do terytorium państwa, w którym takie zabezpieczenie zostało orzeczone, jeżeli zostały one zarządzane przez sąd nieposiadający jurysdykcji do orzekania co do istoty sprawy. Po drugie Sąd Najwyższy uznał, że orzeczone w sprawie przez włoski sąd zabezpieczenie i tak nie mogłoby zostać wykonane we Włoszech. Sporna gwarancja podlegała bowiem realizacji w Polsce i to zgodnie z polskim prawem materialnym. Z kolei w myśl polskiego prawa cywilnego, orzeczenie w postępowaniu zabezpieczającym zakazu realizacji roszczeń pieniężnych, nie wstrzymuje ich wymagalności ani biegu odsetek za opóźnienie z ich zapłatą;
- Wyrok Sądu Najwyższego z 30 stycznia 2025 r., II CSKP 391/23, gdzie wskazano, że przepisy regulujące instytucję skargi pauliańskiej (art. 527-534 KC.) nie wykluczają *a limine* dopuszczalności udzielenia ochrony wierzytelnościom, tym także podatkowym, powstałym na skutek lub w wyniku dokonania krzywdzącej wierzyciela czynności prawnej, z tego względu, że wierzytelności takie nie są wierzytelnościami istniejącymi w dacie dokonania krzywdzącej czynności. Wierzytelności takie są wierzytelnościami wierzycieli przyszłych w rozumieniu art. 530 KC (nie należą do „trzeciej kategorii” wierzytelności, których ochrona w trybie przepisów o *actione pauliana* jest wyłączona);
- Wyrok Sądu Najwyższego z 12 lutego 2025 r., II CSKP 618/23, w którym wskazano, że Skarb Państwa nie ponosi odpowiedzialności na podstawie art. 417 § 1 KC za szkody wynikłe z realizacji przez stronę prawa nadanego ostateczną decyzją administracyjną, powstałe w związku z uchynieniem nieprawomocnej decyzji lub wstrzymaniem jej skuteczności. Przyczyną szkody nie jest wówczas nieprawomocne orzeczenie sądu administracyjnego, lecz przedwczesna realizacja prawa nadanego decyzją;
- Wyrok Sądu Najwyższego z 14 lutego 2025 r., II CSKP 841/22, gdzie Sąd Najwyższy stwierdził, iż w przypadku, gdy aktywność będąca przedmiotem materiału prasowego podlegającego sprostowaniu sytuuje się w sferze imperium i nie wiąże się ona w żaden sposób z wykonywaniem uprawnień lub obowiązków związanych z mieniem państwowym, to podmiotem legitymowanym do dochodzenia roszczenia o opublikowanie sprostowania prasowego jest właściwa państwowa jednostka organizacyjna, której dotyczył materiał prasowy, korzystająca *in casu* z samodzielnej podmiotowości procesowej, nie zaś Skarb Państwa.

2. Doradztwo prawne

Prokuratoria wspiera podmioty publiczne jako doradca prawny w różnorodnych formach. Wydaje opinie prawne, bierze udział w negocjacjach, czy wreszcie – przygotowuje rekomendacje, wskazówki i wzory dotyczące kwestii kontraktowych, które – uwzględniając rozległe doświadczenie Prokuraturii – budzą największe wątpliwości. Prokuratoria uczestniczy w procesach decyzyjnych również w formie roboczych konsultacji, które, z racji ich technicznego charakteru, często nie są kończone sporządzeniem formalnej opinii czy stanowiska.

2.1. Opinie prawne

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

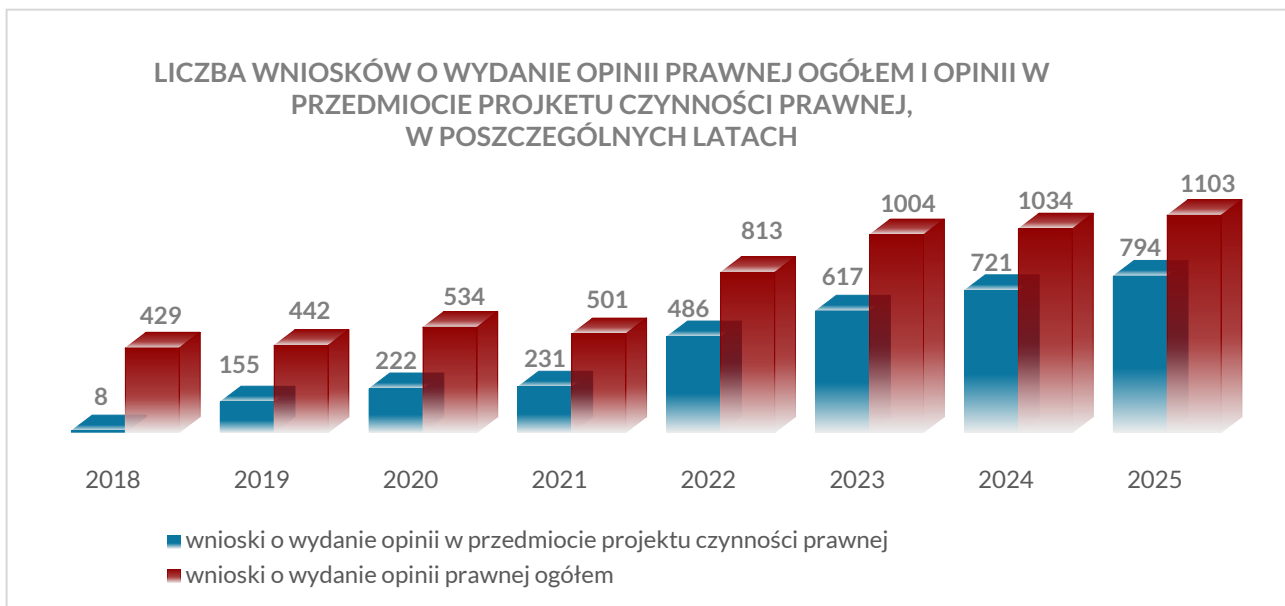
W 2025 r. **obowiązek uzyskania opinii PGRP** przez podmioty reprezentujące Skarb Państwa dotyczył: (i) projektów umów, ugód oraz jednostronnych czynności prawnych dokonywanych przez Skarb Państwa, jeżeli wartość przedmiotu czynności prawnej przekracza kwotę 50 mln zł (art. 18 ust. 1 ustawy o PGRP), a także (ii) wzorów umowy, istotnych postanowień umowy, ogólnych warunków umowy lub projektów umów udzielanych na podstawie Prawa zamówień publicznych, jeżeli wartość przedmiotu zamówienia przekracza kwotę 50 mln zł (art. 18 ust. 2 ustawy o PGRP).

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

Prokuratoria wydawała również opinie prawne na zlecenie **osób zastępowanych**, w ramach których Prokuratoria może podzielić się z osobami zastępowanymi swoim doświadczeniem. Opinie te dotyczą w szczególności oceny ryzyk procesowych na potrzeby oceny korzystności ugody oraz projektów umów.

Opinie dotyczące projektów czynności prawnych, w tym zwłaszcza projektów umów

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



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

W 2025 r., spośród 1103 wniosków o wydanie opinii prawnej, **794** dotyczyło zaopiniowania projektów umów lub innych czynności prawnych.

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

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

Przedmiot doradztwa prawnego udzielanego przez Prokuratorię jest pochodną przedmiotu działalności reprezentowanych jednostek i podmiotów oraz realizowanych przez nie zadań. Spektrum przedsięwzięć, w ramach których Prokuratoria wspiera podmioty publiczne jest w związku z tym rozległe i różnorodne. Prokuratoria udziela wsparcia przede wszystkim zamawiającym infrastrukturalnym, w tym Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad, PKP PLK S.A., Wodom

Polskim czy PSE S.A., a także jednostkom Skarbu Państwa różnych szczebli w przypadku inwestycji w obiekty użyteczności publicznej, infrastrukturę związaną z obronnością, infrastrukturę krytyczną i infrastrukturę informatyczną.

Prokuratoria opiniuje również umowy dotyczące strategicznych dostaw i zakupów, w tym umowy zawierane przez Agencję Uzbrojenia i jednostki podlegające pod Inspektorat Wsparcia Sił Zbrojnych. Oferuje doradztwo prawne dysponentom funduszy celowych, agencjom wykonawczym (np. Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa) i innym państwowym osobom prawnym, takim jak Zakład Ubezpieczeń Społecznych, Narodowy Fundusz Zdrowia, Urząd Komisji Nadzoru Finansowego, uczelnie wyższe, instytucje kultury, Polska Akademia Nauk, instytuty naukowe, spółki związane z sektorem energetycznym i infrastrukturą krytyczną (PERN S.A., PSE S.A., GAZ-System S.A.) czy spółki należące do Grupy Polskiego Funduszu Rozwoju (w tym PFR S.A., ARP S.A., PARP S.A., BGK).

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 2025 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 2025 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. umowy wykonawczej na system NAREW, umowy pomiędzy Skarbem Państwa Agencją Uzbrojenia a Polską Grupą Zbrojeniową S.A. i Hutą Stalowa Wola S.A. na dostawy Bojowych Wozów Piechoty kr. Borsuk. Dostawy dotyczyły również amunicji, ekwipunku i wyposażenia żołnierzy, a także serwisowania i naprawy sprzętu.

Innym ważnym i wciąż aktualnym problemem w sprawach infrastrukturalnych jest zagadnienie **waloryzacji wynagrodzenia** wykonawców umów realizowanych na przestrzeni wielu lat. W 2022 r. wystąpił on w powszechnej skali w związku z nadzwyczajnymi i niemożliwymi do przewidzenia skutkami wojny w Ukrainie, zwłaszcza w połączeniu z problemami, jakie wcześniej wywołała pandemia SARS-CoV2. Prokuratoria, reagując na potrzeby i problemy, z którymi na znaczną skalę borykały się już wówczas podmioty publiczne w związku z tymi zdarzeniami, jeszcze w 2022 r., opracowała *Wskazówki dot. zmiany umowy z uwagi na nadzwyczajny wzrost cen (waloryzacja wynagrodzenia)*. Zawarte w nich rekomendacje również w 2025 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.

Temat ten był również przedmiotem wielu opinii prawnych PGRP w indywidualnych sprawach (dotyczących aneksów do umów lub ugód) oraz negocjacji, w których Prokuratoria wspierała zamawiających. W przypadkach, gdy nadzwyczajne okoliczności mają wpływ na wykonywanie umów, Prokuratoria wskazuje na zasadność zawierania ugód i potrzebę dokonywania analiz umożliwiających zawieranie ugód lub aneksowanie umów – w sposób korzystny dla zastępowanych podmiotów i realizujący uzasadniony interes obu stron kontraktów. Również w tym zakresie Prokuratoria wspiera zamawiających.

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

Prokuratoria wspiera Polskie Elektrownie Jądrowe sp. z o.o. w negocjacjach dotyczących budowy pierwszej polskiej elektrowni jądrowej. Od 2024 r. (co było kontynuowane w 2025 r.) PGRP wspiera PEJ w opracowaniu projektu umowy o prace projektowe w zakresie budowy pierwszej polskiej elektrowni jądrowej, jak i będzie aktywnie uczestniczyć w negocjacjach ze stroną amerykańską, dotyczącą jej warunków.

Pozostałe zagadnienia, będące przedmiotem opinii

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. Opiniowane zagadnienia odnoszą się w dużej mierze do stosunków cywilnoprawnych, w szczególności kwestii kontraktowych, tj. wzajemnych roszczeń, jakie pojawiają się w toku realizacji inwestycji. Wśród kwestii często pojawiających się w opiniach na etapie wykonywania umów można wskazać (obok opisanej już tematyki podwyższenia wynagrodzenia z uwagi na nadzwyczajne zdarzenia):

- zasady naliczania i dochodzenia kar umownych;
- wykonywanie i skutki odstąpienia od umów;
- dokonywanie potrąceń.

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

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

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.

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

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

2.2. Rekomendacje i wzory postanowień umów

Działaniem nakierowanym na systemowe podnoszenie standardu czynności prawnych, dokonywanych przez podmioty publiczne, jest wydawanie przez PGRP rekomendacji i wzorów postanowień umów lub innych czynności prawnych. Są to możliwie syntetycznie ujęte, praktyczne wskazówki, które *stationes fisci* i osoby zastępowane mogą wykorzystać w swojej działalności.

Na bazie swego dotychczasowego doświadczenia, zarówno zagadnień spornych pojawiających się przy wykonywaniu zastępstwa procesowego, jak i kwestii podlegających opiniowaniu przez PGRP, Prokuratoria opracowała w poprzednich latach w swych rekomendacjach i wzorach problematykę m.in.: odstąpienia i wypowiedzenia, potrącenia, kar umownych, zmiany umowy z uwagi na nadzwyczajny wzrost cen (waloryzacja wynagrodzenia), polubownego rozwiązywania sporów, czy ogólnych wskazówek dot. formułowania umów. W 2025 r. Prokuratoria opublikowała również aktualizację rekomendacji dotyczących polubownego rozwiązywania sporów.

Złożoność problemów prawnych pojawiających się na tle poruszanej w rekomendacjach i wskazówkach PGRP tematyki sprawia, że ewentualne spory w tym obszarze są długotrwałe, co w konsekwencji prowadzi do wstrzymania ważnych inwestycji. Lepiej, bardziej świadomie skonstruowane umowy, uwzględniające i przeciwdziałające ziszczeniu się takich ryzyk, chronią interesy podmiotów publicznych. Rekomendacje Prokuratorii są głównie (choć nie tylko) kierowane do zamawiających, co przyczynia się do optymalizacji procesów zamówień publicznych i realnie wpływa na funkcjonowanie obrotu gospodarczego w Polsce (zwłaszcza uwzględniając wartość rynku zamówień publicznych w Polsce).

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.

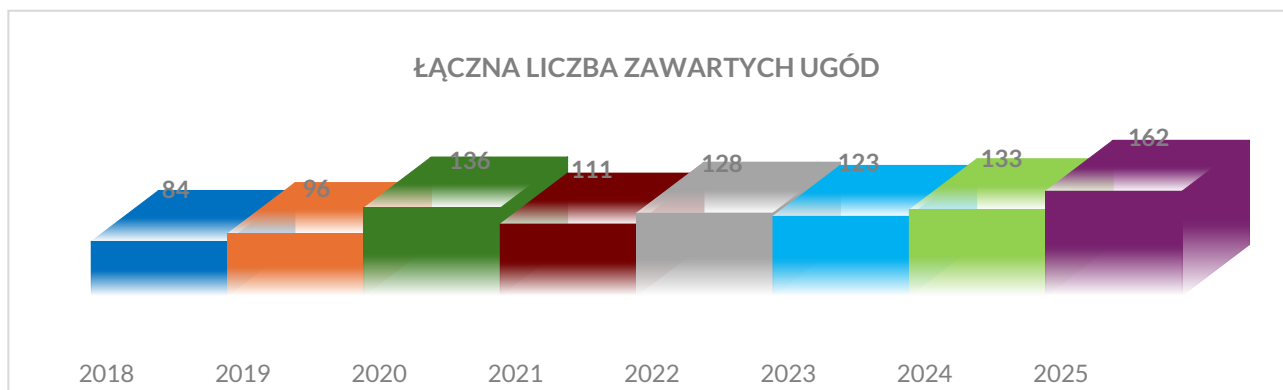
3.1. Polubowne rozwiązywanie sporów – Prokuratoria w roli doradczej

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.

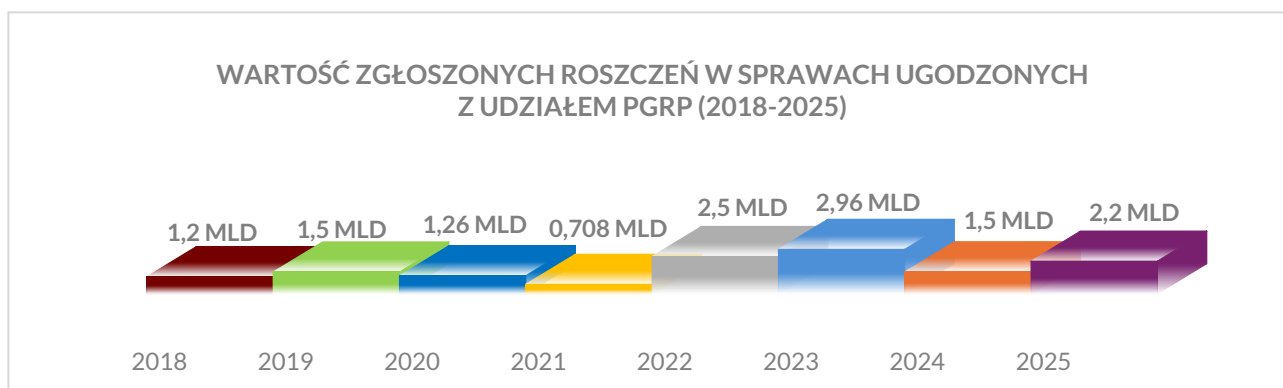
W 2025 r. Prokuratoria Generalna w ramach współpracy ze *stationes fiscali* i państwowymi osobami prawnymi uczestniczyła w konsultacjach, negocjacjach oraz mediacjach obejmujących polubowne zakończenie sporów sądowych.

W ramach działalności PGRP w 2025 r. na **etapie postępowania sądowego** zawarto **153** ugody. Dodatkowo Prokuratoria Generalna wsparła procesy polubownego rozwiązania sporu w innych sprawach, zanim trafiły one do sądów, tj. **na etapie przedsądowym (9 ugód)**. Dane te nie obejmują spraw rozwiązanych w sposób polubowny w ramach postępowań mediacyjnych i koncyliacyjnych przed Sądem Polubownym przy PGRP.



Wykres nr 5: Liczba zawartych przy udziale PGRP ugód w latach 2018-2025

Łączna wartość przedmiotu sporu (zgłoszonych roszczeń zarówno ze strony SP i podmiotów publicznych, jak i przeciwko nim) w sprawach ugodzonych w 2025 r. z udziałem PGRP, wyniosła ok. **2,2 mld zł**. Stopień zaangażowania PGRP w tej sferze wzrósł i utrzymuje się na względnie stabilnym, wysokim poziomie.



Wykres nr 6: Łączna wartość ugód zawartych przy udziale PGRP w latach 2018-2025

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 rejonie Płocka, które stanowiły kontynuację podjętych wcześniej (już w 2021 PGRP rekomendowała podjęcie takich rozmów) rozmów ugodowych z grupą poszkodowanych podmiotów, będących stroną postępowania grupowego. Rozmowy ugodowe prowadzone były w formule negocjacji trójstronnych, przy udziale PGW Wód Polskich oraz przedstawicieli samorządu Województwa Mazowieckiego, przy znaczącym wsparciu Prokuraturii Generalnej. W 2025 r. zakończył się proces zawierania ostatnich ugód mediacyjnych.

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

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

Sąd jest właściwy do rozwiązywania sporów, w których jedną ze stron jest:

- Skarb Państwa;
- jednostka samorządu terytorialnego;
- państwowa osoba prawna;
- osoba prawna z udziałem Skarbu Państwa lub państwowej osoby prawnej lub
- spółka kapitałowa z udziałem wymienionych podmiotów.

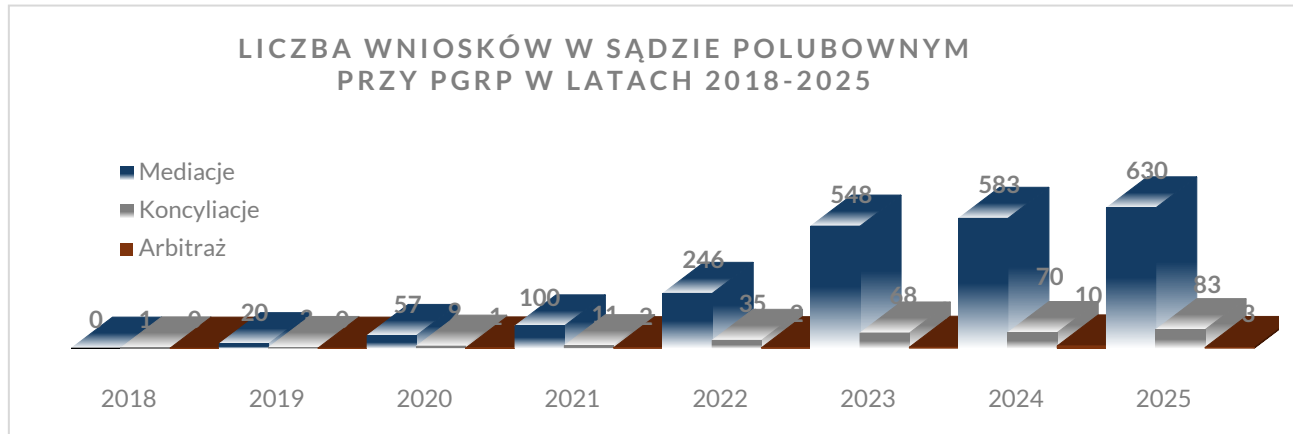
Obok metod polubownych, Sąd umożliwia rozstrzygnięcie sporu w drodze **arbitrażu**, w sprawach, w których po obu stronach występują wskazane wyżej kategorie podmiotów z szeroko rozumianego sektora publicznego, z **wyłączeniem Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego**. Sąd jest także właściwy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

Postępowania przed Sądem Polubownym przy PGRP

W roku 2025 r. do Sądu Polubownego wpłynęło łącznie **716** wniosków o przeprowadzenie postępowań, co stanowi **dalszy wzrost w porównaniu z latami poprzednimi**. Nadal **największym zainteresowaniem cieszy się mediacja**, której dotyczyło 630 wniosków (z czego aż ok. 63% wniosków dotyczyło mediacji umownych) oraz koncyliacja, w przypadku której złożono 83 wnioski. Stosunkowo nieznaczny udział arbitrażu w prowadzonych postępowaniach wynika nie tylko z szybkości i efektywności mediacji, ale również z istotnie ograniczonej kognicji arbitrażowej Sądu Polubownego. Z możliwości skorzystania z postępowań arbitrażowych przed tym sądem, jak wyżej wspomniano, wyłączone są bowiem spory z udziałem nie tylko Skarbu Państwa, ale również jednostek samorządu terytorialnego, a dodatkowo po obu stronach sporu muszą występować podmioty sektora publicznego. W roku 2025 złożono 3 wnioski o jego przeprowadzenie.

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

W roku 2025 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.



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

Postępowania mediacyjne w Sądzie Polubownym cechuje bardzo **wysoka skuteczność wyrażająca się w liczbie zawieranych ugód**. Analiza danych statystycznych wszystkich spraw zakończonych w 2025 r. pozwala stwierdzić, że w większości przypadków, gdy strony podjęły rozmowy ugodowe, doszło do wypracowania obopólnie satysfakcjonującego porozumienia (w przypadku mediacji sądowych – w 66%, z kolei w przypadku mediacji umownych, bez koncyliacji, ok. 89 %, a w przypadku koncyliacji – 80%). Przy czym mediacje umowne charakteryzują się wyższą skutecznością od mediacji sądowych, co pokazuje, że im wcześniej podjęta jest decyzja o rozmowach ugodowych, tym większa jest szansa na ich zakończenie porozumieniem.

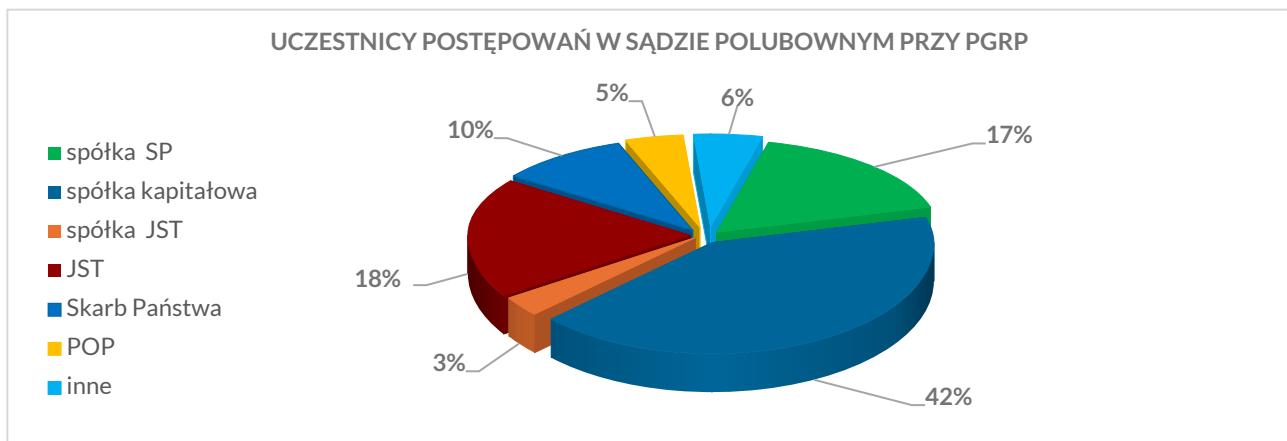
	Polubowne metody rozwiązywania sporów					Arbitraż
	Łącznie	Mediacja umowna	Mediacja sądowa	Mediacja administracyjna	Koncyliacja	
Postępowania zakończone w 2025 r.	462	254	147	1	55	5
Liczba zawartych ugód w przypadku postępowań zakończonych w 2025 r.	373	226	97	1	44	5

Tabela nr 5: Dane dotyczące spraw, które zostały zakończone w Sądzie Polubownym w 2025 r. Stan na dzień 31.12.2025 r.

Przedmiotem postępowań prowadzonych w Sądzie Polubownym były najczęściej spory dotyczące rozliczenia inwestycji/umów oraz kar umownych (bez zagadnienia waloryzacji – 81%), waloryzacji wynagrodzeń (14%) oraz inne (5%).

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

Szczególnie charakterystyczny i pozytywny jest wzrost zainteresowania Sądem Polubownym przy PGRP wśród jednostek samorządu terytorialnego, dla których, w związku z umiejscowieniem Prokuraturii Generalnej w strukturze administracji rządowej, jest to jedyna możliwa forma współpracy z Prokuraturą (poza sytuacjami, w których JST wykonują uprawnienia Skarbu Państwa). Tym samym mediacje w Sądzie Polubownym przy PGRP stają się dla JST istotnym instrumentem kształtowania polityki zarządzania sporami.



Wykres nr 8: Uczestnicy postępowań w Sądzie Polubownym przy PGRP, na podstawie wniosków złożonych w 2025 r.

Czas trwania postępowań zależy każdorazowo nie tylko od stopnia złożoności i poziomu skomplikowania sprawy, ale również od woli uczestników postępowania. Mediana, jeżeli chodzi o średni czas trwania postępowań mediacyjnych i koncyliacyjnych w 2025 r., wyniosła **6 miesięcy**.

Doniosłość prowadzonych przez Sąd Polubowny przy PGRP spraw (zarówno biorąc pod uwagę zwiększającą się liczbę spraw, jak i jednostkowe sprawy) – stale rośnie. W 2025 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 2025 r. sięgnęła ok. **26,6 mld zł**.

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

Działania rozwojowe związane z Sądem Polubownym przy PGRP

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

Z okazji Międzynarodowego Tygodnia Mediacji zorganizowany został webinar pt. *Mediacje w sporach o roboty budowlane z udziałem podmiotów sektora publicznego*. Uczestnikami wydarzenia byli przedstawiciele sądownictwa, Najwyższej Izby Kontroli, Prokuratury Generalnej RP, jednostek samorządu terytorialnego, a także spółek kapitałowych prywatnych oraz z udziałem Skarbu Państwa. Webinar transmitowany był na żywo poprzez kanał YouTube i spotkał się z licznym, bardzo pozytywnym odbiorem interesariuszy.

Podobnie jak w latach ubiegłych kontynuowana była współpraca ze środowiskiem sędziowskim mającą na celu efektywny rozwój mediacji z udziałem podmiotów sektora publicznego.

4. Inne aktywności w zakresie postępowań sądowych

4.1. Spory kompetencyjne

Kompetencja Prezesa PGRP polegająca na **wskazywaniu organu właściwego do podejmowania czynności procesowych za Skarb Państwa** w 2025 r. znalazła zastosowanie w **7** przypadkach. Rozstrzygnięcia dotyczyły zróżnicowanych zagadnień, m.in. zasiedzenia, odpowiedzialności za delikt legislacyjny, roszczeń osób internowanych w okresie stanu wojennego, czy szkód łowieckich.

4.2. Przedstawienie stanowiska w postępowaniach, w których PGRP nie wykonuje zastępstwa

Prokuratoria Generalna angażuje się także w sprawy, w których nie wykonuje zastępstwa stron i uczestników postępowania, prezentując argumenty, które w ocenie Prokuratorii 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 2025 roku przedłożono do Sądu Najwyższego istotny pogląd PGRP dotyczący wykładni umownych klauzul waloryzacyjnych stosowanych przez PKP PLK S.A. w okresie 2016 – 2019. W sprawie został wydany wyrok o sygn. akt II CSKP 733/23, w którym oddalono skargę kasacyjną wniesioną przez wykonawcę robót budowlanych. Odmiennie rozstrzygnięcie przez Sąd Najwyższy zagadnienia będącego przedmiotem skargi kasacyjnej mogłoby mieć istotny wpływ na kilkadziesiąt sporów sądowych, mających swoje źródło w analogicznym brzmieniu spornego postanowienia umownego. Przyjęcie argumentacji skarżących kasacyjnie spowodowałoby daleko idące negatywne skutki w zakresie bezpieczeństwa i stabilności obrotu gospodarczego, w tym umów zawieranych w reżimie przepisów Prawa zamówień publicznych.

W 2025 r. PGRP uczestniczyła w czterech postępowaniach sądowoadministracyjnych w trybie art. 15 ustawy o PGRP. Dwie sprawy wynikające z zawiadomienia Komisji Nadzoru Finansowego (sygn. akt II GSK 72/24 oraz II GSK 103/24), dotyczyły kar pieniężnych za niedochowanie zobowiązań inwestorskich na podstawie ustawy – Prawo bankowe. Stanowisko PGRP opierało się na tezie, że nałożenie kary pieniężnej z art. 25n ust. 5a ustawy – Prawo bankowe²¹ nie narusza zakazu retroakcji, ponieważ przepis ten obowiązywał w niezmienionej treści zarówno w chwili popełnienia czynu, wszczęcia postępowania, jak i wydania decyzji. Wskazano, że dla oceny odpowiedzialności decydujący jest moment niedochowania zobowiązań inwestorskich, a nie chwila ich złożenia, gdyż to data naruszenia wyznacza właściwy stan prawny dla oceny i sankcjonowania zachowania. Podkreślono również, że w sprawie nie występował problem intertemporalny, a organ nadzoru ustalał podstawę prawną działania zgodnie z ogólnymi zasadami postępowania administracyjnego. Naczelny Sąd Administracyjny oddalił skargi kasacyjne KNF, nie podzielając też stanowiska prezentowanego przez PGRP.

Dwie kolejne sprawy, z zawiadomienia Ministra Klimatu i Środowiska (sygn. akt III OSK 2924/24 oraz III OSK 734/25), dotyczyły skutków stwierdzenia nieważności decyzji i tzw. milczącego załatwienia sprawy, w kontekście właściwości organu oraz możliwości jej badania w postępowaniu z art. 122f KPA. Sprawy te mają istotne znaczenie dla ochrony interesu publicznego, gdyż przyjęcie niekorzystnej

²¹ Ustawa z 29 sierpnia 1997 r. Dz.U. z 2025 r., poz. 1216 ze zm.

wykładni mogłoby prowadzić do utrzymania w mocy wadliwych rozstrzygnięć oraz do ryzyka wypłaty z budżetów województw ok. 73 mln zł tytułem potencjalnie nienależnych nadpłat. Sprawy te oczekują na rozpatrzenie.

PGRP złożyła istotny pogląd w postępowaniu toczącym się przed Sądem Okręgowym w Warszawie (sygn. akt XVI GC 227/18) , wskazując na zasadność szerokiej dopuszczalności badania czy umowa cywilnoprawna stanowi element porozumienia zakazanego na mocy art. 6 u.o.k.k. lub art. 101 TFUE. Postępowanie nie zostało zakończone.

5. Proces tworzenia prawa

W 2025 r. Prokuratoria uczestniczyła w opiniowaniu ponad **500** projektów aktów normatywnych i innych dokumentów rządowych. W większości przedmiotem analizy były projekty ustaw i rozporządzeń rozpatrywane w ramach rządowego procesu legislacyjnego.

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

Uwagi Prokuratorii dotyczyły m.in.:

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

- doprecyzowania przepisów w zakresie dochodzenia należności z tytułu administracyjnych kar pieniężnych w projekcie ustawy o systemach sztucznej inteligencji (UC71).

Uwagi PGRP w większości były uwzględniane lub częściowo uwzględniane.

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

- przywrócenia udziału podmiotu reprezentującego Skarb Państwa w postępowaniach o odszkodowanie i zadośćuczynienie, dochodzonych na podstawie przepisów ustawy o uznaniu za nieważne orzeczeń wydanych wobec osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego;
- wprowadzenie w postępowaniu administracyjnym zasady utrwalenia właściwości organu i ograniczenie skutku nieważności decyzji wydanej z naruszeniem przepisów o właściwości tylko do wypadków, w których decyzja wydawana jest przez organ niewłaściwy rzeczowo;
- uregulowania w przepisach powszechnie obowiązującego prawa zasad ustalania kwot dotacji celowych na zadania zlecone jednostkom samorządu terytorialnego i rozliczania takich dotacji – w związku z licznymi sporami sądowymi między Skarbem Państwa a jednostkami samorządu terytorialnego.

6. Zadania PGRP w zakresie administrowania mieniem państwowym

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

- **rozpatrywanie wniosków państwowych osób prawnych o wyrażenie zgody na dokonanie czynności prawnej w zakresie rozporządzenia** składnikami aktywów trwałych w rozumieniu ustawy o rachunkowości²², 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 kalendarzowym²³;

²² Ustawa z 29 września 1994 r., t.j. Dz. U. z 2023 r., poz. 120, z późn. zm.

²³ Zob. art. 38 ustawy o zasadach zarządzania mieniem państwowym, a także art. 423 ust. 2 ustawy z 20 lipca 2018 r. Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce, t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 1571, z późn. zm. oraz art. 24 ust. 3 ustawy z 30 kwietnia 2010 r. o Polskiej Akademii Nauk, Dz.U. z 2026 r., poz. 168, art. 33 ust. 1 ustawy z 21 lutego 2019 r. o Sieci Badawczej Łukasiewicz, t.j. Dz. U. z 2026 r., poz. 194, art. 95 ust. 5 w zw. z art. 95 ust. 1 ustawy z 10 lipca 2015 r. o Agencji Mienia Wojskowego, t.j. Dz. U. z 2025 r., poz. 817.

- **rozpatrywanie zgłoszeń zamiaru zagospodarowania składników rzeczowych majątku ruchomego** na podstawie przepisów rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie szczegółowego sposobu gospodarowania składnikami rzeczowymi majątku ruchomego Skarbu Państwa²⁴;
- **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.

6.1. Wyrażanie zgody na rozporządzenie składnikami aktywów trwałych

W 2025 r. do Prezesa Prokuratorii wpłynęło **121** wniosków dotyczących wyrażenia zgody na rozporządzenie mieniem państwowych osób prawnych lub na oddanie mienia do korzystania. Zdecydowana większość wniosków (79) została złożona przez uczelnie publiczne. Liczba tych wniosków wzrosła w stosunku do roku ubiegłego, co zilustrowano w poniższej tabeli.

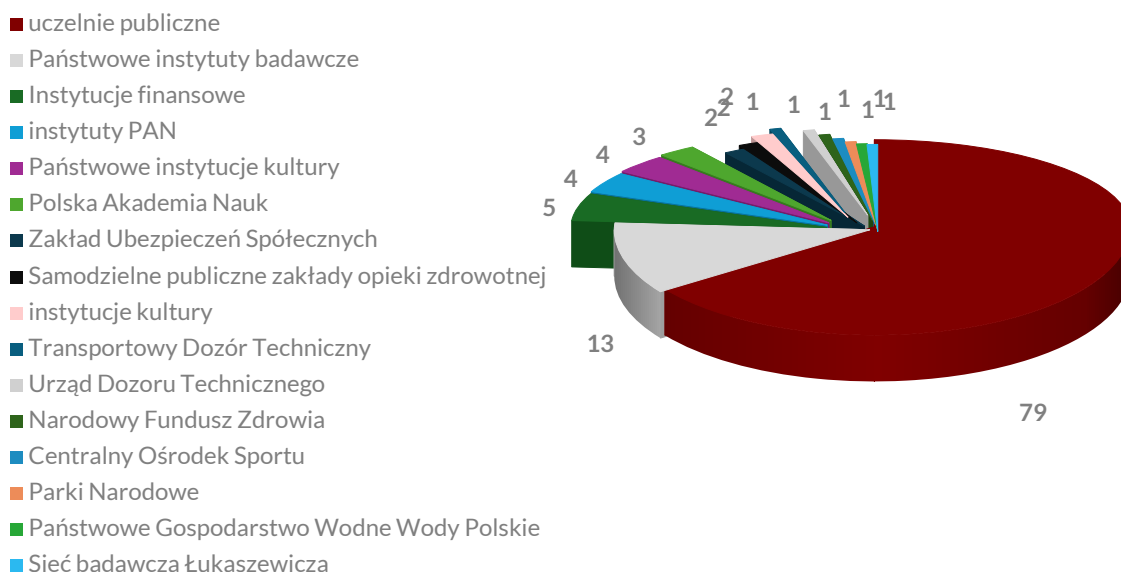
Wnioski o wyrażenie zgody na rozporządzenie składnikami aktywów trwałych	
Rok	Liczba wniosków
2020	137
2021	120
2022	129
2023	142
2024	83
2025	121

Tabela nr 6: Liczba zarejestrowanych wniosków o wyrażenie zgody na rozporządzenie składnikami aktywów trwałych w latach 2020-2025

W przeważającej mierze wnioski dotyczyły czynności prawnych ustanowienia służebności (37), sprzedaży (35) oraz oddania do odpłatnego korzystania (najem, dzierżawa oraz umowy nienazwane – 28 wniosków), ustanowienia hipoteki (7 wniosków). Pozostałe czynności, których dotyczyły wnioski to: inne przeniesienie własności (4), darowizna (3), użyczenie (3), zrzeczenie się prawa użytkowania wieczystego (2) oraz udzielenia licencji (2).

²⁴ Rozporządzenie Rady Ministrów z 21 października 2019 r., t.j. Dz. U. z 2025 r., poz. 228.

**PODMIOTY SKŁADAJĄCE WNIOSKI O WYRAŻENIE ZGODY NA
ROZPORZĄDZANIE SKŁADNIKAMI AKTYWÓW TRWAŁYCH W 2025**



Wykres nr 9: Podmioty składające wnioski o wyrażenie zgody na rozporządzenie składnikami aktywów trwałych w 2025 r.

Jeżeli chodzi o sposób rozstrzygnięcia wniosków – najczęściej dochodzi do wyrażenia zgody na dokonanie czynności – w 2025 r. wydano taką zgodę w przypadku **73** wniosków. W 2025 r. wydano 3 odmowy. Rozstrzygnięcia wydane w 2025 r. zawiera poniższe zestawienie.

Sposób rozstrzygnięcia wniosków	Liczba rozstrzygnięć
wyrażenie zgody na dokonanie czynności prawnej	73
odmowa wyrażenia zgody na dokonanie czynności prawnej	3
zwrot wniosku	3
brak właściwości Prezesa PGRP	4
inny sposób zakończenia (np. odstąpienie od wniosku, połączenie z inną sprawą)	8

Tabela nr 7: Zestawienie rozstrzygnięć w przedmiocie wniosków o wyrażenie zgody na rozporządzenie składnikami aktywów trwałych w 2025 r.

6.2. Uzgadnianie zamiaru zagospodarowania składników rzeczowych majątku ruchomego

W 2025 r. do Prokuraturii wpłynęło ponadto **189** wniosków złożonych na podstawie przepisów rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie szczegółowego sposobu gospodarowania składnikami rzeczowymi majątku ruchomego Skarbu Państwa, których przedmiotem było **zgłoszenie zamiaru**

zagospodarowania składników rzeczowych majątku ruchomego. Liczba tych wniosków wzrosła w stosunku do roku ubiegłego, co zilustrowano w poniższej tabeli.

Zgłoszenie zamiaru zagospodarowania składników rzeczowych majątku ruchomego	
Rok	Liczba wniosków
2020	14
2021	74
2022	138
2023	137
2024	132
2025	189

Tabela nr 8: Liczba zarejestrowanych wniosków dotyczących wyrażenia zgody na rozporządzenie mieniem państwowych osób prawnych lub na oddanie mienia do korzystania w latach 2020-2025

W 2025 r. wydano 117 rozstrzygnięć, w których nie zostały zgłoszone zastrzeżenia wobec sposobu zagospodarowania składników rzeczowych majątku ruchomego Skarbu Państwa. Sposoby rozstrzygnięć wniosków składanych do PGRP w 2025 r. wskazuje poniższe zestawienie:

Sposoby rozstrzygnięć	Liczba
niezgłoszenie zastrzeżeń	117
zgłoszenie zastrzeżeń	7
inny sposób zakończenia – cofnięcie wniosku	21
brak właściwości	21

Tabela nr 9: Zestawienie rozstrzygnięć wniosków w przedmiocie uzgodnienia zamiaru zagospodarowania składników rzeczowych majątku ruchomego w 2025 r.

6.3. Zadania w zakresie sprawozdawczości i ewidencjonowania mienia Skarbu Państwa

Sprawozdanie o stanie mienia Skarbu Państwa według stanu na dzień 31 grudnia 2024 r. zostało przekazane do Marszałka Sejmu 31 grudnia 2025 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 2025 r. przedmiotowa ewidencja zbiorcza, oparta na informacjach uzyskanych od 76 dysponentów części budżetowych, obejmowała **2 738** jednostek;
- **ewidencję spółek z udziałem Skarbu Państwa**, prowadzoną na podstawie informacji otrzymywanych od 17 organów nadzorujących, która na koniec 2025 r. obejmowała **395** spółek;
- **ewidencję przedsiębiorstw państwowych**, prowadzoną na podstawie informacji otrzymywanych od 9 organów nadzorujących, która na koniec 2025 r. obejmowała **14** przedsiębiorstw państwowych.

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

Jeżeli chodzi o zadania realizowane na podstawie przepisów wprowadzających ustawę o zasadach zarządzania mieniem państwowym, obejmują one w szczególności wykonywanie praw i obowiązków Skarbu Państwa wynikających z tytułu uczestnictwa w spółkach działających na terenie Rzeczypospolitej Polskiej przed 1 września 1939 r., w tym **tzw. spółkach reaktywowanych**. Wykonywanie praw z akcji w spółkach ma na celu ochronę interesów majątkowych Skarbu Państwa przed bezprawnymi działaniami zmierzającymi do wzruszenia podstaw prawnych przejęcia przez Państwo mienia tych podmiotów na podstawie aktów wydanych po zakończeniu drugiej wojny światowej. Wykonywanie praw z akcji w 2025 r. obejmowało udział w Walnych Zgromadzeniach tych podmiotów i wykonywanie prawa głosu.

Kolejnym zadaniem, związanym z wykonywaniem praw i obowiązków Skarbu Państwa wynikających z tytułu uczestnictwa w spółkach działających na terenie Rzeczypospolitej Polskiej przed dniem 1 września 1939 r., była konieczność dematerializacji akcji spółek akcyjnych, wynikająca z art. 15 ustawy o zmianie ustawy – Kodeks spółek handlowych oraz niektórych innych ustaw²⁵. Sposób dematerializacji akcji spółek, w których prawa i obowiązki wykonuje Prezes Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej, określa art. 21a tej ustawy. Na jego podstawie wydano zaświadczenie o posiadaniu i treści dokumentów akcji. Sporządzenie zaświadczenia poprzedzone jest inwentaryzacją posiadanych dokumentów dotyczących konkretnej spółki.

Działalność Prokuraturii Generalnej obejmowała również współpracę z organami wymiaru sprawiedliwości w sprawach dotyczących doprowadzenia przez przedstawicieli poszczególnych spółek przedwojennych do niekorzystnego rozporządzenia mieniem na szkodę Skarbu Państwa poprzez podjęcie działań faktycznych i prawnych skutkujących reaktywacją spółek w oparciu o niewielką liczbę dokumentów akcji, które nie inkorporowały praw udziałowych oraz nienależnego

²⁵ Ustawa z dnia 30 sierpnia 2019 r. o zmianie ustawy – Kodeks spółek handlowych oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. 2019 poz. 1798, z późn. zm.

przyznania nabywcom roszczeń odszkodowań za mienie stanowiące pierwotnie własność tych podmiotów.

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.

W latach 2019-2022 Prokuratura realizowała Strategię Rozwoju, która doprowadziła do istotnego zwiększenia zaangażowania PGRP w **działalność opiniodawczą** oraz we **wsparcie Skarbu Państwa i państwowych osób prawnych w polubownym rozwiązywaniu sporów**. Nastąpiło to przy jednoczesnym **utrzymaniu zastępstwa procesowego ww. podmiotów jako podstawowego zadania Prokuraturii**. Założenia Strategii pozostały aktualne i były realizowane także w latach 2024-2025. Kierunek ten zostanie utrzymany również w 2026 r.

Zadania Prokuraturii Generalnej i Prezesa PGRP oraz Urzędu PGRP – na 31 grudnia 2025 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 2025 r. wynosił (w przeliczeniu na pełne etaty) **300,57** etatów, w tym:

- prezes i wiceprezes – 2 etaty;
- radcowie - 155,07 etatu;
- referendarze – 32 etaty;
- asystenci – 22 etaty;
- pozostali pracownicy – 89,5 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 jednoczesne wykonywanie

zawodu radcy prawnego (następuje zawieszenie prawa do wykonywania zawodu radcy prawnego), czy adwokata (następuje skreślenie z listy adwokatów), funkcjonują także rygorystyczne zakazy dodatkowego zatrudnienia lub zarobkowania. W 2017 r. doszło do powiązania poziomu wynagrodzeń radców i referendarzy z poziomem wynagrodzeń sędziów sądów powszechnych.

Kolejną istotną grupą pracowników wspomagającą proces wykonywania ustawowych zadań Prokuraturii i Prezesa PGRP są **referendarze**. Wprowadzenie tego stanowiska pozwoliło na zapewnienie wyróżniającym się pracownikom Urzędu (asystentom radców) wyraźnej ścieżki rozwoju zawodowego, w tym także pod względem finansowym. W dalszej perspektywie, pracownik nabywa prawo do ubiegania się o stanowisko radcy. Stanowi to dodatkową (choć – z uwagi na liczbę etatów referendarskich i uwarunkowania budżetowe – ściśle ograniczoną) ścieżkę, prowadzącą do wykonywania zawodów prawniczych. Jest ona istotna zarówno z perspektywy pracowników PGRP, jak i samej Prokuraturii – pozwala bowiem rekrutować radców PGRP także spośród doświadczonej i sprawdzonej w dłuższym okresie kadry.

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

Znaczną grupę stanowili **pracownicy administracji**. Należeli do nich pracownicy zatrudnieni w Biurze Budżetowo-Administracyjnym, w Biurze Pełnomocnika do spraw Ochrony Informacji Niejawnych oraz na samodzielnych stanowiskach. Ich zadania skupiały się przede wszystkim na organizacji pracy urzędu, realizowaniu polityki kadrowej, prowadzeniu gospodarki finansowej, dokonywaniu zamówień publicznych, modernizacji infrastruktury teleinformatycznej, prowadzeniu kancelarii ogólnej, wykonywaniu obsługi teleinformatycznej oraz na zapewnieniu ochrony informacji niejawnych.

W porównaniu ze stanem na koniec 2024 r., w 2025 r. nastąpił nieznaczny spadek liczby etatów (z **301,54 etatów** do wspomnianych **300,57 etatów**). Prokuratoria pozostaje niewielkim urzędem w zestawieniu z szacunkami przyjmowanymi przy jego tworzeniu. Zgodnie z założeniami zawartymi w uzasadnieniu rządowego projektu Ustawy o PGRP, zatrudnienie w Urzędzie Prokuraturii miało docelowo wynosić ok. 525 osób i to przy założeniu, że obowiązkowe zastępstwo procesowe miało obejmować jedynie sprawy o wartości przedmiotu sporu przewyższającej 1 mln zł. Obecnie kompetencje PGRP są znacznie szersze, przy zachowaniu ograniczonej liczby etatów. Tym bardziej więc wysoki poziom wykonywania zadań, w szczególności utrzymanie wysokiej skuteczności zastępstwa procesowego, jak również rosnącej liczby prowadzonych negocjacji i mediacji oraz wydawanych opinii prawnych, wymaga prowadzenia ustabilizowanej polityki kadrowej. Kluczowym kapitałem są doświadczeni radcowie z kilkunastoletnim doświadczeniem – grupa ta, szczególnie atrakcyjna na rynku prawniczym, zagrożona jest odejściami. Z tego względu, konsekwentnie od lat, wysiłki kierownictwa Prokuraturii zmierzają do zapobieżenia fluktuacjom kadrowym.

3. Szkolenia wewnętrzne i podnoszenie świadomości w zakresie zagadnień związanych ze Skarbem Państwa w obrocie gospodarczym

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

W 2025 r. przeprowadzono łącznie **10** szkoleń przeznaczonych dla wszystkich prawników PGRP. Oznacza to, że **prawnicy PGRP szkoleni są średnio niemal jeden raz w miesiącu**, nie wliczając w to indywidualnie podejmowanych ze wsparciem UPGRP szkoleń (np. studia podyplomowe, szkolenia zawodowe, kursy językowe), a także uczestnictwa pracowników w konferencjach naukowych. Co więcej, niezależnie od ww. szkoleń dla ogółu prawników PGRP, w 2025 r. przeprowadzony został po raz pierwszy dedykowany cykl intensywnych szkoleń dla młodszej kadry prawniczej (6 trzydniowych zjazdów). Szkolenia te, w założeniu, usprawnić mają proces przepływu wiedzy od najbardziej doświadczonych pracowników i jednocześnie proces uzyskiwania odpowiednich umiejętności oraz samodzielności przez młodszych prawników, które są niezbędne do wykonywania zadań ustawowych PGRP. Planowane jest kontynuowanie tego przedsięwzięcia w kolejnych latach.

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 efekcie studenci tych uczelni często decydują się na odbycie praktyk w Urzędzie Prokuraturii RP; nierzadko także biorą udział w rekrutacjach na stanowiska asystenckie.

Począwszy od 2023 r., we współpracy z Uniwersytetem Warszawskim, realizowany jest także przedmiot: *Skarb Państwa w obrocie gospodarczym*, którego wykładowcami byli m.in. pracownicy Prokuraturii. Przedmiot ten wykładany był w latach 2024 r. i 2025 r. (jest wykładany również w roku bieżącym). Podobne inicjatywy podejmowane są we współpracy z innymi uczelniami, jak choćby SWPS, gdzie przedmiot taki uruchomiono po raz pierwszy w roku akademickim 2024/2025; cieszył się on dużym zainteresowaniem i dobrym przyjęciem. Przedmiot ten prowadzony jest ponownie w bieżącym roku akademickim.

W 2025 r. zorganizowana została ponadto druga edycja Ogólnopolskiego Prawniczego Turnieju Negocjacyjnego, ponownie we współpracy z Izbą Adwokacką w Warszawie oraz Okręgową Izbą Radców Prawnych w Warszawie. Celem Turnieju jest popularyzacja wśród młodych prawników polubownych metod rozwiązywania sporów, również w przypadku sporów z udziałem podmiotów sektora publicznego, a także wsparcie rozwoju umiejętności w tym zakresie. Turniej cieszył się dużym

zainteresowaniem uczestników i pozytywnym przyjęciem, stąd w bieżącym roku trwają przygotowania do jego trzeciej edycji.

Prokuratoria regularnie uczestniczy także w prawniczych targach pracy, przybliżając przedmiot swojej działalności i możliwe ścieżki kariery w ramach instytucji studentom kierunków prawniczych.

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 2025 r. wynosił **104 812 861,13 zł**. W stosunku do kwoty planu wynikającej z ustawy budżetowej na 2025 r., tj. 98 140 000,00 zł, uległ zwiększeniu o kwotę 6 672 861,13 zł (*per saldo*).

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

- celowej część 83 poz. 6 – rezerwa na sfinansowanie wypłaty nagród, utworzona na podstawie art. 46 ust. 5 ustawy o PGRP – kwota 2 538 452,62 zł;
- celowej część 83 poz. 44 – dofinansowanie realizacji niektórych zadań kontynuowanych – kwota 3 292 000 zł;
- celowej część 83 poz. 16 – Zobowiązania wymagalne Skarbu Państwa – kwota 430 720,91 zł;
- celowej część 83 poz. 71 – Zobowiązania wymagalne Skarbu Państwa – kwota 411 687,60 zł.

Wykonanie planu wydatków Urzędu Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej na 2025 r. po zmianach wyniosło 97 551 266,77 zł, tj. **93,07 %**. Zestawienie najistotniejszych wydatków PGRP w 2025 r. zawarto w poniższej tabeli.

Tytuł wydatku	Wykonanie planu wydatków
wydatki osobowe niezaliczane do wynagrodzeń oraz różne wydatki na rzecz osób fizycznych	156 204,84 zł
wynagrodzenia osobowe pracowników, w tym dodatkowe wynagrodzenie roczne	63 341 234,15 zł
pochodne od wynagrodzeń	11 008 046,42 zł
usługi prawnicze	5 051 256,13 zł
czynsz najmu siedziby PGRP	3 555 580,92 zł
koszty eksploatacyjne związane z utrzymaniem siedzib PGRP	3 465 678,06 zł
wydatki na zakupy inwestycyjne jednostek budżetowych	944 574,81 zł

Tabela nr 10: Zestawienie najistotniejszych wydatków PGRP w 2025 r.

4.2. Dochody

Plan dochodów Urzędu PGRP, wynikający z ustawy budżetowej na 2025 r. oraz na 31 grudnia 2025 r. wynosił **11 344 000 zł**. Został zrealizowany w kwocie **10 218 402,23 zł (90,08 %** wykonania planu).

Tytuł dochodu	Wykonanie planu dochodów
wpływy z tytułu zasądzonych i uzyskanych kosztów zastępstwa procesowego i egzekucyjnego oraz zwrotu opłaty komorniczej/egzekucyjnej	2 588 689,57 zł
roczna opłata abonamentowa	2 756 120,98 zł
opłaty za wykonanie zastępstwa osoby zastępowanej	1 556 800,00 zł
opłaty za sporządzenie opinii prawnej na zlecenie osoby zastępowanej	825 400,00 zł
opłaty za postępowanie przed Sądem Polubownym	2 278 204,28 zł
odsetki bankowe oraz za zwłokę w zapłacie	142 690,24 zł
zwrot wydatków poniesionych przez Urząd w latach ubiegłych	28 087,38 zł
wpływy z różnych dochodów	42 409,78 zł

Tabela nr 11: Zestawienie głównych źródeł dochodu w 2025 r.



INFORMACJA STATYSTYCZNA O SPRAWACH W PROKURATORII GENERALNEJ RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ stan na 31 grudnia 2025 r.

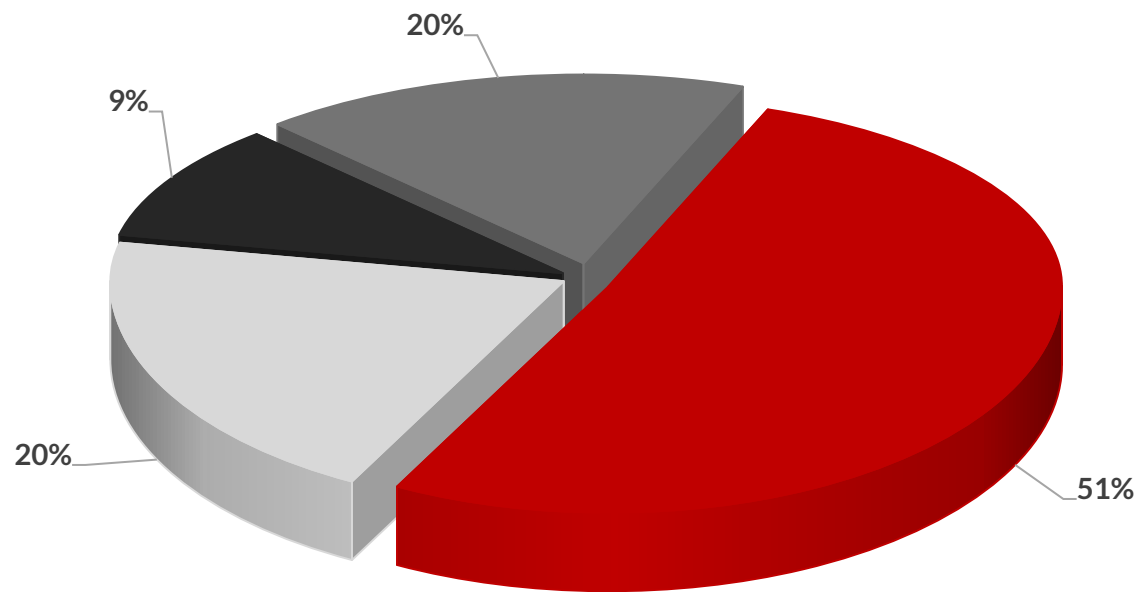
1. Dane porównawcze dotyczące spraw sądowych – za ostatnie 10 lat

DANE/ROK	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Liczba spraw sądowych w toku na 31 grudnia danego roku	6 581	7 448	8 134	7 887	8 097	8 008	8 261	8 533	8 974	8 475
Liczba spraw sądowych zakończonych	3 829	2 887	2 669	3 078	2 249	2 698	2 983	2 562	2 140	3 292
Liczba nowych spraw sądowych	3 335	3 865	3 402	3 264	2 377	2 835	3 236	2 834	2 702	2 585
Skuteczność liczbowa - sprawy bierne (w %)	94,29	86,63	84,95	86,03	86,3	82,7	84,6	85,5	81,45	79,2
Skuteczność liczbowa - sprawy czynne (w %)	83,97	82,89	80,08	85,17	83,1	84	85,2	85,9	84,2	80,2
Zatrudnienie (w etatach)	213,25	290,97	284,82	278,92	285,77	277,52	294,72	298,62	301,54	300,57

2. Poszczególne sprawy rejestrowane w PGRP 2006-2025

Liczba spraw według roku wszczęcia																					
Typ spraw	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	Razem
Sprawy sądowe	1190	1740	1466	2636	4715	4478	4709	4330	4012	3641	3335	3865	3402	3264	2377	2835	3236	2834	2702	2799	63 566
Wnioski o wydanie opinii prawnych	59	111	94	82	48	47	44	42	51	26	42	348	430	451	527	499	813	1004	1034	1103	6855
Wnioski o zaopiniowane aktów normatywnych	133	373	421	756	816	731	727	739	645	690	635	1287	1235	1236	1046	975	1020	852	954	505	15776
Pozostałe	129	89	158	284	764	1196	1460	1568	1683	1725	1630	1425	1557	1289	1484	1494	1507	1671	1288	1079	23 480
Razem	1511	2313	2139	3758	6343	6452	6940	6679	6391	6082	5642	6925	6624	6240	5434	5803	6576	6361	5978	5486	109 677

SPRAWY ZAREJESTROWANE W PGRP w 2025



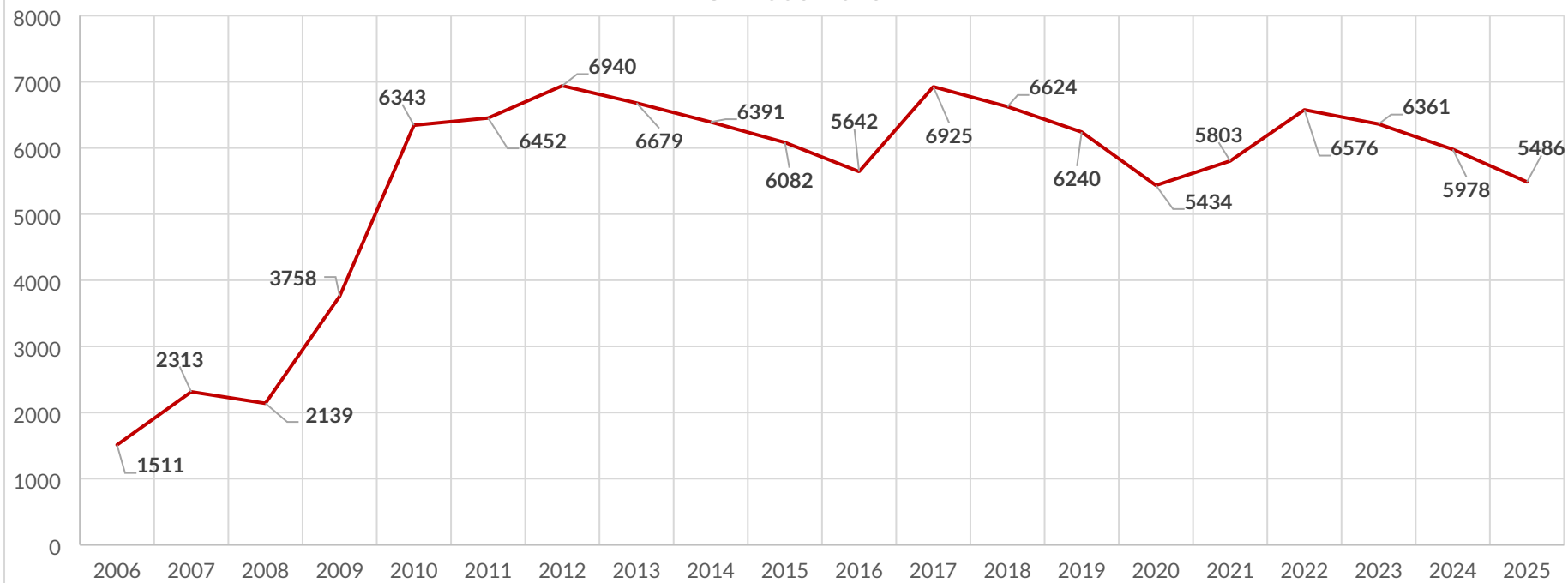
■ sprawy sądowe

■ wnioski o wydanie opinii prawnych

■ wnioski o zaopiniowanie aktów normatywnych

■ pozostałe

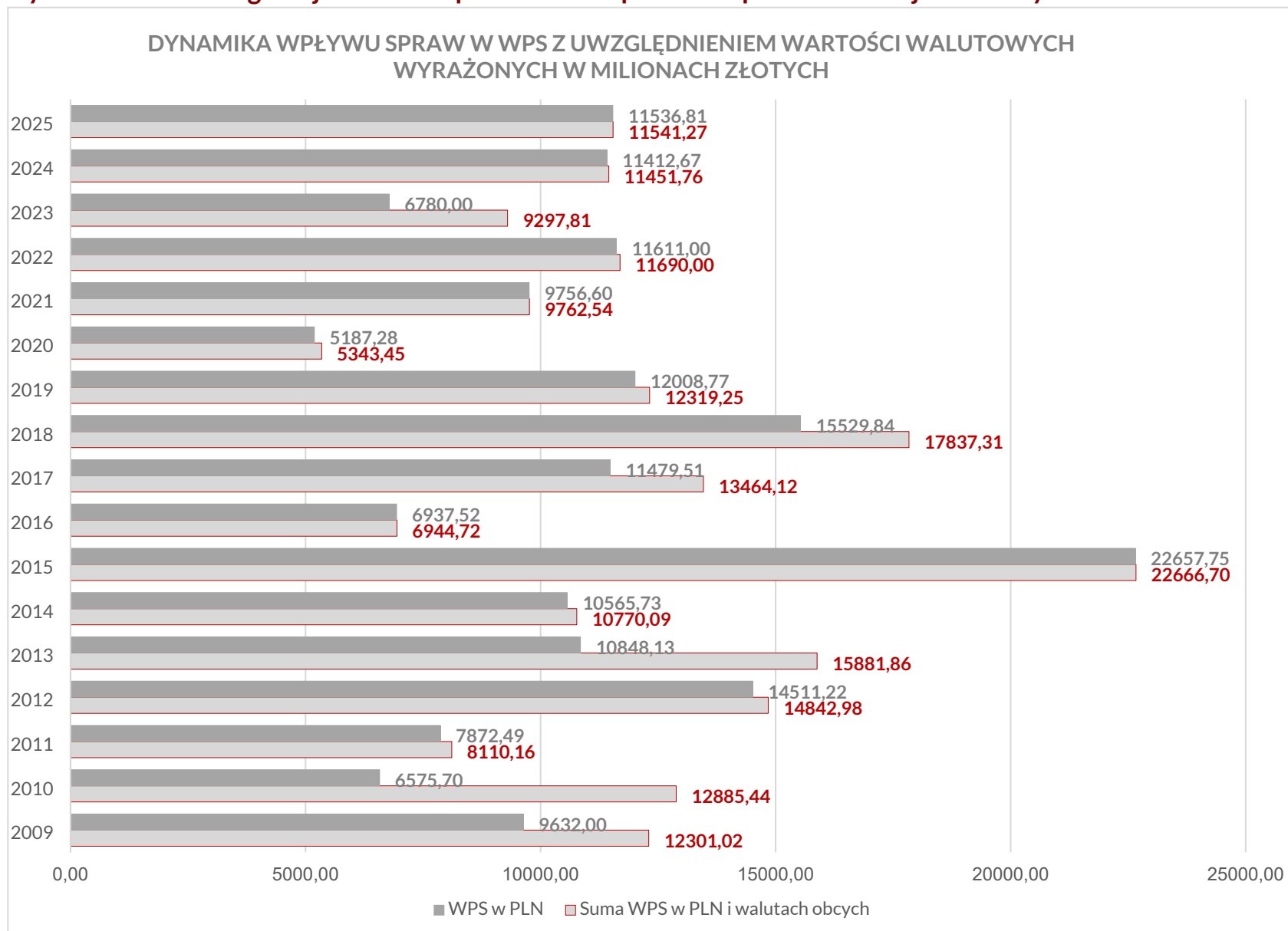
TENDENCJA ZMIAN ROCZNEGO WPŁYWU SPRAW DO PGRP W LATACH 2006-2025



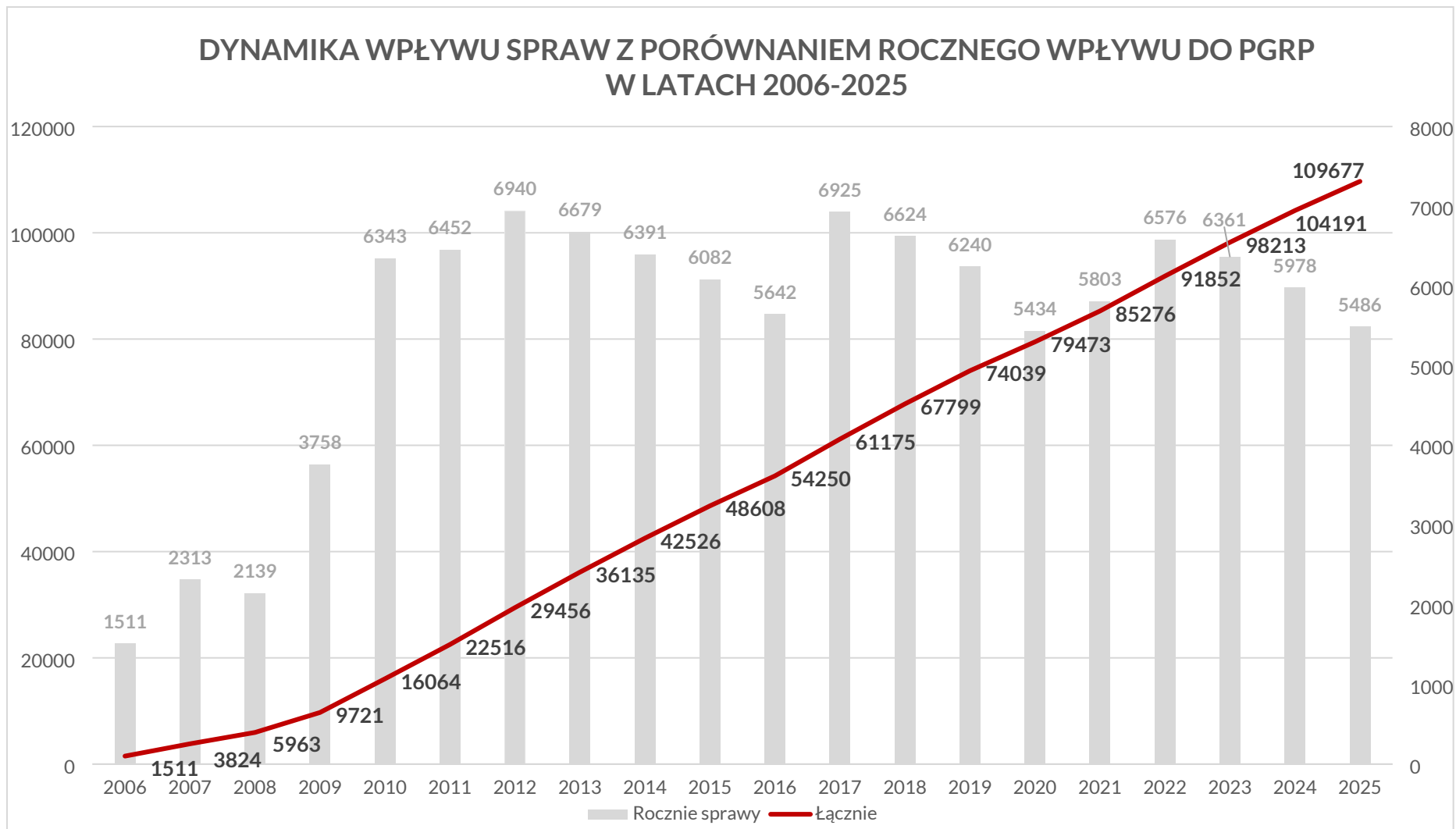
3. Sprawy sądowe prowadzone przez PGRP w 2025 r. – zestawienie chronologiczne

Sprawy sądowe prowadzone przez Prokuratorię Generalną w 2025 r.	Liczba spraw
Pozostające w toku wg stanu na dzień 1 stycznia 2025 r.	8 974
Zarejestrowane w okresie 1 stycznia - 31 grudnia 2025 r.	2 585
Pozostające w toku wg stanu na dzień 31 grudnia 2025 r.	8 475

4. Dynamika zmian ogólnej wartości przedmiotu sporu w sprawach zarejestrowanych w latach 2009-2025



5. Dynamika wpływu spraw w latach 2006-2025



Potwierdzam zgodność wydruku z dokumentem wydanym w postaci elektronicznej:

Identyfikator dokumentu	56271.254241.349081
Nazwa dokumentu	Sprawozdanie z działalności PGRP za 2025 rok.pdf
Tytuł dokumentu	Sprawozdanie z działalności PGRP za 2025 rok
Sygnatura dokumentu	KR.0300.1.2026
Data dokumentu	31.03.2026 17:11:22
Skrót dokumentu	98902DEE391672877655CFB9E0B0B099A05A7466
Wersja dokumentu	1.2
Data podpisu	31.03.2026
Sygnatariusz	Marek Miller
Stanowisko	Prezes Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej
Rodzaj certyfikatu	Certyfikat kwalifikowany podpisu elektronicznego
	EZD 3.132.66.66.
Data wydruku:	01.04.2026 08:13:32
Autor wydruku:	Szcześniak Anna w zastępstwie za Hoża i Krucza Sekretariat Prezesów