



Minister - Członek Rady Ministrów Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów

Jan Grabiec

DNK.WK.1741.1.2025

Warszawa, 11 września 2025 r.

Pan

Mariusz Haładyj

Prezes

Prokuratury Generalnej

Rzeczypospolitej Polskiej

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Po rozpatrzeniu zastrzeżeń¹ złożonych do *Projektu wystąpienia pokontrolnego*² przedstawiam Panu Prezesowi *Wystąpienie pokontrolne* (dalej: *Wystąpienie*) z kontroli planowanej przeprowadzonej przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów (dalej: KPRM)³ w Prokuratury Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej (dalej: Prokuratura, PGRP, Jednostka lub Kontrolowany) w zakresie *efektywności postępowań arbitrażowych w latach 2022-2024*⁴.

Kontrolą objęto okres od 1 stycznia 2022 r. do 31 grudnia 2024 r.⁵ Ustalenia kontroli i oceny badanej działalności opisano w niniejszym *Wystąpieniu*.

Podstawa prawna:

art. 6 ust. 1 oraz art. 46 ust. 2, art. 47-48 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej⁶ (dalej: *ustawa o kontroli*).

OCENA KONTROLOWANEGO OBSZARU

Prokuratura wypracowała potencjał organizacyjny i instytucjonalny, odpowiedni do skutecznej ochrony interesu Rzeczypospolitej Polskiej (dalej: RP) oraz Skarbu Państwa (dalej: SP) w zakresie prowadzenia międzynarodowych spraw arbitrażowych, a zastępstwo procesowe w zagranicznych postępowaniach arbitrażowych w latach 2022-2024 wykonywała skutecznie i efektywnie.

Sprawy arbitrażowe to sprawy związane z postępowaniem organów reprezentujących Rzeczpospolitą Polskę (dalej: RP), Skarb Państwa (dalej: SP) lub inne podmioty przed zagranicznymi organami orzekającymi. Są to:

- arbitraże międzynarodowe, w tym inwestycyjne (toczący się w oparciu o międzynarodowe umowy o ochronie i popieraniu inwestycji, tzw. BIT⁷) oraz handlowe (tj. toczące się w oparciu o klauzule arbitrażowe zawarte w umowach cywilno-prawnych), a także;
- związane z arbitrażami sprawy przed sądami zagranicznymi, w tym:
 - o postępowania zabezpieczające (np. o nakaz zabezpieczenia praw lub majątku powoda albo o ustalenie zdolności procesowej strony) oraz tzw.
 - o post-arbitraże, tj. wynikające z wyroków arbitrażowych odwołania lub pozwy o wykonanie wyroku.

¹ Pismo Wiceprezesa PGRP z 7 sierpnia 2025 r., znak: KR.0800.2.2025.

² Projekt wystąpienia pokontrolnego z 21 lipca 2025 r., znak: DNK.WK.1741.1.2025.

³ Kontrolę od 13 lutego do 7 kwietnia 2025 r. przeprowadzili: Michał Golec, radca, kierownik zespołu kontrolerów, oraz członek zespołu: Katarzyna Popielska-Zdunek, główny specjalista. Czynności kontrolne przeprowadzono w siedzibie PGRP przy ul. Hoża 76/78, 00-682 Warszawa oraz Departamentu Nadzoru Kontroli KPRM, ul. Krucza 36/Wspólna 6, 00-522 Warszawa.

⁴ Z możliwością zasięgania informacji z okresów wcześniejszych i późniejszych, jeśli miały wpływ na kontrolowane zagadnienia.

⁵ Z możliwością zasięgania informacji z okresów wcześniejszych i późniejszych, jeśli miały wpływ na kontrolowane zagadnienia.

⁶ Dz. U. z 2020 r. poz. 224 ze zm.

⁷ Ang. *Bilateral Investment Treaties*, czyli umowy o popieraniu i wzajemnej ochronie inwestycji zawarte pomiędzy RP a państwami trzecimi.

[skuteczność] Od 2022 r. łączna kwota roszczeń w 25 postępowaniach prowadzonych z udziałem PGRP sięgała 15 mld zł. Spośród nich zakończono 10 (o wartości 9 mld zł), natomiast 15 (7,4 mld zł) pozostaje w toku. Prokuratoria samodzielnie prowadziła 12 postępowań (5 mld zł). Z 10 postępowań zakończonych w latach 2022-2024, 7 to wygrana strony państwowej a 3 przegrana, przy czym w jednym przypadku wyrok następnie uchylono, w dwóch trwa postępowanie odwoławcze. W konsekwencji, w okresie objętym kontrolą nie zakończyły się postępowania, które w sposób ostateczny skutkowałyby realizacją roszczeń wobec SP.

Z 9 mld zł (100%) stanowiących sumę roszczeń w ww. 10 sprawach, oddalono roszczenia o wartości 7,9 mld zł, tj. 88% pierwotnej kwoty. W efekcie działań Prokuratury roszczenia zmniejszono do kwoty 1,1 mld zł (tj. do 12%), przy czym nie jest to kwota ostateczna ze względu na odwołanie strony państwowej.

Czynności podejmowane przez PGRP w ramach wyboru arbitrów zwiększały szanse procesowe strony państwowej i zabezpieczały ochronę interesu RP lub SP. Zapewniono przy tym kolegialny, przejrzysty, bezstronny i udokumentowany wybór osób do składu trybunału arbitrażowego, co miało istotny wpływ na późniejsze rozstrzygnięcia.

W badanych sprawach zaangażowanie zewnętrznych kancelarii prawnych było uzasadnione czynnikami obiektywnymi, w tym złożonością sprawy lub brakiem zdolności radców PGRP do występowania przed sądem zagranicznym. Całkowita rezygnacja z pełnomocników zewnętrznych nie byłaby celowa i mogłaby zwiększyć ryzyko wynikające z niezajomości prawa kraju, w którym toczy się postępowanie.

Prokuratoria identyfikowała zewnętrzne, jak i wewnętrzne okoliczności, które negatywnie wpływały na skuteczność ochrony interesów RP i SP w obszarze międzynarodowych postępowań arbitrażowych oraz podejmowała działania, w tym informacyjne, doradcze i opiniotwórcze wobec podmiotów zastępowanych, które przyczyniały się do obniżenia ryzyka nieprawidłowości i tym samym wystąpienia arbitrażu. Nie zarządzano jednak ryzykiem w sposób systemowy i nie przygotowywano kompleksowych analiz w tym zakresie.

[efektywność] Działania Prokuratury zapewniły efektywność w sprawach arbitrażowych. Skutkowało one ograniczeniem kosztów korzystania z zewnętrznych kancelarii prawnych. Prokuratoria samodzielnie wykonywała zastępstwo procesowe w prawie połowie prowadzonych spraw (tj. w 12 na 25). Natomiast w pozostałych, do których zaangażowano pełnomocników zewnętrznych (dot. 13 z 25 postępowań), udział radców PGRP ograniczał koszty generowane przez prawników zewnętrznych. Ze względu na istotne koszty ich angażowania (16,8 mln zł w latach 2022-2024, w 13 prowadzonych postępowaniach), przełożyło się to na oszczędności dla strony państwowej. Skala tych oszczędności nie została sprecyzowana, gdyż PGRP nie posiadała wyliczeń ani szczegółowej informacji w tym zakresie. Prokuratoria szacuje, że od 2022 r. na działania Departamentu Prawa Międzynarodowego i Europejskiego (dalej: DPME), który odpowiadał za postępowania arbitrażowe wydatkowano ok 15 mln zł, przy czym powierzenie wszystkich spraw pełnomocnikom zewnętrznym kosztowałoby od 5 do 10 razy więcej.

Nie podejmowano działań w celu negocjacji i zmniejszenia kosztów wynagrodzenia arbitrów, uzasadniając to obawą o pogorszenie sytuacji procesowej strony państwowej.

Całościowe koszty zakończonych spraw (dot. 6 z 10 badanych postępowań), w tym na działalność pracowników Prokuratury i pełnomocników zewnętrznych, stanowiły niewielki ułamek łącznej kwoty zgłoszonych roszczeń zgłoszonych wobec strony państwowej (tj. 31,6 mln zł wobec 7,8 mld zł, tj. 0,4%).

[współpraca z podmiotami zastępowanymi] Co do zasady PGRP skutecznie i rzetelnie współdziałała z podmiotami reprezentującymi stronę państwową. W badanych sprawach niezwłocznie odpowiadało na wezwania do arbitrażu, a radcowie PGRP na bieżąco współpracowali z pracownikami zastępowanych podmiotów, w tym konsultowali kluczowe pisma oraz organizowali spotkania, na których omawiano przebieg spraw.

Stwierdzone pojedyncze przypadki, w których Prokuratoria nie zwróciła się o stanowisko podmiotu zastępowanego, akta postępowania nie zawierały dokumentacji świadczącej o bieżącej współpracy lub wyznaczony podmiotowi zastępowanemu termin był zbyt krótki na dokonanie czynności w sprawie, nie miały negatywnego wpływu na tok badanych postępowań.

PGRP współpracowała z 7 ministerstwami i dwoma innymi podmiotami, z czego najintensywniej z Ministerstwem Klimatu i Środowiska (8 spraw o łącznej wartości 10,6 mld zł), Ministerstwem Finansów (7 spraw i 2,9 mld zł) oraz Ministerstwem Infrastruktury (2 sprawy i 1,4 mld zł).

Istotne zastrzeżenia w zakresie współpracy budzi to, że kluczowe decyzje procesowe były z założenia podejmowane przez radców PGRP, bez formalnych ustaleń lub akceptacji ze strony podmiotów zastępowanych. Nie przygotowywano jednej strategii, w której wspólnie z tym podmiotem uzgodniono by stopień zagrożenia dla interesów Skarbu Państwa, postulowany kierunek działania oraz przewidywane koszty i oczekiwany efekt.

Uwzględniając wagę, skalę oraz złożoność postępowań arbitrażowych, a w szczególności znaczne zasoby osobowe i finansowe angażowane po stronie podmiotu zastępowanego, celowym było podsumowanie sytuacji procesowej, w tym uzgodnienie i sprecyzowanie zagrożenia, określenie ramowej strategii działania, ustalenie warunków/kryteriów sukcesu oraz uzyskanie formalnej akceptacji podmiotu zastępowanego, wraz z akceptacją przewidywanych kosztów. Tym bardziej, że ułatwiłoby Prokuratorii późniejsze angażowanie niezbędnych zasobów, w szczególności finansowych, pochodzących od podmiotów zastępowanych.

[potencjał instytucjonalny] W Prokuratorii wdrożono podstawowe mechanizmy kontroli zarządczej, w tym odpowiednią organizację i podział pracy oraz odpowiedzialność radców PGRP prowadzących postępowania. Przyjęto również podstawowe regulacje, które wspierały skuteczność oraz przejrzystość działania radców PGRP na istotnych etapach postępowania. Dotyczyło to w szczególności przejrzystego, kolegialnego, transparentnego i udokumentowanego sposobu wyboru pełnomocników zewnętrznych, a także etyki i zasad współpracy z podmiotami zastępowanymi.

Zadbano również o odpowiedni potencjał osobowy, tj. wyspecjalizowanych w arbitrażach radców oraz podejmowano skuteczne działania w celu jego utrzymania, w tym poprzez pozapłatowe mechanizmy motywujące do kontynuowania pracy w PGRP.

Prokuratoria na bieżąco zarządzała ryzykiem związanym z wystąpieniem roszczeń lub skutkami postępowań arbitrażowych. W szczególności zidentyfikowała przeszkody, które negatywnie wpływały na skuteczność ochrony interesu SP/RP oraz realizowała bieżące działania mające na celu zapobieganie arbitrażom, w tym informacyjne, doradcze, opiniodawcze i szkoleniowe. Nie przygotowała jednak formalnej i udokumentowanej analizy ryzyka w tym obszarze.

Przy tak wysokim potencjale organizacyjnym i instytucjonalnym Prokuratorii uwagę zwraca to, że ustalone mechanizmy zarządcze nie odnosiły się do kluczowych kwestii dotyczących badania i oceny skuteczności ochrony interesu RP i SP, ani do badania efektywności procesów lub czynności podejmowanych przez PGRP w toku prowadzonych postępowań.

W szczególności PGRP nie określiła mierników, które wspomagałyby obiektywną ocenę skuteczności ochrony interesu RP/SP w prowadzonych postępowaniach, ani nie dokonywała okresowych ocen w tym zakresie.

Nie prowadzono również analiz kosztów względem efektów albo wyników spraw, uzyskiwanych z nakładów na ekspertów lub zewnętrzne kancelarie prawne. W konsekwencji, mimo że Prokuratoria miała (jako pełnomocnik procesowy) decydujący wpływ na wyłonienie arbitrów, ekspertów zewnętrznych lub angażowanie zewnętrznych kancelarii prawnych, to nie posiadała podstawowych informacji zapewniających interesariuszy o racjonalności ponoszonych przez nich kosztów.

Mechanizmy zarządcze nie uwzględniały również zasad i trybu wyłaniania przez radców PGRP, ekspertów zewnętrznych (tj. prawnych, technicznych lub ekonomicznych), zasad nadzoru nad nimi, ani monitorowania i rozliczania usług wykonanych przez pełnomocników zewnętrznych. Było to istotne gdyż PGRP, jako pełnomocnik procesowy, aktywnie współdziałała z podmiotami zastępowanymi i poprzez swoje wskazania lub rekomendacje *de facto* decydowała o wyborze eksperta, odbiorze wyników jego prac, a także bezpośrednio współpracowała z zewnętrznymi kancelariami prawnymi i nadzorowała ich prace. Ustalenie wewnętrznych procedur zapewniłoby podmioty zastępowane oraz kierownictwo PGRP, że w powyższych przypadkach działania radców PGRP były uzasadnione, przejrzyste, bezstronne, pozbawione konfliktów interesów i udokumentowane.

Zastrzeżenia budzi, że w okresie kontroli Prokuratoria nie prowadziła kontroli, audytów, ani przeglądów lub analiz dotyczących międzynarodowych postępowań arbitrażowych. W zakresie tych postępowań nie skorzystano również ustalonego w PGRP systemu wizytacji, który pełni w tej jednostce funkcję instytucjonalnej kontroli wewnętrznej. W konsekwencji kierownictwo PGRP nie uzyskiwało obiektywnego i niezależnego zapewnienia, że obszar dotyczący postępowań przed zagranicznymi organami orzekającymi funkcjonuje prawidłowo, a stosowanie mechanizmy kontroli zarządczej, są adekwatne, skuteczne i efektywne.

Negatywnie natomiast należy ocenić, że dokumentacja spraw arbitrażowych nie była prowadzona w sposób jednolity i przechowywana w sposób umożliwiający sprawny dostęp do informacji składających się na kompletne akta postępowania. Pomimo tego, że zgodnie z wewnętrznymi regulacjami PGRP, dokumentacja miała być prowadzona w postaci papierowej, to część pism, występujących w postaci elektronicznej, nie była włączana do akt papierowych i pozostawała na dyskach sieciowych PGRP. W konsekwencji przedstawienie zespołowi kontrolującemu kompletnej dokumentacji 10 badanych spraw, w zależności od postępowania lub dostępności jej referenta trwało od 1 do 5 tygodni. W tym czasie PGRP wielokrotnie sygnalizowała, że skompletowanie dokumentacji wymagało dodatkowej pracy referentów, którzy dokonywali sprawdzeń i uzupełnień.

OCENY I USTALENIA SZCZEGÓŁOWE

Skuteczność ochrony interesu SP

1. [skala i waga spraw] Postępowania arbitrażowe są istotne dla misji PGRP polegającej na zapewnieniu ochrony interesów Rzeczypospolitej Polskiej oraz Skarbu Państwa⁸. Łączna kwota roszczeń w 25 sprawach prowadzonych z udziałem PGRP od 2022 r. sięgnęła 15 mld zł. Spośród nich zakończono 10 dot. roszczeń o łącznej wartości 9 mld zł. Natomiast 15 o wartości 7,4 mld zł pozostawało w toku⁹.

W latach 2022-2024 r. Prokuratoria na różnym etapie postępowania uczestniczyła w 25 postępowaniach arbitrażowych przed zagranicznymi organami orzekającymi, w tym 13 arbitrażach, 2 związanych z arbitrażami postępowaniach zabezpieczających oraz w 10 post-arbitrażach. Postępowania te były prowadzone równolegle i różniły się stopniem zaawansowania, przy czym w niektórych przypadkach w jednej sprawie toczyło się kilka postępowań, w tym kolejno (np. właściwe i odwoławcze) lub równolegle (np. o ustalenie środka zabezpieczającego).

Np. po zakończeniu postępowania arbitrażowego (dot. KR-43-1/19/MKA) toczyły się dwa postępowania post-arbitrażowe, z czego jedno w USA o nadanie klauzuli wykonalności dla zapadłego wyroku (KR-43-3/23/MKA), a drugie w Szwecji o jego uchylenie (KR-43-2/24/MKA). W innym przypadku dwa postępowania dot. tego samego powoda, które dot. odrębnych decyzji administracyjnych, zostały połączone w jedną sprawę arbitrażową i rozpoznane łącznie przez ten sam skład arbitrów¹⁰.

Sumaryczna wartość przedmiotu sporu w sprawach trwających od 2022 r. wyniosła 15 mld zł¹¹. Przy czym dla poszczególnych postępowań wartość sporu wahała się od 25 mln zł do 3,4 mld zł. Strona państwowa została pozwana w 19 na 25 przypadków (76%). Natomiast w 6 przypadkach (dot. 10 mln zł) była stroną pozywającą, przy czym były to sądowe postępowania post-arbitrażowe.

Prokuratoria uczestniczyła w postępowaniach na wezwanie pomiotu reprezentującego RP, SP lub inny uprawniony podmiot¹² przejmując zastępstwo procesowe (w trybie art. 7 ust 2 pkt 3 *upgrp*, dot. 23 z 25, tj. 92% postępowań od 2022) albo na zasadzie współdziałania, przy braku przejęcia zastępstwa procesowego (w trybie art. 11 ust. 1 ust 2 pkt 3 *upgrp*, dot. 2 z 25, 8% postępowań).

Na 25 postępowań, które były prowadzone w okresie kontroli wszczęto 12 w tym okresie, a zakończono 10. Postępowania trwały od 7 dni do 11 lat¹³, a średnio ok 4,5 roku. Według stanu na koniec 2024 r. w toku pozostawało 15 postępowań, w których łączna wartość roszczeń wynosiła 7,4 mld zł¹⁴.

⁸ Art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 15 grudnia 2016 r. o PGRP, Dz.U. z 2016 r. poz. 2261, (dalej: *upgrp* lub *ustawa o PGRP*).

⁹ Niektóre trwające postępowania post-arbitrażowe dot. roszczeń z postępowań już zakończonych, dlatego kwoty niektórych roszczeń były uwzględniane zarówno w grupach spraw zakończonych, jak i dalej trwających (dot. np. 1,1 mld zł w post-arbitrażu KR-43-7/24/MMA lub 145 mln zł w post-arbitrażu KR-43-2/24/MKA).

¹⁰ Dot. KR-43-4/20/MMA oraz KR-43-3/20/MMA.

¹¹ Szacunkowe wartości przedmiotu sporu ustalone przez PGRP, przekazane 27 lutego 2025 r. Przy czym z godnie z uwagami PGRP, w przypadku 2,4 mld zł (18%) była to wstępna kwota, tj. przed ostatecznym określeniem jej przez powoda w pozwie, natomiast w zakresie 7,9 mld zł (57%) nie uwzględniono odsetek. Do przeliczenia walut obcych przyjęto średnie arytmetyczne średnich kursów w 2024 r. wg Ministerstwa Finansów - źródło: <https://www.gov.pl/web/finanse/średnie-arytmetyczne>.

¹² Np. spółki z udziałem SP na polecenie Prezesa Rady Ministrów (dot. KR-43-6/23/JJA).

¹³ Okres od rejestracji sprawy w PGRP do daty wyroku arbitrażowego, post-arbitrażowego albo w przypadku sprawy niezakończonych do 31 grudnia 2024 r. Postępowanie 7 dniowe dot. KR-43-6/24/DKO, natomiast 11 lat dot. KR-43-9/11/LJU.

¹⁴ W niektórych sprawach przypadku post-arbitraży uwzględniono wcześniej zasądzone roszczenia (np. 1,1 mld zł w KR-43-7/24/MMA) lub w przypadku ich braku wartość postępowań będących podstawą dla tych post-arbitraży (np. 145 mln zł w KR-43-2/24/MKA).

2. [skuteczność PGRP] Prokuratoria skutecznie chroniła interes Rzeczypospolitej Polskiej oraz Skarbu Państwa. Większość z 10 zakończonych postępowań (tj. 70%), zakończyła się wygraną strony państwowej.

W ujęciu kwotowym, na 9 mld zł (100%) stanowiących sumę roszczeń w ww. sprawach, w wyniku ich zakończenia oddalono roszczenia o wartości 7,9 mld zł, tj. 88% pierwotnej kwoty. Roszczenia te zostały zredukowane do 1,1 mld zł (tj. 12%), przy czym nie jest kwota ostateczna ze względu na odwołanie strony państwowej. W konsekwencji, w okresie kontroli (2022-2024) nie zakończyły się postępowania, które w sposób ostateczny skutkowałyby realizacją roszczeń wobec Skarbu Państwa. Zauważyć jednak należy, że w większości z zakończonych spraw radcowie PGRP korzystali ze wsparcia pełnomocników zewnętrznych (dot. 7 z 10 postępowań oraz kwoty 7,8 z 9 mld zł).

Na 10 postępowań zakończonych w latach 2022-2024 (dot. kwoty 9 mld zł), 7 (dot. 2,5 mld zł¹⁵) było wygraną strony państwowej. Natomiast 3 (dot. 6,6 mld zł¹⁶) zakończyły się całkowitą lub częściową przegraną. Przy czym w jednym z tych przypadków zapadł późniejszy korzystny wyrok uchylający (dot. 145 mln zł¹⁷). W pozostałych 2 postępowaniach zapadł wyrok zasądający od Skarbu Państwa kwotę 1,1 mld zł, przy czym stanowiło to 17% z sumy 6,5 mld zł roszczeń zgłoszonych w tych sprawach.

PGRP wyjaśniła, że „była to pierwsza częściowa porażka RP w arbitrażu inwestycyjnym od 2016 r.”, tj. od 8 lat. Zwróciła przy tym uwagę, że jedno z roszczeń w tych postępowaniach zostało oddalone, a drugie uwzględnione jedynie w części. Obecnie toczy się postępowanie odwoławcze (dot. 1,1 mld zł)¹⁸.

Na 10 zakończonych postępowań (dot. 9 mld zł):

- 7 prowadzono z udziałem pełnomocnika zewnętrznego (dot. 7,8 mld zł), z czego 5 (dot. 1,3 mld zł¹⁹) zakończyło się wygraną strony państwowej, a 2 przegraną (dot. ww. postępowań na 6,5 mld zł, w których zasądzono kwotę 1,1 mld zł²⁰). Oznacza to, że w postępowaniach z udziałem pełnomocników zewnętrznych suma wartości roszczeń zmniejszyła się z 7,8 mld zł do 1,1 mld zł, co stanowiło 14% pierwotnej kwoty roszczeń,
- 3 PGRP prowadziła samodzielnie (dot. 1,3 mld zł), z czego dwa (dot. 1,2 mld zł) zakończyły się wygraną strony państwowej, tj. korzystne oddalenie roszczenia 1,2 mld zł (dot. KR-43-7/18/DKO) oraz nieokreślonego kwotą roszczenia zabezpieczającego (KR-43-6/24/DKO), a jedno zakończyło się przegraną (dot. 145 mln zł), przy czym wyrok w tej sprawie następnie został uchylony (KR-43-1/19/MKA).

3. [oceny i mierniki] Uwagę jednak zwraca, że PGRP nie prowadziła okresowych ocen (w tym samoocen) skuteczności działania w zakresie postępowań arbitrażowych. Prokuratoria wyjaśniła, że kierownictwo jednostki na bieżąco dokonywało ocen radców PGRP oraz podejmowanych przez nich działań oraz objawiało szczególne zaangażowanie w przebieg postępowań arbitrażowych i sprawowało ponadstandardowy nadzór w tym zakresie. Jednocześnie poinformowała, że „obiektywna ocena co do prawidłowości przyjętego w PGRP modelu prowadzenia przez PGRP postępowań arbitrażowych, a także prawidłowości prowadzenia konkretnych postępowań musi być jednoznacznie pozytywna”²¹. Jednakże ocena skuteczności działania PGRP nie była prowadzona w sposób okresowy i usystematyzowany.

Nie określono również mierników wspomagających obiektywną ocenę skuteczności działania. W szczególności Prokuratoria nie wypracowała, ani nie uzgodniła we współpracy z podmiotami zastępowanymi mierników ani kryteriów wspomagających ocenę, czy uzyskany wynik postępowania był sukcesem czy porażką, a w szczególności czy interes RP lub SP w danym postępowaniu został skutecznie ochroniony.

Ustalenie właściwych mierników lub kryteriów oceny skuteczności było celowe, gdyż jak słusznie zauważa PGRP, wynik konkretnej sprawy, w znacznej mierze zależy od zastanych i niezależnych od Prokuratorii okoliczności zewnętrznych. W skrajnych przykładach, nawet przegrane sprawy, ale przy znaczącym zmniejszeniu uzasadnionych roszczeń lub zakresu odpowiedzialności za ewentualne nadużycia lub

¹⁵ Dot. KR-43-9/11/LJU, KR-43-6/18/DKO, KR-43-6/24/DKO, KR-43-3/23/MKA, KR-43-2/18/LJU, KR-43-5/17/MMA oraz KR-43-7/18/DKO.

¹⁶ Dot. KR-43-1/19/MKA, KR-43-4/20/MMA, KR-43-3/20/MMA.

¹⁷ Dot. postępowań KR-43-1/19/MKA oraz KR-43-3/23/MKA, trzecie postępowanie w tej sprawie (KR-43-2/24/MKA) pozostaje w toku.

¹⁸ Wyjaśnienia PGRP z 24 lutego 2025, s. 3. Dot. postępowań KR-43-4/20/MMA, w którym z roszczeń na 3,4 mld zł zasądzono 1,1 mld zł (tj. 32%) + odsetki oraz KR-43-3/20/MMA, w którym z 3 mld zasądzono 800 tys. zł (tj. 26%) + odsetki, przy czym zsumowana kwota wypłacona z tych roszczeń nie może przekraczać 1,1 mld zł. PGRP wniosła o unieważnienie ww. rozstrzygnięć i postępowanie (KR-43-7/24/MMA) jest w toku.

¹⁹ Dot. KR-43-9/11/LJU, KR-43-6/18/DKO, KR-43-2/18/LJU, KR-43-3/23/MKA, KR-43-5/17/MMA.

²⁰ KR-43-4/20/MMA i KR-43-3/20/MMA.

²¹ Wyjaśnienia z 7 marca 2025, s. 2 i 3.

nieprawidłowości, ponoszonej przez stronę państwową, mogłoby z perspektywy podmiotu zastępowanego być uznane jako rozstrzygnięcie korzystne i świadczyłoby o skuteczności PGRP.

Z drugiej jednak strony, przy założeniu przez podmiot zastępowany, że w powyższej sprawie brak było jakiegokolwiek uzasadnienia dla jakichkolwiek roszczeń, to zasądzenie nawet tej niższej kwoty byłoby uznane przez ten podmiot, jako rozstrzygnięcie niekorzystne.

Dlatego zastrzeżenia budzi, że PGRP nie posiadała udokumentowanej informacji nt. racjonalnych i uzasadnionych oczekiwań podmiotów zastępowanych odnośnie do zakładanego wyniku sprawy. Analogicznie, po zakończeniu postępowania nie zwracano się do podmiotu zastępowanego o informację zwrotną dotyczącą oceny danego rozstrzygnięcia albo skuteczności działania PGRP. Tym samym kierownictwo PGRP nie uzyskiwało formalnych i niezależnych (zewnętrznych) potwierdzeń od podmiotów zastępowanych, że interes RP lub Skarbu Państwa był skutecznie chroniony. Nie można uznać, by rolę takiej rzetelnej informacji zwrotnej wypełniały okazjonalne, bezpośrednie lub telefoniczne podziękowania składane radcom lub kierownictwu PGRP albo przyznawane im resortowe odznaczenia²². W toku kontroli Prokuratoria wyraziła gotowość wdrożenia praktyki pytania podmiotów współpracujących, po zakończeniu spraw arbitrażowych, o ocenę współpracy z PGRP²³.

Prokuratoria wyjaśniła²⁴, że „kierownictwo Prokuratury w sposób ciągły i na bieżąco dokonuje oceny skuteczności działania instytucji w postępowaniach przed organami orzekającymi w stosunkach międzynarodowych. Ogólna ocena skuteczności jest dokonywana w toku działalności PGRP, w szczególności po zakończeniu kolejnych spraw, jak również już na etapie wyroków (...). Ocena ta jest podejmowana w sposób bezpośredni i stały przez przełożonych i kierownictwo i obejmuje m.in. analizę wyroków arbitrażowych, czy analizę istotnych rozstrzygnięć proceduralnych. Podkreślić należy, że ocena ta nie ma jedynie charakteru następczego, a odbywa się również na bieżąco w toku sprawy, w ramach uzgadniania bieżącej strategii procesowej w danej sprawie. Stały i ciągły charakter oceny powoduje, że zbędne jest sporządzanie dokumentacji z jej przebiegu. (...) Po zakończeniu każdej sprawy, następuje jej ewaluacja i ocena podjętych w jej toku działań w drodze analizy rozstrzygnięcia końcowego. Wyroki arbitrażowe są analizowane zarówno przez radców prowadzących, jak i kierownictwo PGRP.

Wnioski z tej analizy znajdują odzwierciedlenie m.in. w decyzjach o zaskarżeniu wyroku, jego wykonaniu lub podjęciu rozmów ugodowych. Ponadto są one wykorzystywane w prowadzeniu kolejnych spraw arbitrażowych. Jest to standardowo i powszechnie przyjęty sposób oceny prawidłowości działań i ewaluacji spraw sądowych, szczególnie spraw o charakterze niepowtarzalnym.”.

„Z uwagi na istotność oraz wysoce specjalistyczny charakter” ocena skuteczności w postępowaniach arbitrażowych była prowadzona dwutorowo, poprzez:

- typowe mierniki (analogiczne do innych postępowań sądowych w PGRP) oraz instrumenty stosowane w PGRP takie jak wizytacje. „Stosowane mierniki to: przestrzeganie poprawności formalnej czynności podejmowanych w postępowaniach, w tym terminowości dokonywanych czynności, doskonalenie umiejętności merytorycznych (w przypadku prawników arbitrażowych także szkolenia i warsztaty prowadzone przez zewnętrznych, zagranicznych pełnomocników RP), szkolenia językowe i współpraca z szeroko rozumianym środowiskiem arbitrażowym.”,
- ponadstandardowy stały nadzór na poziomie kierownictwa, w tym dekretna sprawy na zespoły radców, udział członków kierownictwa w istotnych czynnościach, takich jak nominacja arbitra, wybór i zatrudnienie pełnomocnika lub eksperta, określanie strategii postępowania, udział w spotkaniach zewnętrznych, analiza rozstrzygnięć i przesłanek do ewentualnego zaskarżenia wyroku arbitrażowego. Prokuratoria zaznaczyła, że „kierownictwo Prokuratury w sposób ciągły i na bieżąco dokonuje oceny skuteczności działania instytucji w postępowaniach przed organami orzekającymi w stosunkach międzynarodowych. Każde z postępowań arbitrażowych (...) jest przedmiotem stałego nadzoru kierownictwa PGRP (obok nadzoru sprawowanego przez kierownictwo DPME).”²⁵

Zdaniem PGRP²⁶ „w tego rodzaju sprawach nie stosuje się rozwiązań ewaluacyjnych, czy oceny skuteczności mierzonej w oparciu o KPI²⁷ standardowych dla zarządzania projektowego, ze względu na ich nieadekwatność. Od strony organizacyjnej czynności te są prowadzone w ramach: samodzielnej

²² Dot. KR-43-3/18/JJA i wyjaśnienia PGRP z 24 lutego 2025 r., s. 5.

²³ Wyjaśnienia PGRP z 7 marca 2025 r., s. 22.

²⁴ Wyjaśnienia PGRP z 24 lutego 2025 r., s. 2. oraz z 7 marca 2025 r., s. 3 i 4.

²⁵ Wyjaśnienia PGRP z 24 lutego 2025 r., s. 1.

²⁶ Wyjaśnienia PGRP z 7 marca 2025 r., s. 4 i 5.

²⁷ Ang. *key performance indicators* – Kluczowe wskaźniki efektywności to finansowe i niefinansowe wskaźniki stosowane jako mierniki w procesach pomiaru stopnia realizacji celów organizacji.

oceny dokonywanej przez kierownictwo departamentu oraz kierownictwo PGRP, spotkań roboczych z udziałem pracowników departamentu i kierownictwa departamentu oraz w ramach spotkań z udziałem kierownictwa PGRP. Niezależnie od tego członkowie kierownictwa również we własnym gronie dokonują bieżącej oceny prawidłowości prowadzonych spraw arbitrażowych”.

„Wynik postępowania sądowego, a w szczególności wynik postępowania arbitrażowego, którego stopień skomplikowania faktycznego, prawnego, proceduralnego i nieprzewidywalność rozstrzygnięcia znacząco przekracza zwykłe postępowanie krajowe, nie może stanowić miernika skuteczności działania PGRP w danej sprawie. Oprócz pracy radców PGRP, wynik postępowania zależy bowiem od wielu czynników zewnętrznych”. W ocenie kontrolowanego²⁸, pomimo tego, że „potraktowanie wyników spraw jako miernika skuteczności byłoby *prima facie* korzystne, to byłoby ono błędne metodologicznie. Zgodnie z teorią zarządzania mierniki skuteczności pracy (KPI) nie mogą być oderwane od wpływu ocenianego na wynik pracy”.

W ocenie PGRP²⁹ „nie ma możliwości zapewnienia stuprocentowej skuteczności PGRP w prowadzonych postępowaniach”. „Nie można oczekiwać, że PGRP nie będzie przegrywać żadnych spraw. Założenie takie byłoby kontrfaktyczne biorąc pod uwagę chociażby niekorzystne dla RP stany faktyczne i prawne w toczących i przyszłych sprawach arbitrażowych. Potwierdza to statystyka spraw krajowych, gdzie na znacznie większej próbie spraw widoczne jest, że są sprawy, których obiektywnie nie ma możliwości wygrania. Przegranie sprawy, tak jak jej wygranie, nie jest jednak miernikiem prawidłowości działania PGRP albowiem wyniki ewentualnego zastosowania takiego miernika byłyby w zbyt dużym stopniu zdeterminowane czynnikami o charakterze przeszłym (nierzadko sprzed wielu lat), na które PGRP, jak i radca prowadzący sprawę nie ma żadnego wpływu. (...) Prawnicy będący głównymi pełnomocnikami w danej sprawie, czy wspierający pracę głównego pełnomocnika, mogą i powinni być rozliczani z perspektywy należytej staranności podejmowanych przez nich działań. Zasadniczym elementem tej staranności jest dochowywanie poprawności formalnej w postępowaniach – Prokuratoria w swych celach zakłada zatem, że to unikanie błędów formalnych jest tym czynnikiem, na który pełnomocnicy mają wpływ i który powinni w pełni kontrolować. (...) Jak wynika z orzeczeń SN, staranność zawodowego pełnomocnika jest oceniana na podstawie należytej staranności zawodowej, a nie wyniku sprawy. (...) Stąd, zarówno w ramach kontroli zarządczej, jak i budżetu zadaniowego, w Prokuraturii przewidziane jest monitorowanie poprawności formalnej postępowań, jako zasadniczego elementu staranności prawniczej”.³⁰

Odnosząc się do powyższego, wyjaśnić należy, że nie można utożsamiać bieżącego nadzoru nad rzetelnością pracy radców PGRP, z realną oceną skuteczności ochrony interesów Rzeczypospolitej lub Skarbu Państwa. W szczególności, że celem takiej oceny nie jest weryfikacja prawidłowości działania PGRP, ale dokonanie diagnozy skuteczności działań podjętych przez stronę państwową dla zapewnienia ochrony interesów RP/SP. Dlatego nie może być ona sprowadzana jedynie do analizy wyroków, weryfikacji zgodności z procedurami, staranności lub rzetelności działań podejmowanych przez radców PGRP i to dokonywanej jedynie z perspektywy kierownictwa PGRP oraz w oderwaniu od kontekstu tych spraw oraz perspektywy podmiotów zastępowanych.

Tym bardziej, że jak słusznie Prokuratoria zauważyła, na wynik postępowań składają się również czynniki zewnętrzne, tj. niewynikające z działań PGRP, a ponadto sam wynik postępowań arbitrażowych może być inaczej interpretowany przez Prokuraturę, jak i przez podmioty zastępowane. W konsekwencji ocena skuteczności nie ma prowadzić do tego aby PGRP nie przegrała żadnej sprawy, ale do tego by przy zastanym stanie faktycznym i przy uwzględnieniu perspektywy podmiotów zastępowanych, minimalizować negatywne skutki postępowań arbitrażowych dla strony państwowej.

Tymczasem, pomimo znacznej skali oraz złożoności tych postępowań, nie zbierano informacji nt. racjonalnych i uzasadnionych oczekiwań podmiotów zastępowanych odnośnie do zakładanego wyniku spraw. Nie określano również i nie uzgadniano z tymi podmiotami żadnych kryteriów sukcesu, które w poszczególnych postępowaniach świadczyłyby o skutecznej ochronie prawnej. A w konsekwencji ich braku, nie dokonywano systematycznych ocen skuteczności działania strony państwowej w zapewnianiu ochrony interesów RP/SP.

Rzetelna ocena skuteczności działania powinna uwzględniać perspektywę podmiotów zastępowanych, w tym ryzyko prawne wynikające z okoliczności faktycznych sprawy, a także potencjalny zakres

²⁸ Wyjaśnienia PGRP z 7 marca 2025 r., s. 6.

²⁹ Wyjaśnienia PGRP z 24 lutego 2025 r., s. 4.

³⁰ Wyjaśnienia PGRP z 7 marca 2025 r., s. 3, 6 i 7.

odpowiedzialności grożący RP lub Skarbowi Państwa. Oznacza to potrzebę współpracy z podmiotem zastępowanym, w celu ustalenia stosownych do danej sprawy i zależnych od ryzyka prawnego mierników lub kryteriów sukcesu, których spełnienie w wyniku działań podejmowanych przez PGRP świadczyłoby o skutecznej ochronie interesu RP/SP, a niespełnienie wymagało przeprowadzenia szerszej diagnozy i ewentualnych działań naprawczych.

Alternatywnym rozwiązaniem byłoby uzyskanie rzetelnej i szczegółowej informacji zwrotnej, dającej Prokuratorii zapewnienie, że dany przebieg lub wynik sprawy świadczył o jej skutecznym działaniu.

Nie można się natomiast zgodzić ze stanowiskiem, że jedynym źródłem takiego zapewnienia jest sprawowanie ponadstandardowego nadzoru, staranność radców PGRP albo bezpośredni udział kierownictwa w postępowaniach. Nie można również przyjąć tezy, że skoro pewne elementy postępowania pozostają niepewne albo są poza zakresem oddziaływania Prokuratorii, to w ogóle należy odstąpić od diagnozy skuteczności rozumianej zgodnie z misją PGRP (art. 1 ust. 1 *upgrp*), jako zdolności do zapewnienia ochrony dla interesu RP lub Skarbu Państwa.

Jednym z zaleceń pokontrolnych, z kontroli przeprowadzonej w 2012 r. na zlecenie Prezesa RM w Prokuratorii Generalnej Skarbu Państwa³¹ (obecnie PGRP), było „opracowanie i wdrożenie systemu oceny skuteczności działań Prokuratorii dla ochrony praw i interesów Skarbu Państwa, adekwatnego do charakteru i zakresu realizowanych zadań”.

4. [wybór arbitrów] Czynności podejmowane przez PGRP w ramach wyboru arbitrów zwiększały szanse procesowe strony państwowej, przez co skutecznie zabezpieczały ochronę interesu RP/SP. W tym kontekście pozytywnie należy ocenić, że zapewniono kolegialny, przejrzysty i bezstronny wybór osób do składu trybunału arbitrażowego. Było to istotne, gdyż założeniem postępowań arbitrażowych jest to, aby strony sporu uzgodniły bezstronnych arbitrów, którzy następnie dokonają rozstrzygnięć procesowych.

Najczęściej powoływano trzyosobowy trybunał arbitrażowy, w którym strony sporu wybierały dwóch tzw. „arbitrów bocznych”. Następnie arbitrzy boczni sami lub przy udziale przedstawicieli stron wybierali przewodniczącego trybunału. Wybór arbitra jest jedną z najistotniejszych decyzji w postępowaniu i ma kluczowe znaczenie dla rozstrzygnięcia, *de facto* nie mniejsze, niż wybór pełnomocnika, gdyż są to osoby, które podejmują decyzję o uznaniu lub odrzuceniu roszczeń.

Ostateczne decyzje w zakresie wyboru arbitrów podejmowane były przez Prezesa PGRP, jednak w 2 na 10 przebadanych przypadków³², akceptacja Prezesa nie została pisemnie udokumentowana³³. W pierwszym przypadku wyrażono ją ustnie na spotkaniu z zespołem radców, natomiast w drugim, akceptacja została przekazana mailem.

Ponadto nie we wszystkich przypadkach Prokuratoria poinformowała podmiot zastępowany o planowanym powołaniu arbitra. W konsekwencji, na 10 badanych spraw, w jednej³⁴ podmiot zastępowany nie mógł wyrazić swojego stanowiska w tym zakresie. Prokuratoria wyjaśniła³⁵, że podmiot ten otrzymał tę informację wraz kolejnym pismem procesowym, nie zgłosił zastrzeżeń i nie miało to wpływu na przebieg sprawy. W innym przypadku³⁶ Prokuratoria wyjaśniła, że przedmiotowa informacja została przekazana telefonicznie, przez co nie zostało to udokumentowane w aktach sprawy.

Sposób wyboru arbitrów wymaga doprecyzowania w zakresie obowiązku składania oświadczeń o bezstronności wobec popieranych przez PGRP kandydatów na przewodniczących trybunału arbitrażowego, zgłoszonych przez arbitrów bocznych albo stronę przeciwną (dot. 2 z 10 badanych spraw). W praktyce oświadczenia radców albo Prezesa PGRP były wymagane jedynie wobec kandydatur zgłaszanych przez PGRP i nie wymagano ich wobec kandydatur zgłoszonych przez stronę przeciwną w wyniku negocjacji (dot. KR-43-1/19/MKA) lub przez arbitrów bocznych (dot. KR-43-4/23/JJA). Nie można przy tym przyjąć wyjaśnień Prokuratorii, że jeżeli PGRP nie proponowała danej kandydatury, to nie istniało ryzyko konfliktu interesów, gdyż niezależnie od źródła pochodzenia tych kandydatur, radcowie PGRP

³¹ Wystąpienie pokontrolne z 12 kwietnia 2013 r. z kontroli w Prokuratorii Generalnej Skarbu Państwa (dalej: **PGSP**) w zakresie realizacji zadań ustawowych w latach 2010-2012.

³² Dot. KR-43-1/19/MKA i KR-43-4/23/JJA.

³³ Wyjaśnienia PGRP z 2 maja 2025, s. 11.

³⁴ Dot. KR-43-4/23/JJA.

³⁵ Wyjaśnienia PGRP z 2 maja 2025, s. 13.

³⁶ Dot. KR-43-1/19/MKA.

dokonywali ich oceny (np. w formie rankingu) oraz przekazywali do akceptacji Prezesa rekomendację co do dalszego sposobu postępowania³⁷.

Do rekomendacji albo akceptacji kandydata na arbitra załączano oświadczenia radców oraz Prezesa PGRP ws. „nieistnienia zawodowych lub osobistych powiązań ze wskazanymi kandydatami lub jakichkolwiek innych okoliczności mogących wpływać na bezstronność przy sporządzaniu rekomendacji w sprawie wyznaczenia arbitra”.

Prokuratoria wyjaśniła³⁸, że „przez kilkanaście lat zdobyła wiedzę nt. arbitrów i pełnomocników, co pozwala wszechstronnie rozważać dokonywane nominacje (...). Specjalnie powołany zespół przeprowadza szczegółową analizę kandydatów (...). Na tej podstawie rekomenduje się kilku z nich kierownictwu PGRP, które dokonuje finalnego wyboru”.

5. [współpraca] W powadzonych sprawach arbitrażowych PGRP skutecznie i rzetelnie współdziałała z podmiotami zastępowanymi, reprezentującymi RP lub Skarb Państwa – zgodnie z *rozporządzeniem ws. współdziałania PGRP*³⁹. Prokuratoria, niezwłocznie odpowiadała na wezwanie do arbitrażu, a radcowie PGRP, co do zasady na bieżąco współpracowali z podmiotami zastępowanymi, w tym konsultowali kluczowe pisma procesowe oraz organizowali spotkania robocze, na których omawiano m.in. zarys argumentacji w sporze, zasady udostępniania dokumentacji, udział świadków lub potrzebę zaangażowania ekspertów zewnętrznych, przy czym nie w każdym przypadku było to dokumentowane⁴⁰.

W postępowaniach arbitrażowych PGRP bierze udział na wezwanie lub wnioski podmiotu zastępowanego i we współdziałaniu z tym podmiotem⁴¹. Od 2022 r. PGRP współpracowała z 6 ministerstwami, z czego najintensywniej z komórkami, które podlegały Ministerstwu Klimatu i Środowiska (8 spraw o łącznej wartości 10,6 mld zł), Ministerstwu Finansów (7 spraw i 2,9 mld zł) oraz Ministerstwu infrastruktury (2 sprawy i 1,4 mld zł). Wg stanu na koniec 2024 r. (lub koniec danego postępowania), sprawy te pozostawały we właściwości:

- Ministerstwa Klimatu i Środowiska – 8 spraw o łącznej wartości 10,6 mld zł;
- Ministerstwa Finansów – 7 spraw o łącznej wartości 2,9 mld zł;
- Ministerstwa Infrastruktury – 2 sprawy o łącznej wartości ok. 1,4 mld zł;
- Ministerstwa Przemysłu – 3 sprawy o łącznej wartości 145 mln zł;
- Ministerstwa Sprawiedliwości – 1 sprawa o wartości 38 mln zł;
- Ministerstwa Obrony Narodowej – 1 sprawa, w której powód nie określił wartości sporu;
- Ministerstwo Rozwoju i Technologii – 1 sprawa, w której powód nie określił wartości sporu;
- inne podmioty – 2 sprawy o łącznej wartości 28 mln zł.

Zidentyfikowano jednak pojedyncze przypadki, w których nie zwrócono się o stanowisko podmiotu zastępowanego, akta nie zawierały dokumentacji świadczącej o bieżącej współpracy lub wyznaczony przez PGRP termin na dokonanie przez podmiot zastępowany czynności w sprawie był zbyt krótki, w stosunku do treści wymaganej czynności. Dotyczyły one 5 z 10 badanych spraw i współpracy z Ministerstwem Klimatu i Środowiska (dalej: MKiŚ) lub Ministerstwem Finansów (dalej: MF). Zaznaczyć przy tym należy, że były to sytuacje sporadyczne i wyjątkowe, które nie miały negatywnego wpływu na tok postępowań.

Np. Prokuratoria zwróciła się do MF⁴² o przekazanie informacji o braku bezstronności lub niezależności arbitra strony przeciwnej 16 października 2023 r. o godz. 12:25, tj. w ostatnim dniu terminu procesowego, który umożliwiał zakwestionowanie tego arbitra. Wyjaśniono⁴³, że „resorty co do zasady nie posiadają wiedzy co do kandydatów na arbitrów” i czynność ta „miała charakter czysto formalny, a termin jej wykonania nie miał żadnego wpływu na przebieg postępowania”. Ponadto podmiot zastępowany nie miał zastrzeżeń do osoby arbitra i „nigdy nie podnosił, że dostał taką informację zbyt późno”.

Pismem z 26 kwietnia 2021 r. Trybunał Arbitrażowy poinformował o konieczności zapłaty zaliczki na poczet kosztów postępowania w wysokości 100 tys. euro do 26 maja 2021 r. Tymczasem PGRP poinformowała MKiŚ⁴⁴ dopiero 11 maja 2021 r., tj. 17 dni po otrzymaniu pisma. W konsekwencji miesięczny termin dla podmiotu zastępowanego na uiszczenie opłaty skrócił się o połowę. Prokuratoria

³⁷ Wyjaśnienia PGRP z 2 maja 2025, s. 11.

³⁸ Wyjaśnienia PGRP z 14 marca 2025, s. 3 i 5.

³⁹ Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 11 maja 2017 r. w sprawie zakresu i trybu współdziałania PGRP i Prezesa PGRP z innymi podmiotami przy wykonywaniu zadań (dalej: *rw* lub *rozporządzenie ws. współdziałania PGRP*).

⁴⁰ Dotyczy KR-41-1663/18/LJU, KR-43-1/19/MKA, KR-43-3/23/MKA, KR-43-2/24/MKA, KR-43-7/18/DKO, KR-43-6/24/DKO, KR-43-4/20/MMA, KR-43-3/20/MMA, KR-43-3/18/JJA i KR-43-4/23/JJA.

⁴¹ Art. 11 *upgrp*. Wyjątkiem był krajowy arbitraż handlowy (dot. KR-41-1663/18/LJU), w którym zastępstwo było wykonywane z mocy prawa na podstawie art. 7 ust. 2 *upgrp*.

⁴² Dot. KR-43-4/23/JJA.

⁴³ Wyjaśnienia PGRP z 2 maja 2025, s. 9.

⁴⁴ Dot. KR-43-4/20/MMA i KR-43-3/20/MMA.

wyjaśniła, że informacja została przekazana w czasie „umożliwiającym zapłacenie zaliczki w terminie, co też nastąpiło. W przypadku konieczności przedłużenia terminu, co jest powszechną i akceptowaną praktyką, PGRP wystąpiłaby o takie przedłużenie”. Ostatecznie zaliczka została wpłacona 25 maja 2021 r. 14 stycznia 2021 r. PGRP poinformowała MKiŚ⁴⁵ o potrzebie zawarcia kolejnej umowy z ekspertem prawnym w związku z wezwaniem go do ustnego przesłuchania na rozprawie zaplanowanej na 25-29 stycznia 2021 r. W konsekwencji termin na zawarcie umowy (niecałe 2 tyg.) był relatywnie krótki. Prokuratoria nie odniosła się do tej kwestii w swoich wyjaśnieniach⁴⁶.

W postępowaniu dot. post-arbitrażu przed sądem w Szwecji dokumentacja nie zawierała dokumentów świadczących o stałej i bieżącej współpracy lub komunikowaniu się w toku sprawy z MKiŚ⁴⁷. Prokuratoria wyjaśniła, że po inicjacji współpracy „późniejsze konsultowanie szczegółowej i skomplikowanej argumentacji prawnej z zakresu prawa europejskiego, a tym bardziej prawa szwedzkiego, nie miałyby celu”, ponieważ pomiot zastępowany nie zatrudniał specjalistów z tych dziedzin, a argumenty miały charakter formalnoprawny związany z brakiem jurysdykcji trybunału arbitrażowego.

Uwagę zwraca, że ze względu na obowiązujące regulacje (tj. *rozporządzenie ws. współdziałania PGRP*⁴⁸), współpraca polegała przeważnie na jednostronnym przekazywaniu do Prokuraturii stanowisk, informacji i dokumentów, ponoszeniu przez podmioty zastępowane wskazanych przez trybunał kosztów oraz obustronnej wymianie informacji nt. aktualnego stanu sprawy lub ewentualnych kosztów. W PGRP nie ustalono innych, bardziej szczegółowych regulacji wewnętrznych w tym zakresie.

Prokuratoria wskazała⁴⁹, że „współpraca przy postępowaniu arbitrażowym stanowi zawsze poważne obciążenie dla podmiotów zastępowanych. Jednostki te muszą przedstawić stanowisko merytoryczne co do zarzutów i roszczeń zagranicznych inwestorów, a następnie wykonać szereg zadań logistycznych, związanych z zatrudnieniem ekspertów i pokryciem innych wydatków związanych ze sprawą. Otrzymują one pisma procesowe i mają możliwość brania udziału w rozprawach. Z reguły uczestniczą też w redagowaniu projektów zeznań świadków reprezentujących daną jednostkę. Z kolei Prokuratoria samodzielnie lub przy udziale pełnomocników zewnętrznych – ustala strategię i taktykę procesową, poszukuje dowodów, podejmuje decyzje co do wyboru świadków, dowodów składanych w postępowaniu oraz podnoszonych argumentów prawnych. Prokuratoria jest zawsze otwarta na uwagi i spostrzeżenia pracowników tych jednostek. Radcowie Prokuraturii utrzymują z nimi stały, kontakt mailowy i telefoniczny i są otwarci na wszystkie, również krytyczne uwagi i spostrzeżenia dotyczące własnych działań”.

Zakres i tryb współdziałania z PGRP określa *rozporządzenie ws. współdziałania PGRP*, które przewiduje m.in. ustalenie osób lub komórek organizacyjnych wyznaczonych do współdziałania (§ 3 *rww*) oraz obowiązek przekazywania PGRP informacji o okolicznościach faktycznych i prawnych sprawy, w tym o istotnych terminach oraz dokumenty lub inne dowody mające znaczenie w sprawie (§ 4 *rww*), w tym przetłumaczone na właściwy język (§ 4 *rww*). Ponadto na wniosek PGRP lub z własnej inicjatywy podmiot współpracujący przekazuje stanowisko w sprawie wraz z jego uzasadnieniem (§ 10 i § 23 *rww*) oraz wykonuje dotyczące tego podmiotu zarządzenia trybunału arbitrażowego, o czym informuje PGRP (§ 18 *rww*). Z drugiej strony Prokuratoria „umożliwia podmiotowi współdziałającemu wgląd do akt podręcznych oraz sporządzenie z nich kopii lub odpisów, a także na wniosek tego podmiotu udziela innych informacji dotyczących stanu sprawy” (§ 8 *rww*). Ponadto niezwłocznie przekazuje informacje o rozstrzygnięciach (§ 19 *rww*).

6. [strategia] Zastrzeżenia budzi to, że kluczowe decyzje procesowe były w zasadzie podejmowane przez radców PGRP, bez formalnej akceptacji ze strony podmiotów zastępowanych. Prokuratoria wyjaśniła⁵⁰, że „nie ma możliwości, żeby sprawa prowadzona była bez udziału podmiotu zastępowanego” i „podstawowe założenia strategii PGRP są zawsze dyskutowane i uzgadniane z podmiotem zastępowanym na początku sprawy, z reguły podczas spotkań z udziałem kierownictwa PGRP oraz kierownictwa podmiotu zastępowanego”.

⁴⁵ Dot. KR-43-7/18/DKO.

⁴⁶ Wyjaśnienia PGRP z 2 maja 2025, s. 9 odniosły się jedynie do kwestii biegłego geologicznego.

⁴⁷ Dot. KR-43-3/23/MKA.

⁴⁸ Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 11 maja 2017 r. w sprawie zakresu i trybu współdziałania PGRP i Prezesa PGRP z innymi podmiotami przy wykonywaniu zadań (dalej: *rww* lub *rozporządzenie ws. współdziałania PGRP*).

⁴⁹ Wyjaśnienia PGRP z 7 marca 2025 r., 21.

⁵⁰ Wyjaśnienia PGRP z 2 maja 2025, s. 5 i 6.

Niemniej nie przygotowywano jednego dokumentu, w którym we współpracy z podmiotem zastępowanym definiowano, ustalano lub uzgadniano stopień zagrożenia dla interesów Skarbu Państwa, postulowaną strategię lub taktykę działania oraz przewidywane koszty i racjonalnie oczekiwany wynik postępowania.

Zgodzić się przy tym należy ze stanowiskiem Prokuratury, że szczegółowe przewidywanie ryzyka oraz komunikowanie zakładanej strategii na wczesnym etapie sprawy, w tym pełne oszacowanie kosztów nie jest łatwe i może być obciążone ryzykiem błędu. Jednak nie można przyjąć, że byłoby to „niemożliwe”, „bezcelowe” i „nieefektywne”, gdyż uwzględniając wagę, skalę oraz złożoność postępowań arbitrażowych, a w szczególności zasoby osobowe i finansowe angażowane po stronie podmiotu zastępowanego (w toku prowadzonych spraw lub w wyniku ich rozstrzygnięcia), zasadnym i racjonalnym było podsumowanie sytuacji procesowej, w tym uzgodnienie i sprecyzowanie zagrożenia dla interesów Skarbu Państwa, określenie postulowanej, ramowej strategii działania i uzyskanie dla niej formalnej akceptacji głównego interesariusza, wraz z akceptacją przewidywanych kosztów. W szczególności uzgodnienie z podmiotem zastępowanym i odpowiednie udokumentowanie wstępnych założeń postępowania, upewniłoby radców i Prokuraturę co obranego kierunku działania, zapewniło przejrzystość dokonanych ustaleń, a na późniejszym etapie ułatwiło mobilizowanie zasobów osobowych i finansowych. Natomiast ewentualne trudności związane z odmiennym niż przewidziany przebiegiem postępowania lub z materializacją nieprzewidzianego wcześniej ryzyka, zawsze będą mogły być uwzględnione poprzez aktualizację założeń uzgodnionych z podmiotem zastępowanym.

Wyjaśniono, że „PGRP konsultuje podstawowe założenia procesowe podczas wstępnych spotkań z kierownictwem podmiotu zastępowanego, sporządzaniu zeznań kluczowych świadków będących pracownikami podmiotu zastępowanego oraz w pismach wyjaśniających znaczenie poszczególnych opinii ekspertów dla stanowiska RP. Tak komunikowana i akceptowana na bieżąco strategia jest finalnie utrwalana w odpowiedzi na pozew i dalszych pismach procesowych”.

Zdaniem PGRP „na początku postępowania nie sposób sporządzić dokumentu, który w sposób dostatecznie szczegółowy opisywałby przewidywaną strategię”. Byłoby to „bezcelowe” i „nieefektywne”, gdyż ze względu na skomplikowanie oraz nieprzewidywalność postępowania taki dokument byłby „bezwartościowy” jako zbyt ogólny albo za bardzo hipotetyczny. Ze względu na specyfikę i dynamizm postępowania w sprawach arbitrażowych „nie ma możliwości już na wstępnym etapie sprawy oszacowania kosztów czy przewidzenia toku postępowania”, gdyż „nie jest w praktyce możliwe przewidzenie decyzji trybunału i decyzji stron w projekcji całego postępowania”. Jednocześnie wyjaśniono, że strategia procesowa w prowadzonych sprawach była określana na bieżąco zgodnie z tokiem postępowania, omawiana na spotkaniach z podmiotami zastępowanymi i znajdowała odzwierciedlenie w kolejnych pismach procesowych, o których te podmioty były informowane. Podobnie na bieżąco informowano te podmioty o kolejnych czynnościach procesowych i kosztach postępowania.

Odnosząc się do kwestii strategii i taktyki procesowej w sprawach arbitrażowych Prokuratora zauważyła, że „*know how* pełnomocnika jest obszarem o szczególnym stopniu specjalizacji i wymaga szczególnych kompetencji oraz doświadczenia” i przesyłanie podmiotowi zastępowanemu każdego pisma, korespondencji i projektu do konsultacji i wymaganie zajęcia stanowiska byłoby „nieefektywne z uwagi na brak doświadczenia organów w tej materii, (...) nie tworzyłoby dobrych relacji” i „prowadziłoby do uzasadnionych wątpliwości po stronie organu dla którego wyspecjalizowany organ państwa, jakim jest PGRP, oczekuje od jednostki, która takiej wąskiej specjalizacji nie posiada, podejmowania w krótkim czasie całego szeregu decyzji strategicznych i taktycznych bez realnej wiedzy i doświadczenia w tej materii”. Dlatego PGRP stawia tezę, że jest po to „aby kreować i realizować strategię i taktykę procesową, szczególnie w najważniejszych sprawach. Tezę tę wspiera ustawa o PGRP, która wyraźnie stanowi, że PGRP jest pełnomocnikiem niezależnym, dla którego zastrzeżonych jest szereg decyzji, a zakres związania decyzjami <podmiotu zastępowanego> jest wąski”.

W toku kontroli Prokuratura zadeklarowała prowadzenie z podmiotami zastępowanymi spotkań⁵¹:

- dotyczących strategii prowadzenia sporu ze wskazaniem ryzyk procesowych, na etapie przygotowywania odpowiedzi na wezwanie na arbitraż lub na pozew;
- na temat aktualizacji strategii, w przypadku istotnych zmian jej założeń;
- ewaluacyjnych, dot. uzyskania stanowiska podmiotu zastępowanego nt. współpracy z PGRP po zakończeniu arbitrażu oraz wyciągnięcia wniosków, celu uniknięcia dalszych sporów.

⁵¹ Zastrzeżenia PGRP z 7 sierpnia 2025 r. do Projektu wystąpienia pokontrolnego.

PGRP wyjaśniła⁵², że „stale prowadzi analizę ryzyka prowadzonych przez siebie spraw arbitrażowych. Analiza ta dotyczy zarówno strategii w zakresie modelu prowadzenia postępowań (samodzielne prowadzenie sprawy, formuła co-counsel, przekazanie sprawy do prowadzenia pełnomocnikowi zewnętrznemu), kwestii merytorycznych o charakterze ogólnym (powoływanie się na wyrok TSUE w sprawie Achmea, płatność zaliczek, sposób doboru arbitrów, zakres produkcji dokumentów) jak i prowadzenia konkretnych spraw. Jak wyżej wskazano analiza taka nie przybiera charakteru odrębnego dokumentu.” Na każdym etapie postępowania „dokonuje się ocen ryzyka procesowego, strategii oraz taktyki procesowej, (...) w praktyce najistotniejsze decyzje podejmowane są w drodze konsensusu zespołu radców i referendarzy prowadzących sprawę, kierownictwa DPME oraz kierownictwa PGRP. Przesunięcie szeregu decyzji na poziom kierownictwa jest efektem przyznania sprawom arbitrażowym szczególnego znaczenia w PGRP”.⁵³

Pomimo braku strategii, w toku postępowania Prokuratoria komunikowała podmiotom zastępowanym istotne ryzyka procesowe lub wynikające z bieżącego etapu zagrożenia dla interesów Skarbu Państwa oraz związaną z tym konieczność podjęcia działania lub decyzji kierunkowej (dot. 4 z 10 badanych spraw⁵⁴). W szczególności wśród badanych spraw stwierdzono przypadki pism lub maili nt. ryzyk wraz ze stanowiskiem lub rekomendacjami PGRP, np. podjęcia lub zaniechania rozmów ugodowych lub zatrudnienia niezależnego eksperta zewnętrznego.

Np. w jednym z postępowań⁵⁵ omówiono aktualne ryzyka procesowe wynikające z przebiegu rozprawy, zarysowano możliwe scenariusze działań wobec przedłużającego się ponad 12-letniego sporu oraz niekorzystnego kształtowania się sytuacji procesowej,

W innej sprawie⁵⁷, po rozpoczęciu postępowania arbitrażowego Prokuratoria została zaangażowana w rozmowy ugodowe prowadzone przez podmiot zastępowany.

. W tej samej sprawie korespondencja PGRP prowadzona z podmiotem zastępowanym w okresie od listopada 2022 r. do marca 2023 r. (w tym pismo PGRP z), wskazywała na konieczność powołania niezależnego eksperta zewnętrznego i opracowania jego opinii przed terminem udzielenia odpowiedzi na pozew.

W kolejnym przypadku⁵⁸ . Do ugody nie doszło i ostatecznie w tych sprawach zasądzono mniejszą kwotę .

7. [odmowy zastępstwa] Odmowy przejęcia zastępstwa procesowego przez PGRP wynikały przede wszystkim z ograniczeń budżetowych. W latach 2022-2024 Prokuratoria nie przejęła zastępstwa procesowego w 2 sprawach arbitrażowych toczących się przed zagranicznymi sądami powszechnymi, w uzgodnieniu z jednostkami reprezentującymi Skarb Państwa, co było spowodowane koniecznością pozyskania zagranicznych pełnomocników zewnętrznych oraz brakiem możliwości ich sfinansowania z budżetu Prokuratorii⁵⁹. W obu przypadkach uzgodniono pozostawienie tych spraw we właściwych ministerstwach przy udziale PGRP na zasadzie współdziałania⁶⁰. Pozytywnie należy ocenić, że tryb tego współdziałania, w tym zakres dokonywanych czynności oraz zaangażowania radców PGRP, nie odbiegał od przyjętego w sprawach, w których PGRP przejmowała zastępstwo procesowe i wykonywała je przy udziale pełnomocnika zewnętrznego (w tzw. formule *co-counsel*).

W jednej ze spraw post-arbitrażowych (dot. 145 mln zł) zaistniała konieczność zatrudnienia pełnomocnika zewnętrznego posiadającego zdolność do występowania przed sądami w USA. Środki na

⁵² Wyjaśnienia PGRP z 7 marca 2025 r., 8.

⁵³ Wyjaśnienia PGRP z 24 lutego 2025, s. 2.

⁵⁴ KR-43-1/19/MKA, KR-41-1663/18/LJU oraz KR-43-4/20/MMA i KR-43-3/20/MMA

⁵⁵

⁵⁶ Wyjaśnienia PGRP z

⁵⁷ Dot.

⁵⁸ Dot. , korespondencja z lat 2020-2022 r., w tym mail z

⁵⁹ Wyjaśnienia PGRP z 24 lutego 2025 r., s. 6-7 oraz z 7 marca 2025 r., s. 22-27.

⁶⁰ Tj. w trybie określonym w art. 11 ust. 1 ustawy o PGRP.

ten cel, uruchomione z rezerwy ogólnej, zostały zabezpieczone w MKiŚ i z uwagi na zbliżające się terminy procesowe ustalono, że optymalnym sposobem zabezpieczenia interesów RP będzie formalne pozostawienie sprawy toczącej ministerstwie i podjęcie ścisłej współpracy z PGRP⁶¹.

W innej sprawie post-arbitrażowej (dot. 38 mln zł) konieczne było zaangażowanie zagranicznego pełnomocnika ze zdolnością do występowania przed sądem belgijskim. Przy czym ze względu na znaczną liczbę spraw prowadzonych w PGRP, brak było środków na jego sfinansowanie z budżetu Prokuratury. Dlatego uwzględniając odpowiednie przygotowanie merytoryczne ze strony pracowników podmiotu współpracującego, pozostawiono sprawę w Ministerstwie Sprawiedliwości i PGRP uczestniczy w postępowaniu na zasadzie współdziałania⁶².

Aktywność PGRP polegała w szczególności na wspieraniu podmiotów w wyborze pełnomocnika, wypracowaniu argumentów i strategii procesowej, opiniowaniu pism, udziale w zeznaniach świadków oraz sporządzaniu rekomendacji dotyczących ewentualnych rozmów ugodowych oraz udziale w negocjacjach.

8. [angazowanie pełnomocników] Zaangażowanie pełnomocników zewnętrznych było uzasadnione złożonością i skalą prowadzonych spraw, w tym potrzebą wsparcia merytorycznego radców PGRP lub koniecznością pozyskania pełnomocnika posiadającego zdolność procesową dla danej jurysdykcji prawnej, w kraju w którym toczyło się dane postępowanie. PGRP wyjaśniła⁶³, że każdorazowo przed zatrudnieniem zewnętrznej kancelarii prawnej, dokonuje oceny zasadności jej zatrudnienia. Wskazała, że wybór ten wymaga elastyczności i uwzględnienia wielu czynników, w tym doświadczenia, okoliczności sprawy, a także oceny, czy PGRP posiada kompetencje do jej prowadzenia. Jako szczególne okoliczności uzasadniające taką decyzję to: bardzo wysoka wartość dochodzonych roszczeń, wysokie ryzyko przegranej lub niskie prawdopodobieństwo wygranej w post-arbitrażu, a także występowanie po stronie powoda renomowanej kancelarii prawnej. Natomiast w przypadku postępowań post-arbitrażowych, toczących się przed sądami krajowymi obcych państw, współpraca PGRP z zagranicznymi kancelariami prawnymi była konieczna ze względu na ich zdolność procesową do występowania przed zagranicznymi sądami oraz znajomość prawa lokalnego.

Z pełnomocników skorzystano w 13 na 25 postępowań prowadzonych w latach 2022-2024 (o wartości sporu 10 mld zł), z czego zakończono 7 (o wartości 7,8 mld zł), w tym 5 (w wartości 1,3 mld zł) wygraną strony państwowej, a dwa 2 (6,5 mld) przegraną, przy znacznym zmniejszeniu roszczeń (do 1,1 mld zł). Na pełnomocników zew. w latach 2022-2024 Prokuratura wydatkowała 16,8 mln zł – przy czym nie jest to pełna kwota, gdyż część kosztów związanych z angażem pełnomocników była również ponoszona przez podmioty zastępowane, a PGRP nie posiadała tych danych.

W przebadanych sprawach (dot. 5 z 10) koszty poniesione przez PGRP na pełnomocników zewnętrznych (w latach 2022-2024) wyniosły 13,6 mln zł. Ich uzasadnieniem była konieczność zapewnienia znajomości prawa obcego (2 postępowania⁶⁴), zdolność postulacyjna przed sądem państwa obcego (1 postępowanie⁶⁵) oraz waga i znaczenie sporu w związku z tym konieczność zapewnienia równowagi wizerunkowej i zwiększenie możliwości perswazyjnych RP w stosunku do trybunału (2 postępowania⁶⁶).

PGRP wyjaśniła⁶⁷, że całkowita rezygnacja ze współpracy z pełnomocnikami zewnętrznymi w międzynarodowych sprawach arbitrażowych nie jest celowa i w niektórych przypadkach byłaby niemożliwa. Wynika to m.in. z języka prowadzonego postępowania lub tzw. przymusu adwokackiego, tj. konieczności zapewnienia pełnomocników z odpowiednimi uprawnieniami, posiadającymi zdolność do występowania przed sądem danego państwa. Ponadto samodzielne reprezentowanie RP przez polskich prawników w sądach innych krajów, mogłoby skutkować popełnieniem błędów wynikających z niezajomości prawa lokalnego. Wpływ na zatrudnienie kancelarii zewnętrznej ma również zatrudnianie przez przeciwników procesowych kancelarii prawnych lokalnych względem miejsca arbitrażu. Z drugiej strony zatrudnienie w to miejsce etatowych zespołów prawników z uprawnieniami do samodzielnego występowania przed sądami wszystkich lub kluczowych jurysdykcji byłoby kosztowne i nieracjonalne⁶⁸.

⁶¹ Dot. KR-43-2/24/MKA, pismo PGRP do MKiŚ z 19 kwietnia 2024 r., znak: KR-43-2/24.MKA, W/8864/2024.

⁶² Dot. KR-43-1/15/JJA.

⁶³ Wyjaśnienia PGRP z 14 marca 2025 r., s. 22-23 i 25 oraz z 29 kwietnia 2025 r., s. 11.

⁶⁴ Dot. KR-43-3/18/JJA i KR-43-3/23/MKA.

⁶⁵ Dot. KR-43-2/24/MKA.

⁶⁶ Dot. KR-43-4/20/MMA i KR-43-3/20/MMA.

⁶⁷ Wyjaśnienia PGRP z 14 marca 2025 r., s. 14 i 25.

⁶⁸ Wyjaśnienia PGRP z 14 marca 2025 r., s. 25.

9. [wybór pełnomocników] Pozytywnie należy ocenić, że w Prokuraturii obowiązywała *procedura wyboru pełnomocnika*⁶⁹, która zapewniała przejrzysty, kolegialny i udokumentowany wybór pełnomocnika zewnętrznego. W szczególności przewidywała ona obowiązek pisemnego uzasadnienia konieczności powołania pełnomocnika, powołanie zespołu do spraw wyboru, sporządzenie listy potencjalnych pełnomocników wraz z jej uzasadnieniem, kryteria wyboru, zasady negocjacji i składania ofert, a także sposób wyboru i rekomendacji najkorzystniejszej. Ostateczne decyzje w tym zakresie były podejmowane przez Prezesa PGRP.

Procedura przewidywała również obowiązek składania przez zespół wybierający oświadczeń o bezstronności, a także składania przez potencjalnych pełnomocników oświadczeń o braku konfliktu interesów. Było ono ponawiane w umowie z wybranym pełnomocnikiem.

Uwagę zwraca, że procedura (§ 2 ust. 1) umożliwiała Prezesowi PGRP wybór pełnomocnika z całkowitym lub częściowym pominięciem procedury, przy czym nie wskazywała żadnych przesłanek dla dokonania takiej decyzji. W ocenie PGRP⁷⁰ miało to na celu „umożliwienie wyboru konkretnego podmiotu w okolicznościach taki wybór uzasadniających, przy czym tworząc ww. regulację uznano, że niemożliwe jest enumeratywne wyliczenie wszystkich okoliczności uzasadniających pominięcie procedury”.

Wybór kancelarii prawnej następował na podstawie ustalonych przez PGRP kryteriów, którymi były w szczególności: doświadczenie zespołu kancelarii w postępowaniach arbitrażowych⁷¹, wiedza z zakresu prawa międzynarodowego publicznego⁷², czy cena oferowanych usług⁷³. Ostateczną decyzję co do zaangażowania, wyboru i zawarcia umowy z konkretnym pełnomocnikiem podejmował członek kierownictwa PGRP.

Umowy zawarte pełnomocnikami zawierały mechanizmy zabezpieczające interes strony państwowej, w tym maksymalne stawki wynagrodzeń kary umowne, warunki wypowiedzenia, zobowiązanie do zachowania poufności oraz oświadczenie o braku konfliktu interesów.

10. [nadzór nad pełnomocnikami] PGRP prawidłowo nadzorowała realizację umów przez pełnomocników zewnętrznych. Pełnomocnicy wykonywali zastępstwo procesowe, przesłuchiwali świadków lub biegłych, a także uczestniczyli w rozprawach⁷⁴. Realizację zadań potwierdzały na fakturach osoby z kierownictwa DPME oraz PGRP. Do faktur załączano zestawienia wykonanych czynności i przepracowanych godzin. PGRP nie zidentyfikowała nieprawidłowości w zakresie realizacji umów z pełnomocnikami, w tym nie wystąpiły przypadki odstąpienia od umowy ani naliczenia kar umownych.

W każdej z 3 badanych umów zawartych z pełnomocnikami zewnętrznymi (dot. 5 postępowań⁷⁵) pisemnie określono jego prawa i obowiązki. Wszystkie umowy zawierały postanowienia o podejmowaniu najważniejszych decyzji w postępowaniu przez PGRP, tj. m.in. nt. strategii, negocjacji ugodowych, czy treści czynności procesowych. Do zadań pełnomocnika należało m.in. konsultowanie strategii procesowej, analiza stanu prawnego i pism, wymiana korespondencji z arbitrami oraz udział w rozprawie⁷⁶.

Kontrolowany wyjaśnił⁷⁷, że kancelarie prawne przedstawiały comiesięczne zestawienie godzinowe z wykonanych czynności wraz z listą czynności, które weryfikował referent sprawy. W wyniku weryfikacji zestawienie było zwracane do poprawy albo akceptowane przez dyrektora lub zastępcę dyrektora DPME i wiceprezesa PGRP. Zapłata następowała na podstawie faktury po zatwierdzeniu prawidłowego zestawienia przez Dyrektora DPME lub jego zastępcę i wiceprezesa PGRP.

Prokuratoria wyjaśniła⁷⁸, że procedura rozliczania pracy pełnomocników obejmowała: ocenę wykazu czynności pełnomocnika, zgłoszenie ewentualnych uwag przełożonemu do konsultacji do decyzji i ewentualne zakwestionowanie pozycji w wykazie, podpis faktury przez radcę, dyrektora DPME i wiceprezesa nadzorującego departament, zagwarantowanie w umowach zawieranych z pełnomocnikiem ścieżki zgłoszenia reklamacji, możliwość mailowego zgłoszenia uwag kancelarii

⁶⁹ Zarządzenie nr 011-59/17 Prezesa PGRP z dnia 23 czerwca 2017 r. w sprawie zasad wyboru podmiotu, któremu powierza się zastępstwo lub wykonywanie określonych czynności w trybie art. 34 albo art. 35 ustawy z dnia 15 grudnia 2016 r. o PGRP (dalej: **procedura wyboru pełnomocników**).

⁷⁰ Wyjaśnienia PGRP z 14 marca 2025 r., s. 18.

⁷¹ KR-43-4/20/MMA, KR-43-3/20/MMA.

⁷² KR-43-4/20/MMA, KR-43-3/20/MMA.

⁷³ KR-43-4/20/MMA, KR-43-3/20/MMA.

⁷⁴ Dot. KR-43-4/20/MMA, KR-43-3/20/MMA, KR-43-3/23/MKA, KR-43-3/18/JJA.

⁷⁵ Umowa nr WZ/2020/DPME/0069/0070 z 31 marca 2020 r. (KR-43-3/18/JJA), umowa nr WZ/2021/DPME/0186 z 14 września 2021 r. (KR-43-4/20/MMA, KR-43-3/20/MMA), WZ/2023/DPME/0043 z 20 lutego 2023 r. (KR-43-3/23/MKA, KR-43-2/24/MKA).

⁷⁶ Dane wynikające z umów nr: WZ/2021/DPME/0186 z 14 września 2021 r., WZ/2023/DPME/0043 z 20 lutego 2023 r., WZ/2020/DPME/0069/0070.

⁷⁷ Wyjaśnienia PGRP z 14 marca 2025 r., s. 7 i s. 16.

⁷⁸ Wyjaśnienia PGRP z 29 kwietnia 2025 r., s. 12.

prawnej, a także dodatkową weryfikację pracowników księgowości wystawionej faktury wraz z wykazem godzin. Weryfikacji merytorycznej dokonywały osoby posiadające odpowiednie doświadczenie, umożliwiające ocenę czy nakład pracy był adekwatny.

Wszystkie faktury (zbadano 53 o łącznej wartości 9 mln zł) zawierały opisy potwierdzające wykonanie czynności zgodnie z zawartymi umowami i potwierdzenia sprawdzenia merytorycznego. Każda z nich była opatrzona podpisem kierownictwa DPME lub PGRP, a także została zatwierdzona do zapłaty. Do każdego z dokumentów dołączono zestawienie przepracowanych godzin i wykonanych czynności.

Uwagę jednak zwraca, że nie ustalono formalnej procedury określającej kompletne i jednolite zasady monitorowania i rozliczania usług wykonanych przez pełnomocników zewnętrznych. Sposób tego rozliczenia wynikał jedynie z ustalonej praktyki w PGRP oraz postanowień jakie zostały zawarte w poszczególnych umowach podpisywanych z pełnomocnikami. Tym samym nie można zgodzić się z stwierdzeniem, że „w Prokuraturii istnieje jednolita procedura rozliczania pracy pełnomocników”⁷⁹.

Praktyka nie była jednolita, gdyż na 4 zbadane przypadki aneksowania umowy z pełnomocnikiem zewnętrznym (dot. 2 z 3 badanych umów), w 1 przypadku nie sporządzono notatki służbowej z uzasadnieniem aneksu⁸⁰, a dla pozostałych przypadkach je sporządzano. Podobnie w 2 z 4 badanych przypadków dokumentacja nie zawierała wniosków pełnomocników o podwyższenie wynagrodzenia, w tym kosztorysów dodatkowych czynności⁸¹.

11. [wyłonienie ekspertów] Prokuratura aktywnie doradzała i wspomagała podmioty zastępowane w dokonywaniu wyboru ekspertów zewnętrznych. Zastrzeżenia jednak budzi, że nie ustalono w PGRP wewnętrznych procedur zapewniających przejrzyste, bezstronne, kolegialne i udokumentowane wyłonienie przez radców PGRP ekspertów merytorycznych w prowadzonych sprawach arbitrażowych (tj. ekspertów do specyficznej dziedziny prawa, technicznych lub ekonomicznych). Ustalenie takich procedur było uzasadnione, gdyż radcowie PGRP często brali aktywny udział w ich wyborze, w szczególności wybierali, wskazywali lub rekomendowali ekspertów oraz uczestniczyli w negocjacjach lub procedurach zakupowych realizowanych przez podmioty zastępowane. Np. na 7 badanych postępowań, w których skorzystano z ekspertów w 4 przypadkach był on zatrudniony przez podmiot zastępowany, po wcześniejszym wskazaniu przez PGRP⁸². Jednocześnie radcy PGRP nie byli zobowiązani do składania oświadczeń o bezstronności albo pozyskania oświadczeń ekspertów o unikaniu konfliktu interesów.

Prokuratura wyjaśniła⁸³, że nabywającymi usługi są jednostki zastępowane, które odpowiadają za zapewnienie pokrycia kosztu, procedurę udzielenia zamówienia publicznego, a także zawarcie umowy i jej rozliczenie. Współpraca PGRP ma charakter doradczo-konsultacyjny i polega na dzieleniu się doświadczeniem i informacjami nt. kompetencji danych podmiotów w celu zapewnienia najlepszej ochrony RP. Natomiast konsultacje nie są wiążące dla podmiotów i nie zastępują czynności formalnych, które muszą wykonać. Prokuratura uważa, że wprowadzenie procedur regulujących fakultatywne konsultacje byłoby niezasadne, ponieważ nie decyduje o wyborze eksperta i nie ponosi ona kosztów z tego tytułu, a w innych obszarach, w których udziela konsultacji, takich regulacji nie wprowadzono. Natomiast rekomendacji PGRP udziela opierając się na przesłankach merytorycznych, po uzgodnieniu z kierownictwem DPME i w większości przypadków z kierownictwem PGRP⁸⁴.

PGRP stwierdziła⁸⁵, że „w zakresie w jakim udziela merytorycznego wsparcia podmiotom zastępowanym, nie widzi celowości ujmowania takich konsultacji w ramy formalnych procedur”. Wskazała, że zgodnie z *ustawą o PGRP* (art. 34 i 35), to podmiot zastępowany był zobowiązany do ponoszenia kosztów zaangażowania ekspertów zewnętrznych i formalnie on był zlecającym wykonanie ekspertyzy lub usługi. Podkreśliła, że „od strony formalno-prawnej byłoby wystarczające, aby PGRP poinformowała jednostkę zastępowaną o potrzebie zatrudnienia do postępowania arbitrażowego tłumaczy z dużym doświadczeniem w zakresie tłumaczeń na rozprawach arbitrażowych oraz eksperta w określonej branży o światowej renomie i doświadczeniu w sporządzaniu analiz na potrzeby arbitrażu inwestycyjnych”.

Jednak w praktyce postępowania, w wielu przypadkach to rekomendacja PGRP decydowała o wyborze osoby lub podmiotu pełniącego funkcję eksperta, a radcowie PGRP działając w sposób formalny lub nieformalny, tj. w trybie roboczych ustaleń i rekomendacji, faktycznie uczestniczyli w procesach

⁷⁹ Wyjaśnienia PGRP z 29 kwietnia 2025 r., s. 12.

⁸⁰ Dot. KR-43-3/23/MKA

⁸¹ Dot. KR-43-3/18/JJA (aneks nr 1 do umowy nr WZ/2023/DPME/0043) i KR-43-3/23/MKA.

⁸² KR-41-1663/18/LJU, KR-43-1/19/MKA, KR-43-2/24/MKA, KR-43-4/20/MMA, KR-43-3/20/MMA.

⁸³ Wyjaśnienia PGRP z 29 kwietnia 2025 r., s. 3-5.

⁸⁴ Wyjaśnienia PGRP z 29 kwietnia 2025 r., s. 3-5.

⁸⁵ Wyjaśnienia PGRP z 29 kwietnia 2025 r., s. 3, 4 i 9.

zakupowych podmiotów zastępowanych, w tym wstępnych negocjacjach wynagrodzenia. Uwzględnić należy, że tylko Prokuratoria posiadała odpowiednie rozeznanie, wiedzę i kompetencje do oceny efektywności wykorzystania poszczególnych ekspertów w postępowaniu arbitrażowym, w tym do oceny zasadności i racjonalności ponoszenia kosztów, względem użyteczności uzyskiwanych opinii – co też *de facto* czyniła.

Okoliczność, że koszt eksperta był ponoszony przez podmioty zastępowane nie może być uzasadnieniem dla braku regulujących to procedur oraz za brakiem jakiejkolwiek odpowiedzialności Prokuratorii za efektywne angażowanie ekspertów przez stronę państwową. Zauważyć należy, że wybór eksperta jest jedną z najistotniejszych decyzji w postępowaniu i ma ona kluczowe znaczenie dla przedstawienia, uzasadnienia i obronienia stanowiska procesowego strony państwowej, przez co jej znaczenie dla rozstrzygnięcia arbitrażu jest *de facto* porównywalne z wyborem pełnomocnika lub arbitra bocznego. Natomiast PGRP odstąpiła od ustalenia procedur, które określiłyby zasady wyłonienia ekspertów zewnętrznych w sposób przejrzysty, bezstronny, kolegialny i udokumentowany, a także zabezpieczający przed wystąpieniem konfliktu interesów.

PGRP wyjaśniła, że kryteriami wyboru eksperta zewnętrznego były: renoma eksperta, doświadczenie zawodowe, znajomość języka postępowania, niezależność i bezstronność względem stron postępowania, cena, możliwość koordynacji lub współpracy z pozostałymi ekspertami, a także sporządzenie opinii w krótkim terminie.

Np. w jednym z postępowań⁸⁶ PGRP przez 4 miesiące (od listopada 2022 r. do lutego 2023 r.) zwracała uwagę podmiotu zastępowanego na konieczność wyznaczenia eksperta, który byłby niezależny od tego podmiotu, argumentując, że skorzystanie z eksperta stale współpracującego będzie skutkowało obniżeniem jego wiarygodności i może skutkować odrzuceniem opinii przez trybunał. Podmiot zastępowany przyjął tę argumentację dopiero w marcu 2023 r., tj. po prawie 5 miesiącach. W konsekwencji, w związku z terminem procesowym (30 czerwca 2023 r.), podmiot zastępowany był zmuszony skorzystać z zamówienia w trybie z wolnej ręki, który nie jest trybem konkurencyjnym.

W innej sprawie⁸⁷ PGRP 10 sierpnia 2021 r. wskazała podmiotowi zastępowanemu że: „(...) zawarcie umów z ekspertami musi nastąpić natychmiast, a opinie powinny zostać sporządzone do końca września 2021 r. (...). Nie zawarcie umowy w ciągu najbliższych kilku dni utrudni sporządzenie wartościowych i wyczerpujących opinii, a nawet może skutkować wycofaniem ofert przez ekspertów, którzy mogą uznać, że czas na sporządzenie opinii jest niewystarczający, (co z kolei wiązać się będzie ze znacznie zwiększonym ryzykiem zasądzenia na rzecz Powodów wielomiliardowego odszkodowania”. Z kolei w piśmie z 18 czerwca 2019 r.⁸⁸ Prokuratoria jednoznacznie zarekomendowała zawarcie umowy z konkretnym ekspertem, podkreślając że „niezwłoczne zawarcie stosownej umowy jest niezbędne dla zapewnienia należytej ochrony interesów RP”. A w kolejnym piśmie z 18 czerwca 2019 r. w tej samej sprawie wskazała, że „po otrzymaniu i dokonaniu oceny ofert przesłanych przez kandydatów na ekspertów przekazujemy poniższą rekomendację, z prośbą o podjęcie pilnych działań w celu zawarcia umów”.

W kolejnym postępowaniu⁸⁹ 10 marca 2023 r. PGRP po zebraniu i analizie ofert przekazała podmiotowi zastępowanemu rekomendację wyboru danych ekspertów, prosząc o podjęcie pilnych działań w celu zawarcia z nimi umów, gdyż „jest to konieczne do zapewnienia należytej ochrony interesów Skarbu Państwa w toku postępowania arbitrażowego. (...) Prokuratoria (...) wskazuje na konieczność zatrudnienia niezależnych ekspertów (...) wskazuje na wyjątkowość sytuacji i konieczność natychmiastowego zatrudnienia ekspertów jako okoliczności stanowiące – naszym zdaniem podstawę do zastosowania trybu zamówienia z wolnej ręki w odniesieniu do zatrudnienia ww. ekspertów”.

Konsekwencją braku wewnętrznych regulacji dotyczących rekomendowania ekspertów zewnętrznych był brak ujednoliconej praktyki oraz zapewnienia, że wyłanianie ekspertów zewnętrznych było efektywne oraz uwzględniało ochronę interesu strony państwowej, w tym zbadanie ewentualnych konfliktów interesów.

Przykładowo PGRP zadeklarowała⁹⁰, że ekspertów zewnętrznych wybierano poprzez rozeznanie rynku. Jednak dokumentacja tylko 1 z 7 badanych spraw z udziałem ekspertów zewnętrznych zawierała ich

⁸⁶ Dot. KR-41-1663/18/LJU.

⁸⁷ Dot. KR-43-4/20/MMA, KR-43-3/20/MMA.

⁸⁸ Dot. KR-43-3/18/JJA.

⁸⁹ Dot. KR-41-1663/18/LJU.

⁹⁰ Wyjaśnienia PGRP z 14 marca 2025 r., s. 19-20.

oferty⁹¹. W pozostałych 6 przypadkach brak było odpowiednich zapytań, ofert, wycen lub notatek wskazujących na ich weryfikację.

Podobnie pomimo tego, że w toku kontroli PGRP zapewniała o bezstronności radców rekomendujących ekspertów zewnętrznych, to brak było dowodów potwierdzających tę deklarację. Prokuratoria wyjaśniła⁹², że przepisy prawa nie obligują radców PGRP do składania takich oświadczeń, a „ich czynności mają charakter niewiążących konsultacji i rekomendacji”. Wskazała przy tym, że choć pracownicy nie składali takich oświadczeń, to w przypadku prośby ze strony podmiotu zastępowanego nie odmawiali ich złożenia – np. w związku procedurami przetargowymi realizowanymi w podmiocie zastępowanym⁹³.

Kontrolowany zadeklarował również⁹⁴, że w miarę możliwości bada powiązania eksperta z powodem, a w przypadku ich stwierdzenia, informuje Trybunał. Jednak w przypadku badanych postępowań (dot. 4 z 7 z udziałem ekspertów⁹⁵), dokumentacja nie zawierała oświadczeń ekspertów o braku konfliktu interesów. Prokuratoria wyjaśniła, że klauzule zapobiegające i eliminujące wystąpienie konfliktu interesów są zawierane w umowach z ekspertami. Jednak tylko w jednym przypadku⁹⁶ akta sprawy zawierały taką umowę, w tym klauzulę o braku konfliktu interesów i zobowiązanie do poinformowania podmiotu zastępowanego o przypadku jego wystąpienia. Natomiast w przypadku pozostałych postępowań brak było umów, co PGRP wyjaśniła tym, że formalnie PGRP nie jest ich stroną⁹⁷. W konsekwencji, pomimo funkcji pełnomocnika procesowego, w większości badanych spraw PGRP nie posiadała zapewnienia, że nie występuje konflikt interesu u zaangażowanych ekspertów.

12. [nadzór nad ekspertami] Zastrzeżenia budzi sposób nadzorowania i rozliczania pracy ekspertów zewnętrznych przez radców PGRP. Prokuratoria, jako pełnomocnik procesowy *de facto* monitorowała pracę ekspertów oraz sprawowała nadzór nad jej wykonaniem. Nie prowadziła jednak dokumentacji w tym zakresie, ze względu na to, że formalnie nadzór nad ekspertami sprawował podmiot zastępowany, który rozliczał eksperta na podstawie zawartej z nim umowy⁹⁸. W szczególności, pomimo pełnienia istotnej roli koordynowania i nadzorowania prac wykonanych przez ekspertów zewnętrznych, PGRP nie wypracowała własnych mechanizmów akceptowania opinii lub ekspertyz, np. w formie potwierdzenia lub protokołu odbioru. A jeżeli miało to miejsce, to odbywało się to jedynie na wniosek podmiotu zastępowanego⁹⁹.

PGRP wyjaśniła¹⁰⁰, że w ramach ścisłej współpracy z podmiotami zastępowanymi jest zaangażowana w nadzór nad pracą ekspertów zewnętrznych, w tym potwierdzanie odbioru wykonanych prac w formie protokołu zdawczo-odbiorczego, kontaktowanie się z biegłymi, zgłaszanie uwag i opinii oraz stanowiska w kwestii podwyższenia wynagrodzenia itp. Jednak na żadnym etapie nie szacowała i nie rozliczała ich czasu lub kosztów, ponieważ należało to do kompetencji podmiotu zastępowanego. Zaznaczyła¹⁰¹, że „nie jest stroną umów zawartych z ekspertami, dlatego nie ma formalnego umocowania do rozliczania ich prac”. Jest jedynie w stanie ocenić, czy eksperci osiągnęli efekt końcowy w postaci opinii. „W związku z tym, Prokuratoria nie stosuje własnych protokołów rozliczenia prac, a jedynie radca referent potwierdza fakt wykonania pracy na protokole przedstawionym mu do podpisu przez podmiot zastępowany. Protokół ten sporządzony jest według wzoru obowiązującego w podmiocie zastępowanym i znajduje się w aktach przedmiotu zastępowanego jako właściciela umowy z ekspertem.”.

Zgodzić się należy, że Prokuratoria nie mogła dokonywać formalnego rozliczeń umów, które były zawarte z ekspertami przez podmioty zastępowane¹⁰². Niemniej to Prokuratoria jako pełnomocnik procesowy miała realny i decydujący wpływ na wybór ekspertów zewnętrznych oraz wykonanie przez nich ich pracy. Ponadto jako jedyna była w stanie ocenić, czy eksperci osiągnęli zamierzony efekt końcowy.

Tymczasem nie ustalono procedur (mechanizmów kontrolnych) określających kompletne i jednolite zasady współpracy radców PGRP z ekspertami zewnętrznymi, w tym zasad monitorowania i potwierdzania wykonanych przez nich usług. W konsekwencji sposób tej współpracy wynikał jedynie z praktyki radców PGRP albo procedur zakupowych stosowanych przez podmioty zastępowane.

Dokumentacja spraw (dot. 10 badanych postępowań) potwierdziła, że radcowie PGRP pośredniczyli w kontaktach ekspertów z podmiotami zastępowanymi. W poszczególnych postępowaniach,

⁹¹ KR-43-3/18/JJA.

⁹² Wyjaśnienia PGRP z 29 kwietnia 2025 r., s. 9.

⁹³ Dot. KR-41-1663/18/LJU.

⁹⁴ Wyjaśnienia PGRP z 14 marca 2025 r., s. 19-20.

⁹⁵ Dot. eksperta N. w KR-41-1663/18/LJU, eksperta S.P. w KR-43-1/19/MKA, eksperta S.H. w KR-43-2/24/MKA oraz eksperta S. w KR-43-3/20/MMA.

⁹⁶ Dot. KR-43-3/18/JJA, umowa nr 74/II/75001/4610/19/DEO z 28 sierpnia 2019 r.

⁹⁷ Wyjaśnienia PGRP z 29 kwietnia 2025 r., s. 10.

⁹⁸ Wyjaśnienia PGRP z 14 marca 2025 r., s. 19.

⁹⁹ Dot. KR-43-4/20/MMA, KR-43-3/18/JJA, KR-41-1663/18/LJU.

¹⁰⁰ Wyjaśnienia PGRP z 14 marca 2025 r., s. 18 i 20.

¹⁰¹ Wyjaśnienia PGRP z 29 kwietnia 2025 r., s. 10.

¹⁰² Wyjaśnienia PGRP z 29 kwietnia 2025 r., s. 10.

koordynowali pracę ekspertów i podmiotu zastępowanego (dot. KR-43-4/20/MMA, KR-43-3/20/MMA), przygotowywali biegłego do rozprawy (KR-43-3/18/JJA) lub go przesłuchiwali (KR-43-7/18/DKO). Ponadto na prośbę podmiotu zastępowanego, potwierdzali protokół odbioru wykonanych prac (dot. KR-43-4/20/MMA, KR-43-3/20/MMA, KR-43-3/18/JJA).

Efektywność ochrony interesów RP/SP

13. [badanie efektywności] Zastrzeżenia budzi, że w okresie objętym kontrolą PGRP nie prowadziła analiz dotyczących efektywności działania oraz relacji między wynikami postępowań a związanymi z nimi kosztami. Wyjaśniła¹⁰³, że nie robiono tego „z uwagi na oczywistą i widoczną na pierwszy rzut oka dysproporcję między wartością oddalonych roszczeń a kosztami postępowań (na korzyść tych pierwszych). Zaznaczyła, że „w niektórych przypadkach liczby nie oddają wagi sprawy”, gdyż nawet mniejsze kwotowo postępowania mogą mieć „charakter pilotażowy” i wynik takiego postępowania może decydować o tym czy będą kolejne pozwy tego typu. W jej ocenie „wydajności w postępowaniach arbitrażowych nie można rozumieć jako relacji pomiędzy wynikami spraw a ponoszonymi kosztami przez Skarb Państwa”, gdyż miernik ten „pomijałby stan faktyczny i prawny sprawy, które są najistotniejszym determinantem wyniku spraw. Miernik ten byłby również silnie determinowany wysokością roszczenia” i „zaburzony okolicznością że część kosztów w arbitrażu, niezależnie od wartości roszczenia musi zostać poniesionych, często w zbliżonej wysokości (tłumaczenia, eksperci, arbitrzy, sale rozpraw, delegacje)”.

Przyjmując powyższą argumentację w zakresie specyfiki poszczególnych spraw (w tym pilotażowych) oraz konieczności uwzględnienia różnych stanów faktycznych i prawnych, zaznaczyć należy, że efektywność należy rozumieć jako zdolność lub możliwość osiągnięcia określonych wyników przy rozsądnych kosztach. Innymi słowy jest to zapewnienie, że zasoby organizacji są wykorzystywane w sposób racjonalny, jak najskuteczniejszy i najsprawniejszy do osiągnięcia celu jakim jest ochrona interesów strony państwowej. W sektorze publicznym postulat efektywności wyraża reguła wydatkowania w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów oraz optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów¹⁰⁴.

Z tej perspektywy nie można się zgodzić z tezą, że dysproporcja pomiędzy wysokością potencjalnych lub zasądzonych roszczeń oraz kosztami ponoszonymi przez stronę państwową jest uzasadnieniem dla zaniechania przez PGRP badania wyników postępowań (skutków roszczeń), względem zasobów zużytych przez stronę państwową (tj. poniesionych kosztów). W szczególności nie jest to argumentem za brakiem prowadzenia badań lub analiz dotyczących efektywności ochrony interesu RP/SP, w tym za odejściem od stosowania jakichkolwiek mierników efektywności.

Przeciwnie, takie analizy są potrzebne, gdyż pozwalają na uzyskanie podstawowej informacji na temat efektów działań i poniesionych kosztów, tj. efektywności wykorzystania środków publicznych. Tym samym PGRP mogłaby zapewnić kierownictwo oraz interesariuszy PGRP (w tym podmioty zastępowane) o racjonalności stosowanych rozwiązań, co ułatwiałoby pozyskanie dodatkowych środków na ich finansowanie. Podkreślić należy, że stosowanie tych albo innych mierników nie „zaburzyłoby oceny skuteczności i wydajności”, gdyż mierniki nie zastępują tej oceny. Natomiast ich rolą jest zwrócenie uwagi na postępowania, w których interes RP/SP jest szczególnie zagrożony lub w których koszty budzą wątpliwości i wymagają dodatkowego wyjaśnienia (w tym np. na sprawy pilotażowe). Mimo specyfiki każdej ze spraw, mierniki nadają im kontekst i przez to uzupełniają ocenę skuteczności i wydajności.

W 6 zakończonych (z 10 badanych) postępowań, łączne koszty poniesione w latach 2022-2024 przez stronę państwową (tj. PGRP i podmioty zastępowane) wyniosły 31,6 mln zł, co stanowiło 0,4% wartości roszczeń w tych sprawach. W zależności od sprawy koszty te stanowiły od 0,4 % do 1,6 % wartości przedmiotu sporu.

14. [zarządzanie kosztami] Zastrzeżenia budzi, że Prokuratoria nie zarządzała całościowymi kosztami postępowań arbitrażowych. PGRP wykonywała zastępstwo procesowe, wspierała i reprezentowała podmioty zastępowane oraz podejmowała decydujące czynności w ramach postępowań arbitrażowych, ale nie agregowała bieżącej informacji nt. istotnych kosztów ponoszonych przez podmioty zastępowane, w

¹⁰³ Wyjaśnienia PGRP z 14 marca 2025 r., s. 11.

¹⁰⁴ Art. 44 ust. 3 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz.U. z 2024 r. poz. 1530, ze zm.

tym m.in. na arbitrów, świadków lub ekspertów zewnętrznych. Dane te PGRP uzyskiwała dopiero od podmiotów zastępowanych w końcowej fazie postpowania, przed rozstrzygnięciem – tj. przy składaniu pisma procesowego dot. kosztów poniesionych przez strony (tzw. *statements of costs*). Brak informacji nt. ponoszonych kosztów uniemożliwiał bieżącą ich ocenę oraz zarządzanie nimi, np. w celu optymalizacji wydatków.

Zdaniem Kontrolowanego¹⁰⁵, PGRP nie mogła zarządzać wszystkimi kosztami postępowań arbitrażowych, gdyż zgodnie z ustawą to nie ona była odpowiedzialna za ich ponoszenie, a jej rola polegała jedynie na wspieraniu jednostek zastępowanych. Wskazała przy tym na ustawowy podział na koszty ponoszone przez PGRP (dot. pełnomocników zewnętrznych lub udziału radców PGRP) oraz pozostałe ponoszone przez podmioty zastępowane (dot. zaliczek na koszty trybunału arbitrażowego, ekspertów zewnętrznych, organizacja lub obsługa rozprawy)¹⁰⁶. Zaznaczając, że w przypadku pozostałych kosztów to podmiot zastępowany był nabywającym usługi i to on odpowiadał za umowy oraz ich rozliczenie. Natomiast PGRP wspomaga w tym jednostki zastępowane „pomimo braku takiego obowiązku” i miało to charakter „doradczo-konsultacyjny” oraz „niewiązący”.

Zgodzić się należy z PGRP, że w ujęciu formalno-prawnym taki stan rzeczy był zgodny *ustawą o PGRP*. Jednak w konsekwencji, przez większość czasu w toku wieloletnich postępowań arbitrażowych, brak było podmiotu który posiadałby bieżącą, rzetelną i kompletną informację na temat aktualnego całościowego kosztu danego postępowania, w tym kosztów poniesionych zarówno przez PGRP, jak i podmiot zastępowany.

Jednocześnie, w praktyce tych postępowań, ze względu na wskazywany przez Prokuratorię ważny interes dla Skarbu Państwa lub Rzeczypospolitej Polskiej oraz jej dotychczasowe doświadczenie w sprawach arbitrażowych, podmioty kontrolowane przeważnie i tak stosowały się do wskazań PGRP, co oznaczało realny, chociaż nieformalny wpływ na koszty powstające po stornie podmiotu zastępowanego. Z tej perspektywy (tj. w ujęciu celowościowym) należało przyjąć, że to PGRP powinna zbierać informacje o ostatecznych i całościowych kosztach wynikających z czynności podejmowanych przez stronę państwową, w tym tych występujących po stronie podmiotu zastępowanego. Gdyż to PGRP była jedynym podmiotem, który posiadał lub bez większego mógł posiadać informacje niezbędne do określenia wszystkich kosztów prowadzonych postępowań. Powinna agregować te informacje, w szczególności po to by wykorzystując swój nieformalny, ale w praktyce decydujący wpływ na podmiot zastępowany racjonalnie zarządzać kosztami.

Prokuratoria wskazała¹⁰⁷, że, co do zasady, nie dysponuje informacjami o całościowych kosztach postępowań, w tym o kosztach ponoszonych przez podmioty zastępowane – z zastrzeżeniem sytuacji, gdy pozyskuje je w sposób wtórny dopiero pod koniec postępowania albo gdy jednostka zastępowana przekaże takie informacje roboczo z własnej inicjatywy.

Wyjaśniła również, że nie może zarządzać całościowymi kosztami, gdyż zgodnie z art. 34 ust. 3 *ustawy o PGRP* „nie jest podmiotem odpowiedzialnym za ich ponoszenie (...). Wspiera natomiast jednostki zastępowane w zarządzaniu kosztami, za które, zgodnie z przepisami, ponoszą (...) odpowiedzialność.

Działanie Prokuratorii w tym zakresie, ze względu na przepisy obowiązującego prawa, nie może mieć jednak charakteru zarządczego, ponieważ Prokuratoria nie jest upoważniona do zarządzania budżetami innych jednostek organizacyjnych Skarbu Państwa. (...) Jednak biorąc pod uwagę brak doświadczenia jednostek w postępowaniach arbitrażowych i kierując się potrzebą zapewnienia możliwie najlepszej ochrony prawnej RP, PGRP ściśle współpracuje z jednostkami zastępowanymi w procedurze pozyskania usług niezbędnych w postępowaniu. Podkreślić przy tym należy, że współpraca PGRP ma charakter doradczo-konsultacyjny i nie zastępuje czynności, które zgodnie z prawem muszą wykonać jednostki zastępowane w celu nabycia usługi”.

W szczególności Prokuratoria „dzieli się wiedzą nt. dostępnych na rynku usługodawców” lub „informacjami nt. kompetencji danych podmiotów”, a także „zbiera oferty kilku podmiotów na potrzeby podmiotów zastępowanych, prowadzi (...) rozmowy z kandydatami na ekspertów lub dzieli się informacjami i doświadczeniem w zakresie treści umów z usługodawcami. Jednakże konsultacje te nigdy nie są wiążące dla podmiotów zastępowanych ani nie zastępują czynności formalnych do których zobligowany jest podmiot wydatkujący środki publiczne.”.

¹⁰⁵ Wyjaśnienia PGRP z 29 kwietnia 2025 r., s. 3-5.

¹⁰⁶ Art. 34 *upgrp*. Przy czym gdy arbitraż nie dot. Skarbu Państwa lub Rzeczypospolitej Polskiej, zgodnie z art. 35 *upgrp* całość kosztów ponosił podmiot zastępowany.

¹⁰⁷ Wyjaśnienia PGRP z 29 kwietnia 2025 r., s. 3-5.

W badanych sprawach (dot. 6 zakończonych na 10 badanych¹⁰⁸), łącznie koszty postępowań po stronie państwowej, poniesione w latach 2022-2024 wyniosły 31,6 mln zł, w tym 25 mln zł zostało poniesione przez podmioty zastępowane, a pozostałe 6,5 mln zł przez PGRP. W zależności od przebiegu i złożoności sprawy, koszty jednego postępowania wynosiły od 263 tys. zł do 24,8 mln zł. Po stronie podmiotów zastępowanych było to od 0 do 23,3 mln zł i stanowiło od 0 do 94 % całości kosztów strony państwowej.

Pozytywnie natomiast należy ocenić, że w trybie kontaktów roboczych lub na formalną prośbę podmiotów zastępowanych PGRP informowała o ewentualnych i szacunkowych kosztach jakie były przewidywane w najbliższym czasie w związku z przebiegiem toczących się postępowań (dot. 4 na 10 badanych postępowań). Ułatwiało to tym podmiotom przygotowanie odpowiednich środków finansowych. Uwagę jednak zwraca, że nie wynikało to jednak z jednolitej i ustalonej praktyki w PGRP, ani z wewnętrznych procedur, a spowodowane to było wnioskami podmiotów zastępowanych, w związku planowaniem ich wydatków w kolejnym roku budżetowym.

Np. PGRP poinformowała podmiot zastępowany¹⁰⁹ o szacowanych minimalnych kosztach 3 badanych postępowań, w tym o zaliczkach na poczet kosztów arbitrażu, szacowanych kosztach ekspertów, kosztów sądowych czy kosztów tłumaczeń dla sądu. Z kolei w innej sprawie¹¹⁰ o kosztach obsługi rozprawy i potencjalnej możliwości wystąpienia dodatkowych kosztów np. powołania biegłego, czy zaliczek na poczet kosztów postępowania. Sporządziła również kalkulację kosztów postępowań od 2024 r. do 2027 r., którą przekazała podmiotowi zastępowanemu¹¹¹ (koszty ekspertów, rozprawy, zaliczki na poczet kosztów postępowania). Poinformowała również podmiot zastępowany¹¹² o szacowanych kosztach zaliczek na poczet kosztów organizacji rozprawy.

15. [koszty pełnomocników] Pozytywnie należy ocenić działania PGRP zmierzające do zapewnienia efektywności ochrony interesu RP/SP w sprawach arbitrażowych, poprzez ograniczenie korzystania z pełnomocników zewnętrznych. W szczególności Prokuratoria odeszła od powierzenia całości zastępstwa procesowego zewnętrznemu pełnomocnikowi na rzecz mieszanego modelu reprezentacji procesowej (tzw. *co-counsel*), który polegał udziale radców PGRP w postępowaniach prowadzonych przez zewnętrzne kancelarie prawne (dot. 13 z 25 postępowań). Ponadto istotna część spraw (dot. 12 postępowań) była prowadzona samodzielnie, przez radców PGRP. Ze względu na istotne koszty angażowania pełnomocników zewnętrznych, przełożyło się to na oszczędności dla strony państwowej. Skala tych oszczędności nie została oszacowana, gdyż Kontrolowany nie przedstawił szczegółowej informacji w tym zakresie, uzasadnienia ani wyliczeń. Wyjaśnił natomiast¹¹³, że „PGRP nie musiała prowadzić tego rodzaju analiz lub pomiarów finansowych ponieważ znaczna kwota oszczędności wynika z prostego porównania rocznych wydatków na funkcjonowanie DPME (...) z uzyskiwanymi przez PGRP ofertami na obsługę prawną postępowań. (...) Przyjęty w PGRP model samodzielnego lub w formie *co-counsel* prowadzenia spraw prowadzi do tak znacznych oszczędności budżetowych, że prowadzenie szczegółowych analiz jest zbędne”.

Np. w 13 postępowaniach, prowadzonych latach 2022-2024, na pełnomocników PGRP wydatkowała ok. 16,3 mln zł¹¹⁴. W tym samym czasie samodzielnie prowadziła 12 postępowań, przy budżecie DPME wynoszącym 15,2 mln zł (w tym: 4,9 mln zł w 2022 r., 4,7 mln zł w 2023 r. i 5,6 mln zł w 2024 r.). Istotne jest przy tym, że budżet DPME obejmował również obsługę i wsparcie postępowań prowadzonych z udziałem pełnomocników zewnętrznych (*co-counsel*) jak i inne zadania niezwiązane z prowadzeniem arbitrażu (opinie, ekspertyzy prawne, sprawy przed sądami powszechnymi).

Zdaniem Prokuratury¹¹⁵ stosowanie formuły mieszanej reprezentacji procesowej (formuły *co-counsel*) przyczyniło się do braku konieczności angażowania wielokrotnie wyższego budżetu, nawet 5-10 krotnie. Np. w jednej ze spraw¹¹⁶ „najwyższa oferta (...) opiewała na 13,5 mln USD (ok 52 mln zł), dwie kolejne odpowiednio na 7,4 mln USD i 6,4 mln EUR. Najniższe oferty (ok 2,6 mln GBP i 2,6 mln EUR) złożyły kancelarie posiadające już doświadczenie w pracy z PGRP i zdające sobie sprawę, że radcowie Prokuratury aktywnie uczestniczą w prowadzeniu sprawy, istotnie odciążając współpracującą kancelarię”.

¹⁰⁸ Wyjaśnienia PGRP z 29 kwietnia 2025 r., s. 5. – dot. KR-43-1/19/MKA, KR-43-3/23/MKA, KR-43-7/18/DKO, KR-43-6/24/DKO, KR-43-4/20/MMA, KR-43-3/20/MMA.

¹⁰⁹ Dot. KR-034-46/21/MKA i KR-071-591/22/MMA, pisma z 8 listopada 2022 r. i 20 stycznia 2023 r.

¹¹⁰ Dot. KR-071-591/22/MMA, pismo z 19 kwietnia 2024 r.

¹¹¹ Załącznik do maila PGRP z 25 czerwca 2024 r.

¹¹² Dot. KR-43-5/20, pismo z 6 listopada 2024 r.

¹¹³ Wyjaśnienia PGRP z 14 marca 2025 r., s. 10.

¹¹⁴ Dane z zestawienia PGRP dotyczącego postępowań przed międzynarodowymi organami orzekającymi, przekazanego 27 lutego 2025 r. Ponadto część kosztów związanych z angażem pełnomocników była ponoszona przez podmioty zastępowane i PGRP nie posiadała danych w tym zakresie.

¹¹⁵ Wyjaśnienia PGRP z 24 lutego 2025, s. 3 oraz z 14 marca 2025 r., s. 10.

¹¹⁶ Dot. KR-43-4/20/MMA, KR-43-3/20/MMA.

Na 6 przebadanych i zakończonych postępowań, w 3 PGRP skorzystała ze wsparcia pełnomocnika zewnętrznego i zakończyły się one wygraną¹¹⁷. Natomiast w przypadku pozostałych 3 postępowań prowadzonych samodzielnie, strona państwowa wygrała w 2¹¹⁸ i przegrała w 1¹¹⁹. Stosując mieszany model reprezentacji procesowej, PGRP dzieliła zadania między swoich pracowników i pełnomocnika zewnętrznego, co sprzyjało optymalizacji pracy i zmniejszeniu kosztów jego zatrudnienia.

Prokuratoria wyjaśniła¹²⁰, że wprowadzenie wspólnego prowadzenia spraw w formule *co-counsel* wynikało z nieoczekiwanego wypowiedzenia pełnomocnictwa i zakończenia współpracy w 2016 r. przez jednego z pełnomocników, który następnie wystąpił przeciwko RP w innej sprawie arbitrażowej. Dzięki formule *co-counsel* radcowie PGRP byli angażowani w postępowania, co zmniejszało ryzyko niezapewnienia ciągłości reprezentacji RP.

16. [koszt arbitrów] Prokuratoria dokonywała wyboru arbitrów, jednak nie przewidywała możliwości negocjacji stawek ich wynagradzania. Wyjaśniła¹²¹, że ramy tych wynagrodzeń są określane przez instytucje arbitrażowe i jest ona zależna od wartości sporu albo arbitrzy sami zwyczajowo określają te stawki i wtedy te wskazane przez instytucje arbitrażowe mogą być dla nich odniesieniem. W ocenie PGRP, nie powinno się negocjować wynagrodzeń arbitrów i ewentualne próby mogłyby niekorzystnie wpływać na sytuację procesową strony państwowej. Jej zdaniem, w sporach sięgających miliardów zł, potencjalne oszczędności rzędu kilkuset tysięcy byłby pozorne.

Podmioty zastępowane ponosiły koszty administracyjne postępowania i wynagrodzenia arbitrów, przy czym sięgały one kilkuset tysięcy euro. Np. w jednej ze spraw prowadzonych w języku polskim do której zaangażowano polskich arbitrów¹²², wynagrodzenie każdego z nich wyniosło 400 USD za godzinę.

Zdaniem PGRP¹²³ „w arbitrażu inwestycyjnym nie jest przyjęte negocjowanie stawek arbitrów i próba prowadzenia takich negocjacji przez RP oraz upowszechnienie się w środowisku arbitrów wiedzy o tym fakcie skutkowałaby tym, że RP byłaby negatywnie postrzegana w świecie arbitrażu, a renomowani arbitrzy nie przyjmowaliby nominacji od RP, co prowadziłoby do negatywnych konsekwencji w sferze orzeczniczej”. Zdaniem PGRP „akceptacja stawek następuje z chwilą zawarcia zapisu na sąd arbitrażowy (arbitraż handlowy) albo chwilą zawarcia przez państwo umowy BIT, ew. z chwilą wyboru organu administrującego postępowaniem. Podejmowania prób „przełamania” wieloletniej (...) praktyki arbitrażowej nie mogłoby przynieść, patrząc całościowo, pozytywnych rezultatów. Dodatkowo wymagało istotnego współdziałania z drugą stroną postępowania, co w warunkach sporu wydaje się praktycznie niemożliwe”.

Organizacja i potencjał instytucjonalny PGRP

17. [organizacja i procedury] Organizacja pracy w PGRP wspierała wykonywanie czynności związanych z międzynarodowymi postępowaniami arbitrażowymi i post-arbitrażowymi. Za obszar arbitrażu odpowiadali pracownicy Departamentu Prawa Międzynarodowego i Europejskiego¹²⁴, przy czym najważniejsze decyzje były podejmowane przez lub w uzgodnieniu z najwyższym kierownictwem PGRP.

Prokuratoria wdrożyła podstawowe mechanizmy kontroli zarządczej, w tym regulacje zewnętrzne i wewnętrzne, które co do zasady (tj. z uwzględnieniem poniższych zastrzeżeń) wspierały skuteczność oraz przejrzystość działania w postępowaniach arbitrażowych. W szczególności ustalono podstawowe zasady postępowania radców PGRP oraz dokumentowania ich pracy (*regulamin urzędowania*¹²⁵ oraz *kodeks dobrych praktyk*¹²⁶), ramy współdziałania z podmiotami zastępowanymi (*rozporządzenie ws. współdziałania PGRP*) oraz tryb i sposób postępowania w przypadku wybierania przez PGRP pełnomocników zewnętrznych (*procedura wyboru pełnomocników*). Regulacje te m. in. zobowiązywały radców PGRP do informowania podmiotów zastępowanych o stanie spraw oraz etycznego i profesjonalnego postępowania. Zawierały również mechanizmy zapobiegające konfliktom interesów.

¹¹⁷ Dot. KR-43-3/23/MKA, KR-43-4/20/MMA, KR-43-3/20/MMA.

¹¹⁸ Dot. KR-43-6/24/DKO, KR-43-7/18/DKO.

¹¹⁹ Dot. KR-43-1/19/MKA.

¹²⁰ Wyjaśnienia PGRP z 24 lutego 2025 r., s. 3 oraz z 14 marca 2025 r., s. 13 i 15.

¹²¹ Wyjaśnienia PGRP z 29 kwietnia 2025 r., s.6-7.

¹²² Dot. KR-41-1663/18/LJU.

¹²³ Wyjaśnienia PGRP z 29 kwietnia 2025 r., s. 7.

¹²⁴ §25 pkt 4 i §27 pkt 3 *regulaminu organizacyjnego* oraz wyjaśnienia PGRP z 7 marca 2025, s. 2. Zgodnie regulaminem „wykonywanie zastępstwa RP przed sądami, trybunałami i innymi organami orzekającymi w stosunkach międzynarodowych” było zadaniem należącym do DPME oraz Departamentu Prawa Finansowego. Przy czym w latach 2022-2024, DPF nie uczestniczył w postępowaniach arbitrażowych, a jego rola w tych ograniczała się do wspierania DPME, w ramach współpracy lub konsultacji.

¹²⁵ Zarządzenie nr 010-2/17 Prezesa PGRP z dnia 1 lutego 2017 r. w sprawie *Regulaminu wewnętrznego urzędowania PGRP* (dalej: *regulamin urzędowania*).

¹²⁶ Zarządzenie nr 010-75/17 Prezesa PGRP z dnia 28 listopada 2017 r. w sprawie *Kodeksu dobrych praktyk PGRP* (dalej: *kodeks dobrych praktyk*).

Zastrzeżenia natomiast budzi, że regulacje te nie definiowały mierników wspomagających obiektywną ocenę skuteczności PGRP (pkt 3 niniejszego *Wystąpienia*), a także nie określały zasad i trybu: powoływania ekspertów zewnętrznych (pkt 11 wystąpienia), nadzoru nad nimi (pkt 12), ani monitorowania i rozliczania usług wykonanych przez pełnomocników zewnętrznych (pkt 10).

Poza ustawą o PGRP, w zakresie dot. postępowań arbitrażowych obowiązywały:

- *Rozporządzenie ws. współdziałania PGRP*, które zawiera podstawowe zasady, zakres i tryb współpracy PGRP z podmiotami zastępowanymi.
- *Regulamin urzędowania*, który określa tryb wykonywania zadań i czynności przez radców PGRP, w tym „w ramach współdziałania” oraz przy wykonywaniu „zastępstwa w sprawach wymagających znajomości prawa obcego albo procedur lub instytucji międzynarodowych”, zasady oznaczania pism, prowadzenia akt, a także tryby i zasady planowania i przeprowadzania kontroli i wizytacji.
- *Kodeks dobrych praktyk*, który jest zbiorem zasad postępowania radców PGRP zgodnie z normami etycznymi, przepisami prawa i dobrymi obyczajami, w tym nakaz kierowania się interesem i realizacją praw podmiotów zastępowanych, zasady niezależności i autonomii radców PGRP, a także obowiązek zapobiegania „wszelkim przejawom naruszenia lub zaniechania stosowania prawa”.
- *Procedura wyboru pełnomocników*, która określała tryb i zasady dla wyboru pełnomocników zewnętrznych w sprawach wymagających znajomości prawa obcego albo procedur lub instytucji międzynarodowych, w tym uzasadnienie i przygotowanie postępowania, składanie ofert oraz wybór pełnomocnika, w sposób kolegialny, obiektywny oraz zapobiegający konfliktowi interesów.

Zgodnie z *kodeksem dobrych praktyk*, obowiązkiem radcy PGRP było m.in. współpracowanie z podmiotami zastępowanymi (art. 7), unikanie zachowań mogących podważyć zaufanie do jego bezstronności (art. 4 § 2), niezwłoczne informowanie podmiotu zastępowanego o istotnych zdarzeniach i konieczności podjęcia przez ten podmiot czynności niezbędnych do ochrony swojego interesu (art. 24 § 1). Radca nie mógł również odmówić wyjaśnień podmiotowi zastępowanemu co do przebiegu postępowania, planowanych czynności i ewentualnych kosztów (art. 24 § 2), czy wykonywać czynności i zadań o ile mogło dojść do konfliktu jego interesów z interesami RP (§ 10 ust. 1, § 24 i § 25).

Prokuratoria wyjaśniła¹²⁷, że zasady postępowania przed trybunałami arbitrażowymi wynikały również z regulaminów arbitrażowych (np. UNCITRAL, SCC, ICC¹²⁸), zasad uzgodnionych przez strony postępowania oraz postanowień organizacyjnych wydawanych przez trybunały arbitrażowe. Ponadto określony sposób wykonywania czynności zastępstwa procesowego w postępowaniach wynikał „z wieloletniej praktyki i doświadczeń PGRP (uprzednio PGSP), a także doświadczenia i praktyki poszczególnych radców”. Poza ww. procedurami „w DPMiE nie obowiązywały żadne dodatkowe regulacje wewnętrzne, dotyczące międzynarodowych postępowań arbitrażowych lub post-arbitrażowych, regulaminy, okólniki, zasady czy karty procesów”.

18. [zasoby] Prokuratoria wypracowała potencjał osobowy do samodzielnego prowadzenia arbitrażu oraz podejmowała skuteczne działania w celu jego utrzymania. Na 25 postępowań prowadzonych w latach 2022-2024 r. (ok 15 mld zł) PGRP samodzielnie prowadziła 12 (ok 5 mld zł), z czego zakończyło się 3 (1,3 mld zł), w tym 2 (1,2 mld zł) wygraną strony państwowej. Na koniec 2024 r. DPME, zatrudniał 18 osób z czego 12 (tj. 67%) było radcami PGRP (w tym dyrektor oraz 2 zastępców).

Prokuratoria wyjaśniła¹²⁹, że sprawy były powierzane radcom o najwyższych kwalifikacjach i doświadczeniu w międzynarodowych postępowaniach arbitrażowych „spośród wszystkich czynnych prawników w Polsce. Osoby zatrudnione w DPME to radcowie z wieloletnim stażem w PGRP (nawet prawie 20 letnim, czyli pracujący od początku), które współprowadziły po kilkadziesiąt postępowań arbitrażowych, tj. więcej niż łącznie największe kancelarie działające na terenie RP. Wśród radców DPME są również osoby z tytułami naukowymi, kształjące się na zagranicznych uniwersytetach. (...) Radcowie PGRP uczestniczą w licznych szkoleniach, konferencjach”.

Jednocześnie PGRP podejmowała skuteczne działania na rzecz utrzymania oraz rozwijania posiadanego potencjału. Od 2022 r., spośród 12 radców PGRP zatrudnionych w DPME, stosunek pracy rozwiązano tylko z jednym. Prokuratoria wyjaśniła¹³⁰, że osoba ta obecnie pracuje w TSUE i „PGRP nie jest w stanie zaoferować wynagrodzeń porównywalnych z wynagrodzeniami w dużych kancelariach albo instytucjach europejskich”. W tej sytuacji pozytywnie należy ocenić, że poza wynagrodzeniem Prokuratoria stosowała

¹²⁷ Wyjaśnienia PGRP z 7 lutego 2025, s. 1.

¹²⁸ UNCITRAL – komisja ONZ do spraw międzynarodowego prawa handlowego, SCC – Instytut Arbitrażowy Sztokholmskiej Izby Handlowej, ICC – Międzynarodowa Izba Handlowa.

¹²⁹ Wyjaśnienia PGRP z 24 lutego 2025, s. 4, wyjaśnienia PGRP z 14 marca 2025 r., s. 24.

¹³⁰ Wyjaśnienia PGRP z 29 kwietnia 2025, s. 14-16.

inne, tj. pozapłacowe mechanizmy motywujące radców do kontynuowania pracy w DPME, w tym zapewnienie warunków (w tym finansowych) do nauki, szkolenia i nabywania doświadczenia przez radców zaangażowanych w postępowania arbitrażowe, a także ścieżkę awansu i ułatwienia dla rozwoju naukowego. Zdaniem PGRP¹³¹ „optymalną i najskuteczniejszą formą podnoszenia kompetencji” był „praktyczny udział w postępowaniach pod nadzorem najbardziej doświadczonych radców i współpraca w formule *co-counsel* z najwybitniejszymi specjalistami o światowej renomie”.

W toku kontroli potwierdzono, że referentami prowadzącymi sprawy arbitrażowe (dot. 7 referentów w 10 zbadanych postępowaniach) byli w szczególności radcowie PGRP, w tym osoby zajmujące kierownicze stanowiska w DPME (dot. 3 osób), posiadający kierunkowe wykształcenie prawnicze z uprawnieniami radcy prawnego (dot. 7 osób), w tym uwzględniające prawo obce (dot. 5 osób) lub język obcy (dot. 7 osób). Wymaganą w sprawach arbitrażowych znajomość języka angielskiego potwierdziła dokumentacja. Komunikacja PGRP z arbitrami, pełnomocnikami lub ekspertami zagranicznymi, w tym pisma, maile, konferencje, oświadczenia, negocjacje, rozprawy itp. były prowadzone w języku angielskim i co do zasady bez wykorzystania z tłumaczy (dot. 9 badanych postępowań, prowadzonych w tym języku).

Staż pracy radców PGRP w DPME nie był niższy niż 7 lat i średnio wynosił 10 lat¹³². Prokuratoria deklaruje¹³³, że „dąży do utrzymania stałego składu i ciągłego podnoszenia kwalifikacji istniejącego zespołu, mając świadomość, że zatrudnienie w instytucji państwowej większej liczby specjalistów o tak wysokich kompetencjach byłoby trudne i kosztowne”.

Na koniec 2024 r. w DPME pracowało 18 osób (w tym 12 radców PGRP), przy czym od 2022 r., w ciągu trzech lat rozwiązano stosunek pracy z 3 osobami (w tym 1 radcą PGRP) i zatrudniono 3 osoby (w tym 1 asystenta radcy). Uwzględniając, że „obciążenie sprawami arbitrażowymi ulega zmianom w czasie i nie ma charakteru przewidywalnego”, w ocenie PGRP „racjonalnym rozwiązaniem jest (...) utrzymywanie stałego zespołu i w przypadku wpływu większej liczby spraw zapewnianie wsparcia zewnętrznej kancelarii. Taki mieszany model reprezentacji procesowej jest (...) najbardziej wydajny, a przede wszystkim elastyczny. Z uwagi na trwałość zatrudnienia radców PGRP, nieekonomiczne byłoby istotne zwiększanie składu stałego zespołu w przypadku dużego wpływu spraw (lub w oczekiwaniu na możliwy przyszły duży napływ spraw), gdyż w okresie mniejszego obciążenia pracą nie istniałaby możliwość szybkiej redukcji zespołu.”.

Poza wynagrodzeniem stosowano następujące mechanizmy motywujące do pracy w DPME: ¹³⁴

- nagrody specjalne wz. ze szczególnym zaangażowaniem, w tym uzyskaniem korzystnych wyroków lub wykonaniem kluczowych czynności;
- umożliwienie udziału w sprawach i rozprawach o szczególnym znaczeniu, w tym współpracy z uznanymi prawnikami arbitrażowymi i obserwacji sposobu pracy arbitrów;
- dofinansowanie do aplikacji radcowskiej, szkoleń, kursów lub studiów;
- udział w konferencjach;
- stworzenie warunków pracy dla rozwoju zawodowego, w tym umożliwienie aplikacji lub studiów doktoranckich i urlopy przez egzaminem zawodowym;
- umożliwienie łączenia pracy w PGRP z pracą naukową na uczelniach lub jako paneliści na konferencjach poświęconych arbitrażom;
- wspieranie pracowników gdy proponowane są im funkcje w gremiach związanych z arbitrażem;
- model awansów wewnętrznych;
- zarządzanie innymi sprawami w sposób mniej obciążający osoby odpowiedzialne za arbitraż;
- wspieranie przez kierownictwo relacji koleżeńskich i dobrej atmosfery pracy w DPME.

19. [zarządzanie ryzykiem] Pozytywnie należy ocenić, że Prokuratoria identyfikowała zewnętrzne, jak i wewnętrzne okoliczności, które negatywnie wpływały na skuteczność ochrony interesów RP/SP w obszarze międzynarodowych postępowań arbitrażowych oraz realizowała działania, w tym informacyjne, doradcze i opiniotwórcze wobec podmiotów zastępowanych, które przyczyniały się do obniżenia ryzyka nieprawidłowości i tym samym wystąpienia arbitrażu. Były one ukierunkowane na doprecyzowywanie, podważanie lub wypowiedzanie umów będących prawną podstawą arbitrażu (tzw. BIT i TKE¹³⁵), [REDAKOWANE] oraz szkolenia dla przedstawicieli podmiotów zastępowanych.

¹³¹ Wyjaśnienia PGRP z 14 marca 2025 r., s. 23-24.

¹³² Wyjaśnienia PGRP z 29 kwietnia 2025 r., s. 13-14.

¹³³ Wyjaśnienia PGRP z 14 marca 2025 r., s. 25.

¹³⁴ Wyjaśnienia PGRP z 14 marca 2025 r., s. 24 oraz z 29 kwietnia 2025 r. s. 15.

¹³⁵ BIT – Międzynarodowe umowy o ochronie i popieraniu inwestycji, TKE – Traktatu Karty Energetycznej.

Najistotniejszymi zidentyfikowanymi przez PGRP¹³⁶ przeszkodami zewnętrznymi dotyczącymi skuteczności postępowań arbitrażowych, w tym post-arbitrażowych, były:

- nieinformowanie PGRP z wyprzedzeniem przez organy zastępowane o stanie faktycznym, który może prowadzić do wszczęcia sprawy arbitrażowej,
- nieprzewidywalność orzeczeń (w szczególności w arbitrażach inwestycyjnych),
- ograniczona możliwość zbadania prawidłowości wyroków, gdyż postępowania są jednoinstancyjne, a skarga o uchylenie wyroku jest środkiem nadzwyczajnym o bardzo ograniczonych przesłankach,
- nienależyte uzasadnienie nowych aktów prawnych lub zmian legislacyjnych, w tym brak *vacatio legis*, analiz lub wskazywanie nieprawidłowości dotychczasowych rozwiązań,
- niejednolita (krzywdząca inwestorów zagranicznych) praktyka administracji,
- brak „pamięci instytucjonalnej”, w tym dostępu do dokumentów lub świadków,
- trudności w pozyskaniu ekspertów przez organy państwa z uwagi na np. krótkie terminy czy konieczność pozyskania odpowiednich kompetencji.

Do wewnętrznych przeszkód zidentyfikowanych przez Prokuratorię należą:

- odejścia radców PGRP,
- brak możliwości przewidzenia liczby spraw arbitrażowych w kolejnym roku, co przekłada się na trudności w planowaniu wydatków,
- problemy budżetowe w przypadku spraw zawisłych na koniec roku, szczególnie przy krótkich terminach procesowych, np. trudności ze sfinansowaniem pełnomocnika zagranicznego do sprawy, w której zachodzi tzw. przymus adwokacki i radcowie PGRP nie mogą wykonywać zastępstwa RP, a środki z rezerwy ogólnej są wyczerpane.

PGRP podejmowała udokumentowane działania mające na celu zapobieganie arbitrażom:¹³⁷

- a) Wypowiadanie umów będących podstawą arbitrażu, w tym:
- udział w międzyresortowym zespole ds. umów BIT¹³⁸ (lata 2009-2015), rekomendacje dot. polityki traktatowej RP, opiniowanie stanowisk RP na forum UE, np. dot. wypowiedzania umów zawartych z pozostałymi członkami UE;
 - udział w zespole ds. prawno-międzynarodowych aspektów polityki inwestycyjnej¹³⁹ (lata 2017-2019), w tym wyrażanie stanowisk co do celowości zawierania umów BIT;
 - informowanie, w szczególności Ministerstwa Rozwoju i Technologii, Ministerstwa Klimatu i Środowiska oraz Ministerstwa Spraw Zagranicznych o zasadności podjęcia prac nad wypowiedzeniem umów BIT oraz tzw. klauzul przedłużonego obowiązywania zawartych w traktatach BIT z państwami trzecimi (2017-2024);
 - implementacja wyroku TSUE ws. zniesienia arbitrażu wewnątrzunijnych (tzw. *Achmea*)¹⁴⁰, w tym udział w negocjacjach przed wydaniem deklaracji przedstawicieli rządów państw członkowskich UE z 15 stycznia 2019 r. w sprawie konsekwencji prawnych orzeczenia TSUE oraz porozumienie o wygaśnięciu BIT między państwami członkowskimi UE z 29 maja 2020 r.;
 - podjęcie działań wobec kolejnego wyroku TSUE ws. sprzeczności wewnątrzunijnego stosowania Traktatu Karty Energetycznej z prawem UE (tzw. *Komstroy*)¹⁴¹, w tym sygnalizowanie celowości wewnątrzunijnego wypowiedzenia TKE i negocjacje zmierzające do podpisania 6 sierpnia 2024 r. porozumienia w sprawie wykładni i stosowania TKE w UE, w czasie obowiązywania klauzuli przedłużonego obowiązywania (tj. do 2043 r.).
- b) [REDAKOWANE] PGRP m.in. poprosiła o kontakt „we wszelkich sprawach związanych z potencjalnymi sporami inwestycyjnymi, w miarę możliwości jeszcze na etapie, zanim określony inwestor zdecyduje się na podjęcie formalnych kroków zmierzających do wszczęcia arbitrażu”. [REDAKOWANE]
- c) Zgłaszanie uwag w procesie legislacyjnym. PGRP wskazała przykłady wniesienia w latach 2022-2024 uwag do projektów ustaw¹⁴³ oraz ustaleń przed spotkaniami roboczymi¹⁴⁴ w związku z niejasnością bądź nieścisłością projektowanych przepisów i ryzykiem wystąpienia arbitrażu.
- d) Organizacja wykładów i szkoleń upowszechniających w administracji wiedzę o arbitrażu inwestycyjnym i praktyce działania w postępowaniu, w tym:

¹³⁶ Wyjaśnienia PGRP z 24 lutego 2025 r. s.4-5.

¹³⁷ Wyjaśnienia PGRP z 24 lutego 2025 r. s. 5-6 oraz z 7 marca 2025 r. s. 9-21.

¹³⁸ Zarządzenie nr 1 Prezesa RM z dnia 5 stycznia 2017 r. w sprawie Międzyresortowego Zespołu do spraw prawno-międzynarodowych aspektów polityki inwestycyjnej Rzeczypospolitej Polskiej (M.P. Nr 40, poz. 638).

¹³⁹ Powołany zarządzeniem Prezesa RM 5 stycznia 2017r. powołany został nowy Międzyresortowy Zespół do spraw prawno-międzynarodowych aspektów polityki inwestycyjnej RP (M.P. z 2017r., poz. 21).

¹⁴⁰ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości UE z 6 marca 2018 r. w sprawie Słowacja przeciwko Achmea (C-284/16).

¹⁴¹ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości UE z 2 września 2021 r. w sprawie Mołdawia przeciwko Komstroy (C-741/19).

¹⁴² Wyjaśnienia PGRP z [REDAKOWANE]

¹⁴³ Np. KR.51.40.2025, KR.51.44.2025, KR.51.954.2024, KR.51.782.2024, KR-51-132/22/TGL, KR-51-97/22/TGL, KR-51-925/23/KBU, KR.51.738.2024.

¹⁴⁴ Maile wew. PGRP z 6 września 2023 r. i 23 maja 2023 r. (dot. Ada) oraz z 18 marca 2022 r. (dot. KR-51-132/22/TGL).

- szkolenie dla dyrektorów generalnych urzędów dot. zasad współpracy z PGRP, w tym w zakresie arbitrażowych (6 grudnia 2019 r.);
- wykład radców PGRP oraz przedstawicieli wybranych instytucji państwowych dot. arbitrażu opartego na umowach BIT, z udziałem ekspertów i praktyków, tj. arbitrów i pełnomocników w arbitrażach (2020 r.).

Ponadto PGRP zwróciła uwagę na szereg działań bezpośrednio niezwiązanych z arbitrażami, ale zmierzających do obniżenia ryzyka nieprawidłowości w postępowaniach administracyjnych i sądowno-administracyjnych, które ze względu na ich rozstrzygnięcie albo ukształtowanie linii orzeczniczej mogłyby skutkować arbitrażem. W szczególności PGRP w 2021 r. zainicjowała zmiany legislacyjne w *ustawie o PGRP* oraz KPA¹⁴⁵, zgodnie z którymi od 2022 r. jest zawiadamiana o wszczęciu przez sądami administracyjnymi postępowań, w których może zachodzić konieczność ochrony ważnych praw i interesów RP. Dotychczas wpłynęło 26 takich zawiadomień. Ponadto w toku kontroli Prokuratoria przedstawiła przykłady współpracy, konsultacji opinii lub poglądów prawnych, jakie były podejmowane w latach 2022-2024. Wskazała przy tym na kontakty robocze kierownictwa z organami administracji oraz informowanie ich o możliwości wsparcia przez PGRP.

Zastrzeżenia jednak budzi, że Prokuratoria nie przygotowała kompleksowej (tj. całościowej, formalnej i udokumentowanej) analizy ryzyka w zakresie postępowań arbitrażowych. Przy czym wyjaśnienia¹⁴⁶ w tym zakresie są nie są spójne, gdyż z jednej strony PGRP wskazała, że sporządzenie takiej analizy nie jest możliwe, bo nie istnieją specyficzne źródła ryzyka dla roszczeń arbitrażowych, natomiast z drugiej częściowo zidentyfikowała i wskazała je – np. wymieniając przeszkody dot. skuteczności PGRP w postępowaniach arbitrażowych¹⁴⁷. Stwierdziła np., że „zasadniczym wyróżnikiem postępowań inwestycyjnych jest to, że niedozwolone działanie jest skierowane do cudzoziemca, ew. zagranicznej osoby prawnej (...) z państwa, które ma zawartą umowę BIT z Polską”. Zauważa również, że „zarzucane RP naruszenia umów BIT są związane zasadniczo z działaniami lub zaniechaniami organów w toku postępowania administracyjnego lub zmianami legislacyjnymi”. Nie można więc zgodzić się z tezą, że „nie jest możliwe sporządzenie specyficznej analizy ryzyk wywołania arbitrażu inwestycyjnego”. Gdyż już przywołane przez nią czynniki ryzyka pozwalają na wstępne dokonanie takiej analizy, w szczególności poprzez ocenę prawdopodobieństwa wystąpienia z pozwem arbitrażowym w obszarach za które odpowiadają resorty obsługujące inwestycje podmiotów zagranicznych, bądź mające istotny wpływ legislacyjny lub regulacyjny na ich działalność. Nawet taka (uproszczona) analiza ryzyka wskazuje, że znacznie większe jest ryzyko pojawienia się sporu arbitrażowego w obszarze resortów klimatu środowiska, finansów lub przemysłu, niż np. resorcie rodziny, pracy i polityki społecznej albo na potrzebę szkoleń wśród legislatorów w konkretnych urzędach. Takie ustalenia, ujęte w formie sformalizowanej analizy ryzyka wsparłyby efektywność zarządzania ryzykiem w PGRP i tym samym wykorzystania jej zasobów, poprzez ukierunkowanie działań (w tym tych o charakterze prewencyjnym i edukacyjnym) na właściwe obszary państwa.

Prokuratoria podkreśliła¹⁴⁸, że „nie istnieją źródła ryzyka specyficzne dla roszczeń opartych na umowach BIT (...) Podstawą faktyczną odpowiedzialności państwa w przypadku sporów toczących się w oparciu o umowy BIT są: uchybienia proceduralne w postępowaniach administracyjnych, wadliwe decyzje administracyjne, działania skutkujące wyłączeniem bez odszkodowania, przestępcze działania urzędników, uchybienie zasadom prawidłowej legislacji, wprowadzanie przepisów niezgodnych z konstytucją, wypowiedzi wysokich urzędników państwowych dyskryminujące inwestora i bezpodstawnie uderzające w jego reputację oraz przyczyniające się do obniżenia wartości przedsiębiorstwa. (...) Jedynym skutecznym sposobem zminimalizowania ryzyka (...) jest więc działanie wszystkich organów państwa zgodnie z prawem, przy czym dyrektywa działania zgodnie z prawem nie jest szczególną strategią zapobiegania takim roszczeniom proponowaną przez Prokuratorię, ale podstawową i wiążącą zasadą działania organów praworządnego państwa. Zasadniczym wyróżnikiem postępowań inwestycyjnych jest to, że niedozwolone działanie jest skierowane do cudzoziemca, ew. zagranicznej osoby prawnej (...). W zasadzie więc każde niezgodne z prawem działanie państwa wobec takiego cudzoziemca lub zagranicznej osoby prawnej rodzi ryzyko sporu arbitrażowego. Przy tak szerokim zakresie ryzyk nie jest możliwe sporządzenie specyficznej analizy ryzyk wywołania arbitrażu

¹⁴⁵ Ustawa z dnia 8 lipca 2021 r. o zmianie ustawy o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, systemie gwarantowania depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. 2021 poz. 1598.

¹⁴⁶ Wyjaśnienia PGRP z 7 marca 2025 r. s. 8 i 9.

¹⁴⁷ Zostały one wskazane w poprzednim punkcie niniejszego dokumentu.

¹⁴⁸ Wyjaśnienia PGRP z 7 marca 2025 r. s. 8 i 9.

inwestycyjnego. (...) Zarzucane RP naruszenia umów BIT są związane zasadniczo z działaniami lub zaniechaniami organów w toku postępowania administracyjnego lub zmianami legislacyjnymi”.

20. [dokumentacja] Negatywnie należy ocenić, że dokumentacja spraw arbitrażowych nie była prowadzona w sposób jednolity i przechowywana w sposób umożliwiający sprawny dostęp do informacji, składających się na kompletne akta postępowania. Pomimo tego, że zgodnie z wewnętrznymi regulacjami PGRP¹⁴⁹, dokumentacja miała być prowadzona w postaci papierowej, to część pism, występujących w postaci elektronicznej, nie została włączana do akt papierowych i pozostawała na dyskach sieciowych PGRP. Prokuratoria wyjaśniła¹⁵⁰, że jest to „dość powszechną praktyka wśród referentów spraw”, która wynika z obszerności dokumentacji przekazywanej drogą elektroniczną, wygody, racjonalności oraz ekonomiki postępowania. Jednocześnie przyznała, że stosowanie tej praktyki w odniesieniu do głównych pism procesowych nie miało „wyraźnego oparcia” w *regulaminie urzędowania* i kwestia ta zostanie uregulowana w najbliższej przyszłości. Konsekwencją było niedotrzymanie pozostałych wymogów *regulaminu urzędowania* (§31 ust. 2 oraz 4), tj. obowiązku spinania, kompletowania pism lub ich chronologicznego grupowania w teczce aktowej sprawy, „w tym przekazywanych za pomocą poczty elektronicznej” (dot. 7 z 10 badanych spraw¹⁵¹). W 4 sprawach dokumentacja nie była ułożona chronologicznie¹⁵². Natomiast w 3 postępowaniach dokumenty nie były spięte¹⁵³.

Wyjaśniając to PGRP zapewniła, że „dyrektorzy mają dostęp do wszystkich elektronicznych folderów spraw (...). W związku z powyższym, nie jest możliwa sytuacja, w której nie byłby zapewniony bieżący dostęp do akt sprawy w związku ze sprawowaniem nadzoru albo ewentualną koniecznością zmiany bądź zastąpienia referenta danej sprawy (i w praktyce taka sytuacja nigdy nie wystąpiła)”.

Zapewnienia te nie są jednak wiarygodne, gdyż przedstawienie zespołowi kontrolującemu kompletnej dokumentacji 10 badanych spraw, w zależności od postępowania lub dostępności jej referenta trwało od 1 do 5 tygodni¹⁵⁴. W tym czasie PGRP sygnalizowała, że skompletowanie dokumentacji wymagało dodatkowej pracy referentów, którzy dokonywali sprawdzeń i uzupełnień. W przypadku dokumentacji przedstawionej w postaci papierowej¹⁵⁵ uzupełniano wydruki dokumentów elektronicznych. Natomiast do dokumentacji w postaci elektronicznej¹⁵⁶ załączano brakujące skany z dokumentacji papierowej. Przy czym w niektórych przypadkach¹⁵⁷ i tak dokumentacja została udostępniona częściowo w postaci papierowej, a częściowo w elektronicznej. Ponadto, pomimo próśb o przedstawienie przez PGRP „kompletnej dokumentacji”, w niektórych przypadkach wymagała ona dalszych uzupełnień o istotne brakujące dokumenty, w tym np. jednego z tomów akt¹⁵⁸, zarysu argumentacji PGRP przekazanego trybunałowi wraz z indeksem dowodów prawnych¹⁵⁹, notatki służbowej z wszczęcia procedury wyboru pełnomocnika oraz notatki z wyboru pełnomocnika¹⁶⁰ lub oświadczenia o bezstronności¹⁶¹. Uwagę również zwraca, że nie numerowano stron akt postępowania (dot. wszystkich 10 badanych spraw). Nie było to wymogiem *regulaminu urzędowania*, jednak brak tej numeracji wzbudzał wątpliwości co do kompletności badanych akt, co było wymogiem tego regulaminu.

Prokuratoria wyjaśniła, że „wszystkie akta postępowań arbitrażowych prowadzone są w formie papierowej” oraz „dla wygody na folderze departamentu DPME znajdują się podfoldery z dokumentami poszczególnych spraw”. Przy czym „to radca decyduje które dokumenty należy wydrukować i wpiąć do akt papierowych (np. regulamin wspomina o mailach istotnych dla sprawy, a to przede wszystkim radca referent jest w stanie ocenić, które maile są istotne). PGRP przyznała, że „dość powszechną praktyką wśród referentów spraw jest niedrukowanie nawet głównych pism w sprawie takich jak pozew czy odpowiedź na pozew, przesyłanych sobie przez strony wyłącznie drogą elektroniczną. Pisma te znajdują się w folderach na dysku i są łatwo dostępne, natomiast z uwagi na ich obszerność (tysiące stron pism,

¹⁴⁹ Zgodnie z załącznikiem do zarządzenia nr 010-19/2024 Prezesa PGRP z dnia 21 marca 2024 r., klasa nr 430, tj. „Zastępstwo RP przed sądami, trybunałami i innymi organami orzekającymi w stosunkach międzynarodowych”, powinna być prowadzona w systemie „tradycyjnym”.

¹⁵⁰ Wyjaśnienia z 29 kwietnia 2025 r., s. 16-17.

¹⁵¹ Dot. KR-41-1663/18/LJU, KR-43-1/19/MKA, KR-43-3/23/MKA i KR-43-2/24/MKA, KR-43-7/18/DKO, KR-43-6/24/DKO, KR-43-4/20/MMA oraz KR-43-3/20/MMA.

¹⁵² KR-41-1663/18/LJU, KR-43-1/19/MKA, KR-43-3/23/MKA, KR-43-2/24/MKA.

¹⁵³ KR-43-7/18/DKO, KR-43-4/23/JJA, KR-43-6/24/DKO.

¹⁵⁴ Po piśmie KPRM z 24 lutego 2025 r. s. 1-2, akta spraw były przekazywane sukcesywnie w okresie od 26 lutego do 1 kwietnia 2025 r., tj. w ciągu 4 tygodni.

¹⁵⁵ Dot. KR-43-4/23/JJA i KR-43-3/18/JJA.

¹⁵⁶ Dot. KR-41-1663/18/LJU, KR-43-1/19/MKA, KR-43-3/23/MKA, KR-43-2/24/MK.

¹⁵⁷ Dot. KR-43-7/18/DKO, KR-43-6/24/DKO, KR-43-4/20/MMA oraz KR-43-3/20/MMA.

¹⁵⁸ Dot. KR-43-4/20/MMA i KR-43-3/20/MMA.

¹⁵⁹ Respondent's Skeleton Argument z 16 września 2024 r. (str. 1-3) i Consolidated Index of Legal Exhibits z 16 września 2024 r. (s. 1) – dotyczy sprawy KR-43-6/24/DKO.

¹⁶⁰ Dotyczy sprawy KR-43-3/23/MKA, tj. notatka służbowa z rozpoczęcia procedury wyboru pełnomocnika z 23 stycznia 2023 r. (s. 1-3) i notatka służbowa z 31 stycznia 2023 r. w sprawie rekomendacji co do wyboru pełnomocnika do reprezentowania RP (s. 1-7).

¹⁶¹ Dot. KR-43-7/18/DKO, KR-43-6/24/DKO. Np. pisma KPRM z 27 marca 2025 r., znak pisma: DNK-PGRP-6.

zeznań świadków i innych załączników) drukowanie ich byłoby niecelowe i nieekonomiczne. Stosowanie tej praktyki w odniesieniu do głównych pism procesowych nie ma natomiast wyraźnego oparcia w Regulaminie Wewnętrznego Urzędowania. Dlatego kwestię tę uregulujemy w najbliższej przyszłości.”.

Sprawy 10 badanych arbitraży międzynarodowych były dokumentowane na trzy różne sposoby i w zależności od danej sprawy lub osoby ją prowadzącej większość dokumentacji była prowadzona w postaci papierowej (w teczkach spraw – dot. 2¹⁶² spraw), w postaci elektronicznej (tj. na wspólnym dysku sieciowym PGRP – dotyczy 4 spraw¹⁶³) albo częściowo w papierze a częściowo elektronicznie (dotyczy 4 postępowań¹⁶⁴). Niezależnie od tego, w toku kontroli część dokumentacji (w tym istotnych dokumentów lub wiadomości e-mail) musiała być uzupełniana lub pozyskiwana bezpośrednio od radców prowadzących sprawę, w tym w postaci maila lub wydruku ze skrzynki służbowej. W niektórych przypadkach przedstawiona dokumentacja była uzupełniana wielokrotnie¹⁶⁵ lub zbierana z kilku źródeł¹⁶⁶, tak aby przedstawiała całość sprawy lub pełny przebieg czynności wykonywanych przez PGRP.

Prokuratoria wyjaśniła¹⁶⁷, że na podstawie decyzji kierownictwa PGRP spraw nie prowadzi się w systemie EZD, ponieważ nie jest dostosowany do obsługi spraw prowadzonych w Prokuraturii. Obecnie trwa wdrożenie spraw do EZD, a zakończenie dostosowywania systemu było planowane na 1 czerwca 2025 r. Dotychczas ewidencja spraw arbitrażowych była prowadzona w Elektronicznym Systemie Obsługi Kancelaryjnej i Organizacji Pracy (SOK). System ten umożliwiał identyfikowanie spraw oraz generowanie podstawnych danych statystycznych. Zawierał dane dot. numerów spraw, referentów i radców współpracujących, powoda i pozwanego, wysokości przedmiotu sporu, informacje dot. kosztów zastępstwa zasądzonych od SP albo na rzecz SP, a także wynik sprawy i jej aktualny status.

21. [nadzór, kontrola i audyt] Zastrzeżenia budzi, że Prokuratoria nie prowadziła w latach 2022-2024 kontroli, audytów, ani przeglądów lub analiz dotyczących obszaru międzynarodowych postępowań arbitrażowych. W zakresie tych postępowań nie skorzystano również z ustalonego w PGRP systemu wizytacji, który pełnił w tej jednostce funkcję instytucjonalnej kontroli wewnętrznej. W ocenie Prokuraturii wizytacje były zbędne ze względu na szczególny nadzór i ponadstandardowe zaangażowanie kierownictwa DPME i PGRP w sprawy arbitrażowe, a także brak sygnałów o ewentualnych nieprawidłowościach. W konsekwencji jednak kierownictwo PGRP nie uzyskiwało formalnego, a przede wszystkim obiektywnego i niezależnego zapewnienia, że obszar dotyczący postępowań przed zagranicznymi organami orzekającymi funkcjonuje prawidłowo, a stosowane mechanizmy kontroli zarządczej, są adekwatne, skuteczne i efektywne¹⁶⁸. Sprawowanie bieżącego i bezpośredniego nadzoru jest istotne, jednak nie można się zgodzić z założeniem, że może on zastępować funkcje audytu lub kontroli instytucjonalnej. Są to różne, ale uzupełniające się elementy w systemie kontroli zarządczej.

Prokuratoria wyjaśniła¹⁶⁹, że „stosowany jest ponadstandardowy nadzór na poziomie kierownictwa poczynawszy od dekretacji sprawy (...). Finalnie, w praktyce najistotniejsze decyzje podejmowane są w drodze konsensusu zespołu radców i referendarzy prowadzących sprawę, kierownictwa DPME oraz kierownictwa PGRP. Przesunięcie szeregu decyzji na poziom kierownictwa jest efektem przyznania sprawom arbitrażowym szczególnego znaczenia w PGRP. (...) Od strony formalnej nadzór kierownictwa PGRP odbywa się poprzez omawianie istotnych aspektów spraw arbitrażowych na spotkaniach kierownictwa PGRP (organizowanych cyklicznie), na które zapraszani są przez członków zespołów prowadzących sprawę wraz z kierownictwem departamentu. Ponadto odbywają się dedykowane spotkania problemowe. Część decyzji podejmowana jest w drodze obiegowego zatwierdzenia notatek przygotowanych przez zespoły, a następnie zaaprobowanych przez co najmniej jednego z dyrektorów DPMiE. Sprawy o mniejszym znaczeniu omawiane są roboczo z wiceprezesem nadzorującym DPMiE.”.

Przegląd dokumentacji w badanych 10 sprawach potwierdził, że najistotniejsze czynności w postępowaniach arbitrażowych faktycznie były wykonywane z udziałem kierownictwa PGRP, w tym np. wybór arbitra strony¹⁷⁰, wybór pełnomocnika zewnętrznego¹⁷¹, czy działania co do postępowania w związku z odmową świadka do stawienia na rozprawie¹⁷².

¹⁶² KR-43-4/23/JJA i KR-43-3/18/JJA.

¹⁶³ KR-41-1663/18/LJU, KR-43-1/19/MKA, KR-43-3/23/MKA i KR-43-2/24/MKA.

¹⁶⁴ KR-43-7/18/DKO, KR-43-6/24/DKO, KR-43-4/20/MMA oraz KR-43-3/20/MMA.

¹⁶⁵ KR-43-7/18/DKO i KR-43-6/24/DKO.

¹⁶⁶ KR-43-4/20/MMA oraz KR-43-3/20/MMA.

¹⁶⁷ Wyjaśnienia PGRP z 7 marca 2025, s. 1.

¹⁶⁸ Kontrolę zarządczą w jednostkach sektora finansów publicznych stanowi ogół działań podejmowanych dla zapewnienia realizacji celów i zadań w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy – art. 68 i 69 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz.U. z 2024 r. poz. 1530, ze zm.

¹⁶⁹ Wyjaśnienia PGRP z 24 lutego 2025, s. 1–3.

¹⁷⁰ Dot. KR-41-1663/18/LJU, KR-43-1/19/MKA, KR-43-7/18/DKO, KR-43-4/20/MMA, KR-43-3/20/MMA, KR-43-3/18/JJA, KR-43-4/23/JJA.

¹⁷¹ Dot. KR-43-3/23/MKA, KR-43-4/20/MMA, KR-43-3/20/MMA, KR-43-3/18/JJA.

¹⁷² Dot. KR-43-3/18/JJA.

Funkcje kontrolne i szkoleniowe w Prokuraturii, w zakresie realizowanych przez pracowników zadań i czynności służbowych pełnią wizytatorzy, wyznaczeni przez Prezesa spośród radców PGRP. Wizytacje obejmują ocenę realizacji zadań i czynności przez prowadzącego sprawę, z uwzględnieniem legalności, terminowości, rzetelności, staranności i zasadności ich wykonywania, a także prawidłowości współdziałania z podmiotami zastępowanymi, innymi komórkami organizacyjnymi oraz innymi pracownikami. Wizytacje są zarządzane przez Prezesa PGRP na podstawie planu wizytacji (wizytacja planowa) albo w sytuacji gdy pojawią się informacje o istotnych nieprawidłowościach w działalności określonego pracownika, a w szczególności w sposobie prowadzenia spraw (wizytacja doraźna)¹⁷³. Ponadto w PGRP funkcjonuje samodzielnie stanowisko pracy ds. audytu wewnętrznego¹⁷⁴.

Prokuratoria wskazała¹⁷⁵, że prawidłowość, skuteczność i efektywność działania była zapewniana poprzez nadzór ze strony kierownictwa DPME oraz szczególne zaangażowanie w prowadzone sprawy ze strony kierownictwa PGRP. Ponieważ „nie stwierdzono nieprawidłowości w żadnym z postępowań”, brak było powodów do ich przeprowadzenia. Nie było również powodów do umieszczenia ich w standardowym planie wizytacji. Prokuratoria podkreśliła, że „planowe wizytacje (...) służą uzyskaniu przez kierownictwo PGRP wiedzy o tym, jak sprawy te są prowadzone. W przypadku arbitrażu inwestycyjnych kierownictwo nie potrzebowało uzyskiwać takiej wiedzy, ponieważ posiadało ją, sprawując stały i bezpośredni nadzór nad postępowaniami arbitrażowymi”.

W latach 2022-2024 nie były składane skargi i wnioski dotyczące postępowań przed sądami i innymi organami orzekającymi w stosunkach międzynarodowych¹⁷⁶.

Biorąc pod uwagę ustalenia i oceny przedstawione w Wystąpieniu, zalecam Panu Prezesowi:

1. Ustalenie i wdrożenie systemu oceny skuteczności ochrony interesu RP i SP w postępowaniach arbitrażowych, z zapewnieniem obiektywnych mierników lub kryteriów sukcesu, uzgadnianych z podmiotami zastępowanymi.
2. Współdziałanie z podmiotami zastępowanymi, z uwzględnieniem zasady uzyskania formalnej ich akceptacji dla przyjętej, ramowej strategii działania w postępowaniu arbitrażowym, wraz z akceptacją przewidywanych kosztów.
3. Określenie trybu wyłaniania ekspertów zewnętrznych w postępowaniach arbitrażowych, z uwzględnieniem zasad bezstronności, przejrzystości, konkurencyjności oraz racjonalnego wydatkowania środków publicznych.
4. Przyjęcie jednolitych zasad i trybu monitorowania, rozliczania lub potwierdzania usług realizowanych przez pełnomocników i ekspertów zewnętrznych powoływanych w sprawach arbitrażowych.
5. Zapewnienie kompletności, spójności i trwałości akt postępowań arbitrażowych oraz nienaruszalności danych i informacji w nich zawartych.
6. Regularne przeglądy, kontrole lub audyty postępowań arbitrażowych, aby mieć niezależną od kierownictwa DPME pewność, że sprawy przed zagranicznymi organami są prowadzone prawidłowo, a mechanizmy kontroli zarządczej są odpowiednie, skuteczne i efektywne.

Uprzejmie proszę Pana Prezesa o przedstawienie, w terminie 90 dni od daty otrzymania *Wystąpienia*, informacji o sposobie wykonania zaleceń, wykorzystaniu wniosków lub o przyczynach ich niewykorzystania albo o innym sposobie usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości.

Informuję, że od Wystąpienia nie przysługują środki odwoławcze.

Podstawa prawna:

Art. 46 ust. 3, art. 47, 48 i 49 *ustawy o kontroli*.

w zastępstwie

Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów

Grzegorz Karpiński

Zastępca Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów

¹⁷³ § 104 *regulaminu wewnętrznego urzędowania PGRP*.

¹⁷⁴ § 61 *regulaminu organizacyjnego*.

¹⁷⁵ Wyjaśnienia PGRP z 7 marca 2025 r., s. 3 i 27.

¹⁷⁶ Wyjaśnienia PGRP z 24 lutego 2025 r., s. 8.

/dokument podpisany elektronicznie/