Mechanizmy odpowiedzialności konstytucyjnej, majątkowej i karnej przedstawicieli państwa w świetle sporów inwestycyjnych i teorii Emmanuela Gaillarda

AUTOR

Fundacja Dobre Państwo

STRESZCZENIE / ABSTRACT

Artykuł analizuje skuteczność systemów instytucjonalnych w zakresie rozliczania osób sprawujących funkcje publiczne. Autor podkreśla różnicę między odpowiedzialnością polityczną a prawną, wskazując na kluczową rolę Trybunału Stanu oraz wymogi większości kwalifikowanej w Sejmie przy pociąganiu ministrów do odpowiedzialności konstytucyjnej. Tekst zwraca uwagę, że samo istnienie norm prawnych nie gwarantuje realnej sprawiedliwości proceduralnej, jeśli system nie potrafi przekształcić udokumentowanych nieprawidłowości w indywidualne rozstrzygnięcia. Na przykładzie sporów inwestycyjnych i konkretnych przypadków prywatyzacji (m.in. PZU) ukazano problem iluzoryczności instrumentów kontroli władzy oraz trudność w wykorzystaniu ustaleń międzynarodowych arbitraży do wyciągania konsekwencji personalnych na gruncie prawa krajowego.

The article analyzes the effectiveness of institutional systems regarding the accountability of persons holding public office. The author emphasizes the difference between political and legal responsibility, pointing to the key role of the State Tribunal and the requirements for a qualified majority in the Sejm when holding ministers constitutionally liable. The text notes that the mere existence of legal norms does not guarantee real procedural justice if the system cannot transform documented irregularities into individual rulings. Using investment disputes and specific privatization cases (including PZU), it illustrates the problem of the illusory nature of power

control instruments and the difficulty of using findings from international arbitrations to draw personal consequences under domestic law.

Artykuł podejmuje problematykę realnej rozliczalności osób sprawujących funkcje publiczne, stawiając tezę, że samo istnienie norm sankcyjnych jest niewystarczające, jeśli system instytucjonalny nie posiada zdolności do sprawnego przekształcania udokumentowanych błędów w indywidualne rozstrzygnięcia prawne. Autor analizuje luki w odpowiedzialności konstytucyjnej, majątkowej i karnej, wskazując na ryzyko tzw. 'accountability gap' – sytuacji, w której formalne mechanizmy kontroli zawodzą z powodu przewlekłości postępowań, przedawnienia lub politycznego uzależnienia decyzji. Na przykładach sporów inwestycyjnych (m.in. PZU, PL Holdings, GreenX Metals) wykazano, że nie może istnieć automatyzm między niekorzystnym wyrokiem międzynarodowego arbitrażu a osobistą odpowiedzialnością urzędnika; wymaga to bowiem precyzyjnej indywidualizacji winy i odróżnienia rażącego naruszenia prawa od dopuszczalnego ryzyka gospodarczego czy dysfunkcji biurokratycznych. Tekst postuluje budowę profesjonalnego systemu nadzoru, który rozdziela odpowiedzialność polityczną od prawnej, zapobiegając zarówno bezkarności decydentów, jak i arbitralnemu personifikowaniu złożonych procesów państwowych w postaci jednej osoby.

SŁOWA KLUCZOWE

odpowiedzialność konstytucyjna | odpowiedzialność majątkowa funkcjonariuszy publicznych | spory inwestycyjne | Trybunał Stanu | rażące naruszenie prawa | regres majątkowy | arbitraż międzynarodowy | teoria rozliczalności | instytucjonalizm historyczny | indywidualizacja odpowiedzialności | bezpieczeństwo prawne | sprawiedliwość proceduralna | mechanizmy kontroli władzy | odpowiedzialność polityczna

Skuteczność systemu instytucjonalnego warunkuje realną odpowiedzialność władzy

Odpowiedzialność konstytucyjna, majątkowa i karna przedstawicieli państwa. Między prawnie ustalonym naruszeniem, politycznym sprawstwem a rzeczywistą skutecznością mechanizmów rozliczania władzy

Zasadniczym problemem odpowiedzialności osób sprawujących władzę publiczną nie jest samo istnienie norm przewidujących sankcje za naruszenie prawa, lecz zdolność systemu instytucjonalnego do przekształcania udokumentowanych nieprawidłowości w indywidualne rozstrzygnięcia wydawane z poszanowaniem zasad legalizmu, sprawiedliwości proceduralnej i odpowiednio określonych standardów dowodowych. Współczesne państwo konstytucyjne opiera się na założeniu, że funkcja publiczna nie jest osobistym przywilejem zwalniającym od odpowiedzialności, lecz prawnie ukształtowaną kompetencją podlegającą kontroli. Odpowiedzialność ta ma charakter zróżnicowany: inne przesłanki decydują o możliwości odwołania ministra, inne o pociągnięciu go do odpowiedzialności konstytucyjnej, a jeszcze inne o obowiązku naprawienia szkody lub poniesieniu sankcji karnej. Choć międzynarodowe postępowanie arbitrażowe może ujawnić nieprawidłowości w działaniu administracji, nie zastępuje ono krajowego procesu dotyczącego odpowiedzialności osobistej. Pojawia się zatem pytanie, czy polskie instytucje potrafią wykorzystać ustalenia sądów i trybunałów międzynarodowych do przeprowadzenia odrębnej, poprawnej prawnie oceny działalności osób reprezentujących państwo.

W konstytucyjnej konstrukcji polskiego systemu rządów odpowiedzialność polityczna członków Rady Ministrów została oddzielona od odpowiedzialności prawnej przed Trybunałem Stanu. Artykuł 157 Konstytucji przewiduje odpowiedzialność solidarną rządu za działalność całej Rady Ministrów oraz odpowiedzialność indywidualną za sprawy należące do kompetencji konkretnego ministra lub powierzone mu przez Prezesa Rady Ministrów.

Odpowiedzialność polityczna funkcjonuje w relacji do Sejmu i może wyrażać się poprzez instrumenty kontroli parlamentarnej, w tym wotum nieufności. Odmienną konstrukcję ustanawia art. 156 Konstytucji, dotyczący odpowiedzialności członków Rady Ministrów przed Trybunałem Stanu za naruszenie Konstytucji lub ustaw, a także za przestępstwa popełnione w związku z zajmowanym stanowiskiem. Postawienie ministra w stan oskarżenia wymaga uchwały Sejmu podjętej na wniosek Prezydenta RP albo co najmniej 115 posłów, większością trzech piątych ustawowej liczby posłów (co przy składzie 460-osobowym oznacza minimum 276 głosów). Wymóg większości kwalifikowanej stanowi istotne zabezpieczenie przed wykorzystywaniem

odpowiedzialności konstytucyjnej jako zwyczajnego instrumentu walki parlamentarnej, lecz jednocześnie uzależnia uruchomienie postępowania od szerokiego porozumienia politycznego.

Kluczowe znaczenie ma tutaj rozróżnienie między politycznym charakterem decyzji o skierowaniu sprawy do Trybunału Stanu a prawnym charakterem późniejszej oceny zachowania oskarżonego. Sejm nie powinien zastępować organu orzekającego i ostatecznie rozstrzygać o winie funkcjonariusza; jego rolą jest podjęcie kwalifikowanej decyzji o uruchomieniu mechanizmu odpowiedzialności. Trybunał Stanu ma natomiast obowiązek oceny według norm prawnych, z poszanowaniem prawa do obrony, niezależności orzekania oraz zasad sprawiedliwości proceduralnej. Konstrukcja ta odpowiada szerszemu rozróżnieniu, występującemu w filozofii państwa i prawa, między polityczną legitymacją działania instytucji a legalnością wykonywania kompetencji. Z perspektywy teorii podziału władz oznacza to potrzebę zachowania równowagi między możliwością rozliczania najwyższych funkcjonariuszy a ich ochroną przed arbitralnymi sankcjami aktualnej większości parlamentarnej. Instytucja odpowiedzialności konstytucyjnej nie może jednak spełniać funkcji ustrojowej wyłącznie poprzez formalne istnienie. Jej znaczenie zależy od realnej zdolności do prowadzenia postępowań w czasie, który pozwala na merytoryczne rozpoznanie zarzutów. Polskie doświadczenie ustrojowe dostarcza tutaj wymownego przykładu, bezpośrednio związanego z jednym z najważniejszych sporów inwestycyjnych Rzeczypospolitej.

Iluzoryczna skuteczność instrumentów odpowiedzialności konstytucyjnej

27 lipca 2005 r. Sejm podjął uchwałę o pociągnięciu byłego ministra skarbu państwa, Emila Wąsacza, do odpowiedzialności konstytucyjnej przed Trybunałem Stanu. Za przyjęciem uchwały głosowało 363 posłów, przeciw było ośmiu, a piętnastu wstrzymało się od głosu.

Zarzuty sformułowane w postępowaniu parlamentarnym dotyczyły nieprawidłowości przy prywatyzacji PZU, Telekomunikacji Polskiej oraz Domów Towarowych Centrum. W przypadku PZU wskazywano przede wszystkim na sposób ukształtowania uprawnień inwestora nabywającego 30% akcji oraz zarzucano ministrowi niedostateczne informowanie Rady Ministrów o rzeczywistych warunkach transakcji. Był to konkretny przykład zastosowania jednego z najważniejszych instrumentów personalnej odpowiedzialności konstytucyjnej wobec działań gospodarczych organu państwa, których skutki stały się jednocześnie przedmiotem sporu arbitrażowego z zagranicznym inwestorem. Dalszy przebieg sprawy jest jednak szczególnie istotny dla oceny efektywności instytucji rozliczalności publicznej. W 2006 r. Trybunał Stanu stwierdził nieprawidłowości w dokumentacji skierowanej przez Sejm, co sprawiło, że w 2007 r. sprawa wróciła do rozpoznania.

Następnie pojawiły się problemy związane z zakończeniem kadencji parlamentarnej i obsadzeniem funkcji oskarżyciela. Po wznowieniu czynności w 2017 r. kluczowym zagadnieniem stało się przedawnienie odpowiedzialności konstytucyjnej. W maju 2019 r. Trybunał Stanu przyjął stanowisko prowadzące do uznania przedawnienia, a w lipcu tego samego roku postępowanie z tej przyczyny zakończono.

Nie zapadło zatem merytoryczne rozstrzygnięcie przypisujące Emilowi Wąsaczowi odpowiedzialność konstytucyjną za czyny związane z prywatyzacją PZU. Według opracowania Polskiej Agencji Prasowej odrębne postępowanie karne wobec byłego ministra również zakończyło się uniewinnieniem. Przypadek ten wyraźnie pokazuje, że samo postawienie funkcjonariusza przed Trybunałem Stanu nie oznacza jego skazania, a zakończenie procesu wskutek przedawnienia nie jest merytorycznym rozstrzygnięciem o zasadności wcześniejszych zarzutów. Uniewinnienie w postępowaniu karnym należy natomiast respektować jako wyrok właściwego sądu w zakresie objętym tamtym procesem. Konsekwentne odróżnianie tych rezultatów jest niezbędne dla rzetelności analizy, gdyż nie wolno zastępować brakującego wyroku skazującego oceną polityczną ani przedstawiać przedawnienia jako dowodu osobistej winy. Jednocześnie wieloletni przebieg sprawy stanowi uzasadniony przedmiot badań nad skutecznością polskiego modelu odpowiedzialności konstytucyjnej – zwłaszcza w kontekście ciągłości postępowań między kadencjami Sejmu, formalnych wymogów oskarżenia i wpływu czasu na możliwość przeprowadzenia merytorycznej kontroli. W naukach o instytucjach publicznych różnica między formalną dostępnością instrumentu prawnego a jego rzeczywistą zdolnością do osiągania celu stanowi jedno z podstawowych kryteriów oceny jakości regulacji.

Doświadczenia związane z Trybunałem Stanu pozwalają zarazem zweryfikować pogląd, że instrument ten nigdy nie doprowadził w Polsce do realnego ukarania przedstawicieli najwyższych władz. W czerwcu 1997 r., w postępowaniu dotyczącym nieprawidłowości przy imporcie alkoholu w okresie transformacji ustrojowej, Trybunał Stanu uznał odpowiedzialność byłego ministra współpracy gospodarczej z zagranicą Dominika Jastrzębskiego oraz byłego prezesa Głównego Urzędu Ceł Jerzego Ćwieka. Orzeczono wobec nich pięcioletni zakaz sprawowania biernego prawa wyborczego i zajmowania kierowniczych stanowisk państwowych. W 1998 r. rozstrzygnięcie to zostało utrzymane w instancji odwoławczej. Równocześnie uniewinniono trzech innych uczestników postępowania: Czesława Kiszczaka, Andrzeja Wróblewskiego i Aleksandra Mackiewicza, wobec których nie wykazano podstaw odpowiedzialności.

Instytucjonalna nieskuteczność odpowiedzialności konstytucyjnej

Przypadek ten ma kluczowe znaczenie dla teorii rozliczalności, gdyż potwierdza zdolność instytucji do indywidualizacji odpowiedzialności w ramach jednego procesu polityczno-gospodarczego. Nie wszyscy funkcjonariusze zarządzający tym samym obszarem działalności państwa zostali potraktowani jednakowo; o ostatecznym rezultacie przesądziła odrębna ocena zachowania każdej z osób. Warto zaznaczyć, że sprawa dotyczyła polityki gospodarczej i administracji celnej, a nie międzynarodowego arbitrażu inwestycyjnego. Zestawienie spraw Jastrzębskiego i Ćwieka z późniejszym postępowaniem przeciwko Wąsaczowi uwypukla jednak problem instytucjonalnej skuteczności odpowiedzialności konstytucyjnej. O ile w pierwszym przypadku doszło do merytorycznego ustalenia winy i wymierzenia sankcji ograniczających możliwość sprawowania funkcji publicznych, o tyle w drugim decyzja parlamentarna — mimo poparcia bardzo znacznej większości głosów — nie doprowadziła do prawomocnego rozstrzygnięcia z powodu problemów proceduralnych i przedawnienia. Rozbieżność tych rezultatów nie pozwala wnioskować, że pierwszy z funkcjonariuszy wyrządził większą szkodę gospodarczą lub że zarzuty wobec drugiego zostały prawnie udowodnione.

Pozwala ona natomiast przeanalizować właściwości procedury, która okazuje się podatna na przewlekłość, spory o sposób formułowania oskarżenia oraz zależność od zmieniających się większości parlamentarnych. W teorii instytucjonalizmu historycznego, rozwijanej m.in. przez Paula Piersona, istotną rolę przypisuje się zdolności przyjętych wcześniej reguł do utrwalania określonych wzorców działania, nawet gdy ich rzeczywiste skutki odbiegają od deklarowanych celów. Mechanizm odpowiedzialności konstytucyjnej może zatem posiadać wysoką rangę formalną, a jednocześnie niewielką zdolność do terminowego kończenia postępowań. Jest to hipoteza dotycząca efektywności rozwiązania instytucjonalnego, wymagająca analizy pełnego zbioru spraw, a nie ocena przesądzająca o winie konkretnej osoby.

Ustawa z 26 marca 1982 r. o Trybunale Stanu przewiduje sankcje o realnym znaczeniu dla kariery politycznej i zawodowej osób sprawujących władzę. W zależności od rodzaju czynu oraz podstawy odpowiedzialności, możliwe jest orzeczenie utraty czynnego i biernego prawa wyborczego, zakazu zajmowania kierowniczych stanowisk lub pełnienia funkcji związanych ze szczególną odpowiedzialnością, a także odebranie określonych odznaczeń i tytułów honorowych. Kary ograniczające prawa i zakazujące pełnienia funkcji mogą być orzekane na okres od dwóch do dziesięciu lat. Ustawa przewiduje również konsekwencje w postaci utraty zajmowanego stanowiska oraz stosowanie sankcji karnych, jeśli czyn stanowi przestępstwo. Charakter tych rozwiązań

dowodzi, że odpowiedzialność konstytucyjna nie służy bezpośredniej kompensacji szkody wyrządzonej państwu. Jej zasadniczym przedmiotem pozostaje ochrona konstytucyjnej prawidłowości wykonywania najwyższych funkcji publicznych, a zastosowane sankcje mają charakter ustrojowy i personalny, a nie wyłącznie majątkowy.

W ekonomii instytucjonalnej skuteczność takich sankcji można rozpatrywać przez pryzmat teorii bodźców i problemu rozdzielenia korzyści od kosztów podejmowanych decyzji. Zakaz pełnienia funkcji publicznych może mieć znaczenie prewencyjne tylko wtedy, gdy osoba podejmująca decyzję liczy się z rzeczywistą możliwością utraty konkretnych praw lub pozycji zawodowej.

Nieuchronność kontroli i rażące naruszenie prawa jako warunki realnej odpowiedzialności

Efektywność sankcji zależy jednak nie tylko od jej formalnej dolegliwości, ale przede wszystkim od prawdopodobieństwa wykrycia naruszenia, jakości postępowania dowodowego i zdolności do wymierzenia odpowiedzialności w odpowiednim czasie. Instrumenty bardzo surowe, lecz stosowane rzadko i z dużym opóźnieniem, mają zupełnie inny wpływ motywacyjny niż mechanizmy przewidywalne, sprawne i proporcjonalne do charakteru naruszenia. Nie jest to postulat automatycznego zwiększania represyjności prawa. Z perspektywy sprawiedliwości proceduralnej i zasady proporcjonalności bardziej uzasadnione jest zapewnienie właściwej relacji między nieuchronnością prawidłowej kontroli a zindywidualizowanym charakterem konsekwencji, niż utożsamianie skuteczności odpowiedzialności z maksymalną dolegliwością sankcji. Odrębną konstrukcję stanowi odpowiedzialność majątkowa funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa, ustanowiona ustawą z 20 stycznia 2011 r., której tekst jednolity ogłoszono w Dzienniku Ustaw z 2025 r. pod pozycją 1443. Ustawodawca przyjął rozwiązanie pozwalające w określonych okolicznościach dochodzić od osoby wykonującej władzę publiczną naprawienia szkody poniesionej przez podmiot odpowiedzialny wskutek wypłaty odszkodowania. Mechanizm ten ma charakter szczególny i wymaga łącznego spełnienia kilku przesłanek.

Wymagana jest wypłata odszkodowania na podstawie prawomocnego orzeczenia sądu albo ugody, a szkoda musi pozostawać związana z wykonywaniem władzy publicznej z rażącym naruszeniem prawa. Naruszenie to musi wynikać z zawinionego działania lub zaniechania konkretnego funkcjonariusza, a jego rażący charakter powinien zostać uprzednio stwierdzony w jednej z form przewidzianych przez art. 6 ustawy. Odpowiedzialność nie powstaje zatem wyłącznie dlatego, że państwo poniosło wydatek albo zostało uznane za zobowiązane do zapłaty świadczenia.

Kluczowego znaczenia nabiera rozróżnienie między zwykłą niezgodnością z prawem a jego rażącym naruszeniem. Nie każda wadliwość decyzji administracyjnej uzasadnia zastosowanie szczególnego mechanizmu regresowego. Ustawa odwołuje się do określonych form stwierdzenia naruszenia, w tym do rozstrzygnięć dotyczących nieważności decyzji administracyjnych oraz przewidzianych prawem stwierdzeń rażącej przewlekłości lub bezczynności. W ten sposób ustawodawca wprowadza formalny mechanizm kwalifikacji bezprawności, który ma ograniczać ryzyko dochodzenia odpowiedzialności osobistej wyłącznie na podstawie późniejszej, odmiennej oceny merytorycznej działania funkcjonariusza. Konstrukcja ta jest szczególnie istotna w administracji regulacyjnej, której funkcjonowanie wymaga podejmowania decyzji w warunkach złożonych stanów faktycznych, niejednoznacznych norm i konkurencyjnych interesów publicznych. Błędna wykładnia przepisu, później zakwestionowana przez sąd, nie musi być równoznaczna z rażącym naruszeniem prawa, podobnie jak formalne uchylenie decyzji nie przesądza automatycznie o zawinionej odpowiedzialności wszystkich osób uczestniczących w jej przygotowaniu.

Proceduralne i finansowe ograniczenia regresu majątkowego

Mechanizm dochodzenia odpowiedzialności majątkowej został ukształtowany jako procedura z udziałem prokuratora. Zgodnie z art. 7 ustawy, kierownik podmiotu odpowiedzialnego lub właściwej jednostki organizacyjnej, która wypłaciła odszkodowanie, ma obowiązek skierować w ciągu czternastu dni odpowiedni wniosek do prokuratora okręgowego. Do wniosku należy dołączyć dokumenty potwierdzające wypłatę, jej podstawę prawną oraz rozstrzygnięcie stwierdzające rażące naruszenie prawa. Prokurator przeprowadza następnie postępowanie wyjaśniające, by ustalić, czy istnieją podstawy do wystąpienia przeciwko funkcjonariuszowi z roszczeniem odszkodowawczym. Jeśli zostaną one potwierdzone, funkcjonariusz jest wezwany do dobrowolnego spełnienia świadczenia; dopiero w przypadku braku reakcji może zostać wytoczone powództwo. Ustawodawca przewidział również sankcję karną za niewykonanie przez kierownika obowiązku skierowania wymaganego wniosku. Powstaje więc interesująca konstrukcja wtórnej odpowiedzialności osoby, która nie uczestniczyła w pierwotnym naruszeniu prawa, lecz jest zobowiązana do uruchomienia mechanizmu jego rozliczenia. Kluczowe dla realnej efektywności tego systemu są jednak przepisy określające granice finansowej odpowiedzialności funkcjonariusza.

Artykuł 9 ustawy co do zasady ogranicza wysokość odszkodowania do dwunastokrotności miesięcznego wynagrodzenia. Odmienny reżim obowiązuje w przypadku winy umyślnej – wówczas odpowiedzialność może obejmować pełną wartość kwoty wypłaconej przez podmiot publiczny.

Ustawa reguluje także sytuacje, gdy naruszenie spowodowało kilka osób, nakazując uwzględnienie stopnia winy oraz rzeczywistego przyczynienia się każdego z nich do szkody.

Rozwiązanie to można interpretować jako próbę pogodzenia dwóch konkurencyjnych wartości: ochrony majątku publicznego oraz zapewnienia funkcjonariuszom warunków pracy bez ryzyka osobistego bankructwa wskutek pojedynczej nieumyślnej wadliwej decyzji. W przypadku osób odpowiedzialnych za wielomiliardowe przedsięwzięcia gospodarcze różnica między potencjalną skalą szkody a ustawowym limitem regresu może być ogromna, lecz nie świadczy to automatycznie o wadliwości regulacji. Ustawodawca nie dąży bowiem do prostego przeniesienia całego ryzyka działalności państwa na osobę fizyczną, lecz do ustanowienia odpowiedzialności opartej na konkretnym stopniu bezprawności i zawinienia. Na tym tle ujawnia się szczególnie doniosłe zagadnienie stosowalności ustawy do międzynarodowych sporów inwestycyjnych. Jej przepisy nie zakładają automatycznego powstania odpowiedzialności regresowej na podstawie każdego wyroku arbitrażowego stwierdzającego naruszenie zobowiązania traktatowego. Konieczne jest bowiem wykazanie przesłanek wynikających z krajowej konstrukcji odpowiedzialności: właściwego przedmiotu odszkodowania, związku z wykonywaniem władzy publicznej, zawinienia oraz stwierdzonego rażącego naruszenia prawa. Dodatkową barierę stanowi zakres czasowy – ustawa weszła w życie 17 maja 2011 r. i znajduje zastosowanie do działań oraz zaniechań podjętych od tego dnia.

Brak automatyzmu w przechodzeniu od wyroku arbitrażowego do odpowiedzialności indywidualnej

Nie można więc wykorzystywać jej retrospektywnie do przypisywania odpowiedzialności funkcjonariuszom za decyzje prywatyzacyjne podjęte w latach 1999-2002 albo wcześniejsze rozstrzygnięcia regulacyjne będące przedmiotem sprawy Cargill. Zastosowanie tych przesłanek do sporu PL Holdings prowadzi do kolejnego ważnego rozróżnienia.

Decyzje Komisji Nadzoru Finansowego z 2014 r. zapadały już w okresie obowiązywania ustawy, lecz samo stwierdzenie przez trybunał arbitrażowy naruszenia zobowiązań inwestycyjnych nie oznaczało spełnienia wszystkich przesłanek odpowiedzialności regresowej. Co więcej, wyroki arbitrażowe zasądzające odszkodowanie zostały później uznane za nieważne przez szwedzki Sąd Najwyższy, co zasadniczo zmieniła sytuację prawną stron. W takim stanie rzeczy nie można przyjmować, że powstał automatyczny obowiązek dochodzenia od poszczególnych członków KNF zwrotu wcześniej zasądzonej kwoty. Konieczne byłoby ustalenie istnienia właściwej podstawy odszkodowawczej, faktu wypłaty środków, odpowiedniego stwierdzenia rażącego naruszenia prawa

oraz indywidualnego zawinienia osoby uczestniczącej w wydaniu konkretnej decyzji. Imienna dokumentacja głosowań pozwala natomiast ustalić zakres udziału poszczególnych członków organu kolegialnego i może stanowić materiał dowodowy w odrębnym, właściwie wszczętym postępowaniu.

W przypadku GreenX Metals sytuacja prawna również nie pozwala mechanicznie utożsamiać niekorzystnego wyroku arbitrażowego z osobistym zobowiązaniem odszkodowawczym ministra lub urzędnika administracji geologicznej. Rozstrzygnięcia z 2024 r. dotyczyły odpowiedzialności Rzeczypospolitej Polskiej na gruncie określonych instrumentów międzynarodowej ochrony inwestycji, podczas gdy zastosowanie polskiej ustawy regresowej wymagałoby odrębnego rozpoznania przesłanek prawa krajowego.

Nie można też pomijać tego, że znaczna część zakwestionowanych zachowań polegała na sekwencji czynności administracyjnych, sporów o zakres praw wynikających z dokumentacji geologicznej, postępowań dotyczących ustanowienia użytkowania górniczego i rozstrzygnięć koncesyjnych. Z perspektywy indywidualizacji odpowiedzialności oznacza to konieczność ustalenia, czy konkretny funkcjonariusz dopuścił się zawinionego naruszenia obowiązku, jakie rozstrzygnięcia krajowe odnosiły się do takiego zachowania oraz czy istnieje wymagany prawem związek pomiędzy nim a odszkodowaniem wypłaconym przez państwo. Szczególnie wartościowym źródłem pozwalającym pogłębić tę analizę jest kontrola Najwyższej Izby Kontroli P/23/014, dotycząca zabezpieczenia i wykorzystania krajowych zasobów surowców energetycznych. Wyniki opublikowane 3 czerwca 2025 r. obejmowały ocenę działań Ministerstwa Klimatu i Środowiska oraz Ministerstwa Aktywów Państwowych, zasadniczo w okresie od 2019 r. do 30 kwietnia 2023 r.

NIK wskazała na wieloletnie opóźnienia w przygotowywaniu rozwiązań strategicznych dotyczących gospodarowania zasobami surowcowymi oraz na niedostateczną skuteczność części działań administracji. Szczególnie krytycznie oceniono brak odpowiednio rozwiniętych mechanizmów planowania gospodarowania złożami, opóźnienia w realizacji wybranych programów restrukturyzacyjnych oraz niedostateczną koordynację działań służących zapewnieniu bezpieczeństwa surowcowego państwa. Ustalenia te nie odnoszą się wyłącznie do konkretnego sporu z inwestorem, lecz do szerszego modelu organizacji krajowej polityki surowcowej, którego jakość może wpływać na przewidywalność i skuteczność procesów inwestycyjnych.

Rozbieżność ocen krajowych i międzynarodowych w sporach inwestycyjnych

W wystąpieniu pokontrolnym dotyczącym administracji geologicznej NIK przedstawiła szczegółową rekonstrukcję postępowań związanych z Prairie Mining. Dokument ten, sporządzony na podstawie materiałów zgromadzonych przed wydaniem wyroków arbitrażowych z października 2024 roku, odzwierciedla między innymi wyjaśnienia przedstawicieli ministerstwa.

Wskazano w nim, że przedsiębiorstwa powiązane z inwestorem uzyskały wcześniej koncesje rozpoznawcze, prowadziły prace geologiczne i złożyły dokumentację dotyczącą złoża Lublin, jednak według wyjaśnień Dyrektora Departamentu Geologii i Koncesji Geologicznych nie wystąpiły o koncesję na samo wydobywanie węgla. Zamiast tego zgłaszały roszczenia dotyczące ustanowienia użytkowania górniczego na obszarze, którego granice i zakres praw pierwszeństwa stały się przedmiotem sporu. W dokumentacji kontrolnej opisano wezwania administracji do doprecyzowania współrzędnych parcel zasobowych oraz rozbieżne stanowiska stron co do zakresu uprzywilejowania wynikającego z zatwierdzonej wcześniej dokumentacji. Przedstawiono również postępowania sądowe wszczęte przez PD Co oraz późniejsze działania dotyczące koncesji uzyskanej przez Bogdankę. Zestawienie ustaleń NIK z późniejszymi wyrokami arbitrażowymi ukazuje zasadnicze znaczenie różnic pomiędzy krajową a międzynarodową oceną tego samego ciągu zdarzeń.

W dokumentacji ministerialnej przedstawionej kontrolerom kluczowe znaczenie miał zakres ustawowego pierwszeństwa wynikający z prac geologicznych oraz prawna odrębność koncesji rozpoznawczej, użytkowania górniczego i koncesji wydobywczej. W międzynarodowym arbitrażu inwestycyjnym przedmiotem oceny były natomiast również traktatowe standardy ochrony inwestora oraz łączne ekonomiczne następstwa działań i zaniechań organów państwa. Rozbieżność tych ocen nie musi jednak oznaczać automatycznego błędu którejkolwiek ze stron.

Każdy reżim normatywny posługuje się bowiem właściwymi mu przesłankami, a krajowa legalność określonej czynności nie musi wyczerpywać zakresu zobowiązań międzynarodowych państwa. Równocześnie międzynarodowe ustalenie naruszenia traktatu nie przesądza o osobistej bezprawności działania konkretnego urzędnika w świetle norm krajowych. Wartość poznawcza kontroli NIK wynika również z analizy organizacji samych postępowań koncesyjnych. W dobranej celowo próbie ośmiu spraw dotyczących kopalin (z których część nie została zakończona do czasu kontroli), średni czas rozpoznania sześciu postępowań wynosił około 606 dni — od najkrótszego trwającego 205 dni, do najdłuższego, który trwał 1196 dni.

Izba wskazała ponadto na brak wewnętrznych procedur służących standaryzacji przebiegu postępowań o udzielenie koncesji, mimo że administracja powoływała się na ogólne regulacje ustawowe i stosowanie wzorów dokumentów. NIK nie podzieliła argumentu, jakoby takie rozwiązania zapewniały dostateczną kontrolę nad prawidłowością i terminowością spraw. Należy przy tym podkreślić, że wskazana średnia nie jest pomiarem czasu trwania postępowania GreenX ani reprezentatywną statystyką wszystkich postępowań koncesyjnych w Polsce.

Dysfunkcje biurokratyczne a konieczność precyzyjnej indywidualizacji odpowiedzialności

Sytuacja ta stanowi empiryczny sygnał problemów organizacyjnych, których mechanizmy mogą zwiększać ryzyko konfliktów inwestycyjnych w obszarach wymagających wieloletniego planowania gospodarczego. W naukach o administracji podobne zjawiska można analizować przez pryzmat koncepcji dysfunkcji biurokratycznych Roberta K. Mertona, teorii ograniczonej racjonalności Herberta Simona oraz współczesnych badań dotyczących zdolności instytucjonalnej państwa (state capacity). Merton zwracał uwagę na ryzyko przekształcenia reguł organizacyjnych z narzędzi służących realizacji celów w wartości autonomiczne, co prowadzi do formalizmu i utraty elastyczności działania. Simon wykazywał natomiast, że organizacje nie podejmują decyzji w warunkach pełnej informacji i nieograniczonych możliwości obliczeniowych; posługują się raczej uproszczonymi procedurami, które pozwalają uzyskać rozwiązania uznawane za wystarczająco dobre. W odniesieniu do administracji koncesyjnej oznacza to, że nawet poprawne prawnie kompetencje mogą być wykonywane nieskutecznie, jeśli system organizacyjny nie zapewnia sprawnej wymiany informacji, odpowiedniej specjalizacji pracowników, kontroli terminów czy mechanizmów rozwiązywania sporów kompetencyjnych. Taka dysfunkcja może podnosić ekonomiczne koszty inwestycji bez konieczności zakładania, że każdy uczestnik procedury dopuścił się indywidualnego deliktu prawnego.

Jednocześnie istnienie problemów organizacyjnych nie powinno prowadzić do całkowitego rozproszenia odpowiedzialności. W teorii etyki administracyjnej Dennis F. Thompson analizował problem wielu rąk (problem of many hands), wskazując na trudności w przypisywaniu odpowiedzialności za rezultaty wynikające ze współdziałania licznych osób i instytucji. Każdy uczestnik procesu może powoływać się na ograniczony zakres kompetencji, wykonywanie poleceń przełożonego lub brak możliwości samodzielnego zmiany efektu końcowego. W konsekwencji organizacja jako całość może ponosić odpowiedzialność za nieprawidłowy rezultat, podczas gdy przypisanie winy konkretnym osobom okazuje się trudne. Rozwiązanie tego problemu nie polega

na odrzuceniu indywidualizacji odpowiedzialności, lecz na budowaniu procedur pozwalających ustalić, kto posiadał kompetencję do podjęcia decyzji, kto dysponował istotną informacją, kto był zobowiązany do jej przekazania oraz kto miał obowiązek zareagowania na ujawnione ryzyko.

W takim modelu dokumentowanie stanowisk i procesów decyzyjnych nie jest wyłącznie czynnością archiwizacyjną, lecz element infrastruktury odpowiedzialnego sprawowania władzy. Nie można w tym kontekście pomijać odpowiedzialności kierownictwa instytucji za organizację procesu decyzyjnego, nawet gdy ostateczne rozstrzygnięcie zostało formalnie podpisane przez osobę działającą z upoważnienia organu. Minister może nie uczestniczyć osobiście w każdej czynności administracyjnej, ale pozostaje odpowiedzialny politycznie za funkcjonowanie kierowanego działu administracji; zakres jego ewentualnej odpowiedzialności prawnej zależy natomiast od treści konkretnych norm ustanawiających obowiązki kierownicze i nadzorcze. Należy jednak zachować ścisłe rozróżnienie pomiędzy odpowiedzialnością za kierunek polityki publicznej a osobistym zawinieniem w zakresie określonego naruszenia prawa.

Konstytucyjna odpowiedzialność ministra nie może zostać sprowadzona do założenia, że każda wadliwa decyzja urzędnika automatycznie staje się deliktem konstytucyjnym jego przełożonego. Z drugiej strony samo delegowanie kompetencji nie powinno być traktowane jako bezwarunkowe zwolnienie kierownictwa z obowiązku zapewnienia legalnego i prawidłowego funkcjonowania administracji. Odrębny problem stanowi odpowiedzialność karna za nadużycie uprawnień lub niedopełnienie obowiązków przez funkcjonariusza publicznego. Artykuł 231 Kodeksu karnego penalizuje określone zachowania funkcjonariusza, który przekracza przysługujące mu kompetencje albo nie wykonuje ciążących na nim obowiązków, działając na szkodę interesu publicznego lub prywatnego.

Ustawodawca przewiduje odrębne postacie czynu związane między innymi z zamiarem uzyskania korzyści oraz z nieumyślnym zachowaniem prowadzącym do istotnej szkody. Odpowiedzialność karna wymaga jednak ustalenia wszystkich znamion właściwego typu przestępstwa, w tym istnienia konkretnego obowiązku prawnego, sposobu jego naruszenia oraz odpowiedniej strony podmiotowej. Nie można jej wyprowadzać z samej niekorzystności ekonomicznej decyzji albo późniejszego stwierdzenia, że inny wariant polityki publicznej przyniósłby większe korzyści gospodarcze. Prawo karne nie jest instrumentem służącym rozliczaniu każdej błędnej prognozy, nieudanej negocjacji ani inwestycji, która nie osiągnęła zakładanej rentowności.

Karna odpowiedzialność zarządców wymaga indywidualizacji winy

W zarządzaniu przedsiębiorstwami, w tym tymi pozostającymi pod kontrolą państwa, szczególne znaczenie zyskuje art. 296 Kodeksu karnego, dotyczący wyrządzenia szkody w obrocie gospodarczym przez osobę zobowiązaną do zajmowania się sprawami majątkowymi lub działalnością gospodarczą danego podmiotu. Konstrukcja tego przepisu różni się od ogólnej odpowiedzialności funkcjonariusza publicznego za nadużycie władzy; kluczową przesłanką jest tu bowiem szczególna relacja prawna łącząca sprawcę z podmiotem, którego majątkiem zarządza. W przypadku członków zarządów i osób zarządzających przedsiębiorstwami publicznymi niezbędne jest zatem ustalenie rzeczywistego zakresu ich obowiązków, podstawy ich powierzenia oraz związku między konkretnym zachowaniem a powstałą szkodą majątkową. Nie można przypisywać odpowiedzialności członkowi organu spółki wyłącznie na podstawie faktu, że został powołany w okresie sprawowania władzy przez określoną partię polityczną. Polityczny charakter nominacji może mieć znaczenie dla socjologicznej analizy mechanizmów obsadzania stanowisk, jednak odpowiedzialność karna wymaga udowodnienia zachowania wypełniającego znamiona konkretnego czynu zabronionego. W kontekście partyjnych nominacji użyteczna okazuje się teoria patronażu politycznego, rozwijana w badaniach nad administracją i partiami, oraz koncepcja zawłaszczania państwa (state capture).

Należy jednak wyraźnie odróżnić te dwa pojęcia. Patronaż może sprowadzać się do obsadzania stanowisk z uwzględnieniem lojalności politycznej, podczas gdy zawłaszczenie państwa opisuje znacznie głębsze mechanizmy podporządkowania decyzji publicznych konkretnym interesom prywatnym lub grupowym. Sam fakt politycznej nominacji nie jest dowodem na wystąpienie tego drugiego zjawiska.

Warto natomiast badać, czy system powoływania i odwoływania kierownictwa instytucji państwowych wpływa na trwałość profesjonalnej wiedzy organizacyjnej, jakość decyzji oraz zdolność do przeciwstawiania się nieuzasadnionym naciskom. W tym ujęciu kluczowe stają się reguły przeciwdziałania konfliktom interesów, standardy kwalifikacyjne kandydatów, przejrzystość procedur nominacyjnych oraz możliwość dokumentowania odmiennego zdania przez członków organów kolegialnych. Przykład Komisji Nadzoru Finansowego w sprawie PL Holdings pokazuje, że imienne głosowania są narzędziem znacznie precyzyjniejszym niż polityczne utożsamianie całej instytucji z jej przewodniczącym. W listopadzie 2014 r. za nakazem zbycia akcji banku głosowali Andrzej Jakubiak, Wojciech Kwaśniak i Lesław Gajek; przeciw opowiedzieli się Ludwik Kotecki i Jerzy Pruski, natomiast Piotr Wiesiołek wstrzymał się od głosu.

Indywidualizacja winy wymaga rozdzielenia odpowiedzialności państwa od odpowiedzialności urzędnika

Z punktu widzenia teorii odpowiedzialności kolegialnej taki zapis pozwala ustalić rzeczywisty udział konkretnych osób w przyjęciu rozstrzygnięcia. Nie oznacza to jednak, że samo głosowanie za decyzją, którą później zakwestionowano w arbitrażu, automatycznie uzasadnia odpowiedzialność majątkową lub karną. Należy dodatkowo zbadać, czy członek organu posiadał prawnie relewantną wiedzę o okolicznościach sprawy, czy działał z należytą starannością oraz jakie opinie prawne i eksperckie przedstawiono mu przed głosowaniem. Istotne jest również to, czy możliwość wyrażenia sprzeciwu faktycznie pozwalała ograniczyć udział danej osoby w powstaniu naruszenia.

W ten sposób protokół głosowania staje się punktem wyjścia do indywidualnej analizy, a nie jej automatycznym domknięciem. Szczególna rola Najwyższej Izby Kontroli w tym systemie wynika z możliwości identyfikowania nieprawidłowości, które wykraczają poza zakres konkretnego postępowania sądowego lub arbitrażowego. NIK bada legalność, gospodarność, celowość i rzetelność działania jednostek, formułując na tej podstawie wnioski pokontrolne. Zgodnie z art. 63 ustawy o NIK, w razie uzasadnionego podejrzenia popełnienia przestępstwa lub wykroczenia Izba zawiadamia właściwy organ ścigania, a przy ujawnieniu innych czynów zagrożonych odpowiedzialnością – informuje odpowiednie instytucje. Takie zawiadomienie nie jest jednak wyrokiem skazującym ani automatycznym potwierdzeniem winy. Służy ono uruchomieniu właściwego postępowania i przekazaniu materiałów, które pozwalają ocenić, czy istnieją podstawy do dalszych działań. Podobnie negatywna ocena gospodarności nie musi oznaczać stwierdzenia przestępstwa; racjonalność ekonomiczna i odpowiedzialność karna to kategorie o odmiennych przesłankach.

W tym kontekście warto przywołać sprawę prywatyzacji PZU, która była przedmiotem nie tylko arbitrażu, ale i intensywnej kontroli parlamentarnej. Komisja śledcza badająca ten proces przedstawiła w 2005 r. obszerny materiał dotyczący wyłonienia inwestora, zakresu udzielonych mu uprawnień, dokumentacji finansowej oraz obowiązków informacyjnych organów państwowych. W swoich ustaleniach Komisja formułowała zarzuty wobec konkretnych przedstawicieli administracji, w tym Emila Wąsacza i Aldony Kameli-Sowińskiej, odnosząc się także do działań organów nadzoru finansowego. Należy jednak zaznaczyć, że stanowiska Komisji śledczej są rozstrzygnięciami organu parlamentarnego, a nie prawomocnymi ustaleniami odpowiedzialności karnej czy konstytucyjnej wymienionych osób. W trakcie prac Komisji pojawiały się odmienne oceny i wyjaśnienia

uczestników procesu prywatyzacyjnego, co potwierdza konieczność konfrontowania ustaleń kontrolnych z dokumentami źródłowymi i wynikami postępowań sądowych.

Zestawienie tych materiałów z arbitrażem Eureko ujawnia problem różnych kryteriów prawidłowości tego samego działania państwa. Komisja parlamentarna koncentrowała się na warunkach przeprowadzenia prywatyzacji, dopuszczalności przyznania inwestorowi określonych uprawnień i zgodności czynności z prawem krajowym. Trybunał arbitrażowy oceniał natomiast późniejsze zachowania państwa w świetle zobowiązań wynikających z umowy inwestycyjnej zawartej między Polską a Niderlandami. Możliwa jest zatem sytuacja, w której organ kontrolny kwestionuje sposób pierwotnego ukształtowania zobowiązania, podczas gdy organ arbitrażowy stwierdza odpowiedzialność państwa za jego późniejsze naruszenie. Wyniki te nie muszą być ze sobą sprzeczne, gdyż dotyczą odmiennych norm, etapów procesu i kategorii odpowiedzialności.

Państwo może zostać bowiem zobowiązane do naprawienia szkody wynikającej z naruszenia zobowiązania międzynarodowego nawet wtedy, gdy wewnętrzna kontrola ujawni nieprawidłowości przy przygotowaniu lub zawarciu umowy. Zagadnienie to pokazuje, że odpowiedzialność konstytucyjna decydentów krajowych i odpowiedzialność międzynarodowa państwa mogą współistnieć, ale nie wynikają z siebie automatycznie. W szerszym ujęciu prowadzi to do problemu podwójnej asymetrii odpowiedzialności. Pierwsza polega na rozdzieleniu podmiotu zobowiązanego do zapłaty od osoby, której zachowanie mogło przyczynić się do powstania tego zobowiązania. Druga wynika z odmiennej dynamiki postępowań krajowych i międzynarodowych.

Luka odpowiedzialności jako efekt dysfunkcji proceduralnych

Postępowanie arbitrażowe może trwać wiele lat, podczas gdy krajowe mechanizmy odpowiedzialności personalnej podlegają własnym terminom przedawnienia, rygorom proceduralnym i ograniczeniom w dostępie do materiału dowodowego. W konsekwencji międzynarodowe ustalenie odpowiedzialności państwa często następuje wtedy, gdy możliwość wszczęcia postępowania krajowego jest już ograniczona lub gdy istotna dokumentacja stała się niedostępna. Podobny problem pojawia się przy zmianach struktury administracji, likwidacji ministerstw, przeniesieniu kompetencji do innych organów czy zakończeniu działalności przedsiębiorstw uczestniczących w danym przedsięwzięciu.

Z perspektywy teorii instytucjonalnej czas staje się zatem autonomicznym czynnikiem wpływającym na skuteczność odpowiedzialności. Rozważania te pogłębia koncepcja accountability

gap, opisująca sytuacje, w których mimo formalnych podstaw do przypisania odpowiedzialności, rzeczywiste mechanizmy wyjaśniania i sankcjonowania zachowań nie pozwalają na ich skuteczne zastosowanie. Luka ta może wynikać z niejasnych kompetencji, braków w dokumentacji, barier proceduralnych, niewystarczających zasobów organów kontrolnych lub politycznego uzależnienia decyzji o wszczęciu postępowania. Nie każdy jednak brak sankcji potwierdza istnienie luki odpowiedzialności. Jeśli rzetelne postępowanie wykaże brak zawinienia, brak podstawy prawnej lub niedostateczną ilość dowodów, wówczas nieorzeczenie odpowiedzialności jest realizacją zasad państwa prawnego, a nie przejawem dysfunkcji. Naukowa identyfikacja luki wymaga zatem odróżnienia systemowej niezdolności do merytorycznego rozpoznania sprawy od sytuacji, w której system sprawę rozpoznał i prawidłowo nie stwierdził podstaw do nałożenia sankcji. Przypadek Emila Wąsacza ukazuje szczególne znaczenie tej różnicy.

Uchwała Sejmu z 2005 r. potwierdza, że mechanizm odpowiedzialności konstytucyjnej został formalnie uruchomiony, jednak zakończenie postępowania przed Trybunałem Stanu wskutek przedawnienia dowodzi, że nie doprowadziło ono do merytorycznego rozstrzygnięcia zarzutów. Odrębne postępowanie karne zakończone uniewinnieniem należy natomiast traktować zgodnie z jego rezultatem prawnym. Uogólnienie obu tych zdarzeń i wyciąganie wniosku o automatycznej bezkarności byłoby równie nieuprawnione, co przedstawianie decyzji o skierowaniu sprawy do Trybunału Stanu jako równoważnej prawomocnemu stwierdzeniu winy. W naukowej analizie odpowiedzialności publicznej należy precyzyjnie wskazać przebieg postępowań i ich skutki, oddzielając to od oceny, czy konstrukcja procedury konstytucyjnej zapewniała odpowiednią sprawność i zdolność do merytorycznego zakończenia sprawy.

Konieczność rozróżnienia odpowiedzialności politycznej od prawnej i indywidualnej

Kluczowym problemem polskiego systemu zarządzania wieloletnimi zobowiązaniami gospodarczymi pozostaje tendencja do przypisywania odpowiedzialności politycznej podmiotom zbiorowym – zwłaszcza ugrupowaniom tworzącym rząd – w sposób pomijający rzeczywisty podział kompetencji. Partia polityczna może odpowiadać przed wyborcami za kierunek polityki gospodarczej, lecz nie staje się automatycznie stroną stosunku prawnego wynikającego z umowy zawartej przez Skarb Państwa ani podmiotem osobistej odpowiedzialności za każdą decyzję ministra. Podobnie przedstawiciel partii uczestniczący w nominowaniu danej osoby do organu przedsiębiorstwa publicznego nie ponosi z tego tytułu automatycznej odpowiedzialności za późniejsze działania tej osoby. Można natomiast badać, czy procedury nominacyjne były zgodne z

prawem, czy rzetelnie weryfikowano kwalifikacje kandydatów oraz czy istniały nieformalne mechanizmy wpływania na decyzje zarządcze.

Wykazanie takich zależności wymaga jednak dowodów dotyczących konkretnych zachowań, komunikacji i rzeczywistych relacji decyzyjnych. Odpowiedzialność partyjnych nominatów należy zatem analizować na przecięciu kilku odrębnych systemów normatywnych. W przypadku ministra zasadnicze znaczenie mają przepisy konstytucyjne, ustawowe kompetencje organu i zasady odpowiedzialności politycznej. W odniesieniu do członka organu spółki publicznej kluczowe są obowiązki wynikające z prawa handlowego, statutu, zasad zarządzania majątkiem oraz regulacji sektorowych. Z kolei osoba wykonująca zadania administracyjne na podstawie upoważnienia może podlegać szczególnym zasadom odpowiedzialności funkcjonariuszy publicznych. Dopiero po ustaleniu właściwej kwalifikacji danej osoby można rozważać jej odpowiedzialność majątkową, dyscyplinarną lub karną.

Użycie określenia "nominatek partyjny" nie zastępuje analizy prawnej, choć może służyć jako kategoria socjologiczna w badaniach nad sposobem obsadzania stanowisk i zależnością między strukturą partyjną a administracją publiczną. Istotne jest również zjawisko odpowiedzialności reputacyjnej; jej znaczenie we współczesnej komunikacji politycznej bywa duże, mimo że nie posiada ona sformalizowanej struktury właściwej dla odpowiedzialności prawnej. Ujawnienie nieprawidłowości może prowadzić do utraty zaufania społecznego, zamknięcia drogi do przyszłych nominacji, końca kariery administracyjnej lub trwałego powiązania danej osoby z konkretnym konfliktem gospodarczym. Konsekwencje reputacyjne mogą jednak wystąpić nawet wtedy, gdy nie stwierdzono naruszenia prawa, co rodzi ryzyko naruszenia zasady domniemania niewinności i nieuzasadnionego przypisywania winy. Z perspektywy psychologii społecznej kluczowe jest tutaj zjawisko podstawowego błędu atrybucji, polegające na przecenianiu wpływu cech jednostki przy jednoczesnym niedostatecznym uwzględnianiu sytuacyjnych i instytucjonalnych uwarunkowań jej działania.

Konieczność rozdzielenia odpowiedzialności prawnej od efektywności ekonomicznej

W przypadku wieloletnich sporów inwestycyjnych tendencja ta może prowadzić do personifikowania całej złożonej sekwencji decyzji w postaci jednego ministra albo kierownika urzędu, mimo że rzeczywista struktura sprawstwa obejmowała wiele różnych podmiotów i okresów urzędowania. Nie można jednak przyjąć przeciwnej skrajności, w której złożoność procesów decyzyjnych staje się uzasadnieniem całkowitego zaniku indywidualnej odpowiedzialności.

W nowoczesnym państwie prawnym kompetencja publiczna nie jest jedynie formalnym przypisaniem do stanowiska w strukturze organizacyjnej; wiąże się ona z obowiązkiem wykonywania zadań zgodnie z prawem i w granicach przyznanego upoważnienia. Jeśli przepisy nakładają na funkcjonariusza obowiązek działania, nie może on uchylać się od odpowiedzialności, powołując się jedynie na ogólną złożoność administracji. Właściwym rozwiązaniem jest ustalenie rzeczywistego zakresu kompetencji i możliwości działania, z uwzględnieniem relacji między decyzją indywidualną, rozstrzygnięciem kolegialnym a poleceniem przełożonego. Kluczowe znaczenie powinny mieć tu dokumenty potwierdzające przebieg postępowania, treść opinii prawnych, wyniki analiz ekonomicznych oraz informacje przekazywane osobom podejmującym ostateczne decyzje.

W perspektywie ekonomicznej istotne jest rozdzielenie oceny prawnej działania od oceny jego efektywności gospodarczej. Państwo może bowiem ponieść znaczną stratę w wyniku przedsięwzięcia, które zrealizowano zgodnie z prawem i przy zachowaniu należytej staranności, lecz w warunkach nieusuwalnego ryzyka rynkowego. Z drugiej strony można uzyskać krótkookresowe korzyści ekonomiczne dzięki decyzji podjętej z naruszeniem norm, co w żaden sposób nie usuwa jej bezprawności.

Prawo i ekonomia posługują się zatem odmiennymi kryteriami oceny. Naukowe badanie odpowiedzialności publicznej wymaga ich połączenia, ale nie może sprowadzać jednego do drugiego. Odpowiedzialność prawna powinna wynikać z naruszenia normy i spełnienia właściwych przesłanek; odpowiedzialność polityczna natomiast może obejmować także krytykę nieefektywnego wykorzystania środków publicznych, niedostatecznego przygotowania strategii gospodarczej lub nieosiągnięcia deklarowanych celów polityki publicznej.

Zastosowanie takiej metodologii do analizy polskich sporów inwestycyjnych pozwala rozpoznać kilka odmiennych mechanizmów powstawania odpowiedzialności państwa. W sprawie Eureko centralnym problemem było napięcie między kolejnymi strategiami prywatyzacyjnymi a trwałością zobowiązań wobec inwestora. W sporze Cargill zasadnicze znaczenie miała konstrukcja regulacji sektorowej oraz jej wpływ na konkurencję i możliwości gospodarcze przedsiębiorstwa. Sprawa PL Holdings ujawniła konflikt pomiędzy wykonywaniem kompetencji nadzoru finansowego a ochroną praw inwestora, dodatkowo komplikowany przez późniejsze zakwestionowanie dopuszczalności arbitrażu wewnątrzunijnego. GreenX Metals stanowi natomiast przykład wieloletniego konfliktu dotyczącego dostępu do zasobów naturalnych, zakresu uprawnień wynikających z prac geologicznych oraz relacji między administracją koncesyjną a przedsiębiorstwami konkurującymi o złoże.

Konieczność budowy profesjonalnego systemu indywidualizacji odpowiedzialności za decyzje państwa

Odpowiedzialność państwa w analizowanych przypadkach powstawała w odmiennych okolicznościach prawnych i organizacyjnych, co sprawia, że nie istnieje jedna uniwersalna reguła pozwalająca automatycznie wskazać osobę odpowiedzialną za późniejsze rozstrzygnięcie arbitrażowe. Przedstawione przykłady prowadzą jednak do istotnego wniosku dotyczącego przyszłego kierunku badań nad odpowiedzialnością polityczną: konieczne jest odróżnienie odpowiedzialności za pierwotne ustanowienie zobowiązania, za jego późniejsze wykonanie lub naruszenie, za wybór strategii procesowej oraz za ekonomiczne rozliczenie skutków sporu.

Są to cztery odrębne fazy wykonywania władzy publicznej, które mogą przypadać na różne kadencje parlamentarne i działalność różnych organów administracyjnych. Każda z nich może być przedmiotem osobnej oceny politycznej, organizacyjnej i prawnej. Przyjęcie takiej architektury badawczej pozwala uniknąć zarówno redukowania wieloletniej historii zobowiązań państwa do działania jednego ministra, jak i całkowitego rozproszenia odpowiedzialności w anonimowej strukturze aparatu administracyjnego.

W sferze wartości kluczowe staje się pogodzenie sprawiedliwości naprawczej, bezpieczeństwa prawnego i odpowiedzialności za sprawowanie władzy. Sprawiedliwość naprawcza uzasadnia potrzebę zapewnienia podmiotowi poszkodowanemu odpowiedniej rekompensaty, o ile spełnione zostały prawne przesłanki odpowiedzialności. Bezpieczeństwo prawne wymaga stabilnych procedur i poszanowania praw jednostki – również wtedy, gdy staje się ona przedmiotem publicznych zarzutów dotyczących nieprawidłowego wykonywania funkcji państwowej. Odpowiedzialność demokratyczna wiąże się natomiast z obowiązkiem umożliwienia obywatelom rzetelnej oceny sposobu gospodarowania powierzonym władzy majątkiem i kompetencjami. Współistnienie tych wartości wyklucza zarówno przyzwolenie na dowolne naruszanie zobowiązań państwa, jak i automatyczne utożsamianie niekorzystnego rezultatu gospodarczego z osobistą winą jego przedstawicieli.

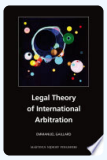
Dalszy rozwój analizy powinien uwzględniać międzynarodowe doświadczenia w organizowaniu instytucjonalnej odpowiedzialności za decyzje gospodarcze – zwłaszcza modele profesjonalnego zarządzania sporami inwestycyjnymi, audytu regulacyjnego, kontroli odpowiedzialności ministerialnej i zapewniania ciągłości wiedzy w administracji publicznej. Szczególnie wartościowe będzie zestawienie polskiego systemu z rozwiązaniami państw, które rozwinęły wyspecjalizowane mechanizmy zapobiegania sporom międzynarodowym oraz organizacyjnego rozliczania ich następstw. Pozwoli to przejść od historycznej rekonstrukcji konkretnych przypadków do

porównawczej analizy instytucji, bez rezygnowania z wymagań indywidualizacji odpowiedzialności. Zasadniczym problemem pozostaje bowiem nie sama możliwość nakładania sankcji na funkcjonariuszy publicznych, lecz takie ukształtowanie systemu sprawowania władzy, aby decyzje podejmowane w imieniu wspólnoty politycznej mogły być poddawane rzeczywistej, profesjonalnej i sprawiedliwej kontroli. Międzynarodowe arbitraże inwestycyjne ujawniają ekonomiczne następstwa państwowego działania w perspektywie przekraczającej granice kadencji i narodowych systemów sądowniczych.

Ustrój odpowiedzialności publicznej powinien umożliwiać rozpoznanie, w jakim zakresie następstwa te wynikały z dopuszczalnego ryzyka gospodarczego, w jakim z wadliwej organizacji administracji, a w jakim z konkretnych naruszeń obowiązków, których można prawnie i sprawiedliwie dochodzić od oznaczonych osób. W tym właśnie miejscu teoria prawa międzynarodowego spotyka się z ekonomią polityczną, socjologią instytucji i konstytucyjną filozofią odpowiedzialnego państwa, tworząc podstawę do dalszego badania nie tylko tego, dlaczego państwo przegrywa określone spory, lecz również tego, czy potrafi przekształcać doświadczenie tych sporów w trwałą poprawę jakości wykonywania władzy publicznej.

> Ostatecznie pytanie o odpowiedzialność władzy nie sprowadza się do liczby wydanych wyroków czy wysokości nałożonych kar, lecz do zdolności państwa do wyciągania wniosków z własnych porażek. Czy potrafimy przekształcić kosztowne lekcje z międzynarodowych arbitraży w trwałą poprawę jakości zarządzania publicznego, czy też systemy kontroli pozostaną jedynie fasadą, za którą kryje się instytucjonalna niezdolność do wskazania winnych? To właśnie w tym punkcie styku prawa i ekonomii politycznej rozstrzyga się, czy sprawowanie władzy jest wciąż traktowane jako odpowiedzialna służba, czy jedynie jako okresowy przywilej chroniony przez proceduralne luki.

Inspiracje

[1] 

"Legal Theory of International Arbitration" Emmanuel Gaillard

BRILL | ISBN: 9789004187153

Emmanuel Gaillard (1952–2021) był wybitnym francuskim prawnikiem, uczonym i praktykiem, powszechnie uznawanym za jednego z twórców nowoczesnego arbitrażu międzynarodowego. Był profesorem prawa na Uniwersytecie Paris XII (Paris-Est Créteil) i w Szkole Prawa Sciences Po w Paryżu, a także wykładał jako profesor wizytujący na Wydziale Prawa Uniwersytetu Harvarda. Oprócz kariery akademickiej, przez ponad dwie dekady kierował globalną praktyką arbitrażu międzynarodowego w kancelarii Shearman & Sterling, zanim w 2021 roku został współzałożycielem kancelarii Gaillard Banifatemi Shelbaya Disputes. Gaillard wniósł przełomowy wkład teoretyczny w prawo międzynarodowe prywatne, w szczególności zapoczątkował ponadnarodową koncepcję autonomicznego porządku prawnego arbitrażu, niezależnego od jakiegokolwiek jednolitego krajowego systemu prawnego. Pełnił funkcję doradcy i arbitra w przełomowych postępowaniach o zasięgu globalnym, w tym reprezentował akcjonariuszy Jukosu.

Emmanuel Gaillard *(1952–2021) was a preeminent French jurist, legal scholar, and practitioner widely celebrated as one of the founding authorities of modern international arbitration. He served as a Professor of Law at the University of Paris XII (Paris-Est Créteil) and Sciences Po Law School in Paris, and taught as a visiting professor at Harvard Law School. Alongside his academic career, he led the global International Arbitration practice at Shearman & Sterling for over two decades before co-founding Gaillard Banifatemi Shelbaya Disputes in 2021. Gaillard made groundbreaking theoretical contributions to private international law, most notably pioneering the transnational concept of an autonomous arbitral legal order independent of any single national legal system. He acted as counsel and arbitrator in landmark global proceedings, including leading the representation of Yukos shareholders.*

Sciences Po Law School

Literatura uzupełniająca

Książki

Książki autora i dzieła przywołane w tekście:



[1] "Aspects philosophiques du droit de l'arbitrage international"

Emmanuel Gaillard

2008 | Martinus Nijhoff Publishers | ISBN: 9789004171480



[2] "Le pouvoir en droit privé"

Emmanuel Gaillard

1985 | GEBYAI | ISBN: 9782717808766



[3] "Cuestiones claves del arbitraje internacional"

Gaillard, Emmanuel

2013 | Editorial Universidad del Rosario | ISBN: 9789587383294

[4] "Teoría jurídica del arbitraje internacional"

Emmanuel Gaillard

2010 | ISBN: 9789995364229

[5] "Traité de l'arbitrage commercial international"

Philippe Fouchard, Emmanuel Gaillard, Berthold Goldman

1996 | ISBN: 9782711125739

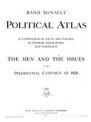


[6] "Auguste, ou l'Enfant naturel"

Emmanuel Gaillard

1812

Książki autorów przywoływanych i literatura pokrewna:



[7] "Political Atlas"

Rand McNally and Company

1920

Artykuły naukowe

Prace autorów przywoływanych w tekście:

[1] "Administrative Behavior: A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organization."

Michael Brown, Herbert A. Simon

1978 | Contemporary Sociology A Journal of Reviews | DOI: 10.2307/2065048

Źródło

[2] **"The Influence of Judicial Review on Bureaucratic Decision-Making"**

Simon Halliday

2018 | Administrative Law | DOI: 10.4324/9781315183770-11

Źródło

[3] **"Moral Responsibility of Public Officials: The Problem of Many Hands"**

Dennis Frank Thompson

1980 | American Political Science Review | DOI: 10.2307/1954312

Źródło

[4] **"Representing future generations: political presentism and democratic trusteeship"**

Dennis Frank Thompson

2010 | Critical Review of International Social and Political Philosophy | DOI: 10.1080/13698230903326232

Źródło

[5] **"ANALYSIS OF DISCREPANCIES IN THE APPLICATION OF LAW BY DISTRICT COURTS IN THE SCOPE OF THE COURT FEE ON AN APPLICATION FOR AN ENFORCEMENT CLAUSE, AN ENFORCEMENT ORDER FROM AN ADMINISTRATIVE COURT"**

Aleksander Kwaśniak

2020 | Roczniki Administracji i Prawa | DOI: 10.5604/01.3001.0014.8427

Źródło

Artykuły naukowe autora:

[6] **"Sociology of international arbitration"**

Emmanuel Gaillard

2015 | Arbitration International | DOI: 10.1093/arbint/aiv021

Źródło

[7] **"Fouchard Gaillard Goldman on International Commercial Arbitration"**

Emmanuel Gaillard, John Savage

1999 | International Linear Collider

Źródło

[8] **"Aspects philosophiques du droit de l'arbitrage international"**

Emmanuel Gaillard

2008 | Brill | Nijhoff eBooks | DOI: 10.1163/9789047424802

Źródło

[9] "The Meaning of "and" in Article 42(1), Second Sentence, of the Washington Convention: The Role of International Law in the ICSID Choice of Law Process"

Emmanuel Gaillard, Yas Banifatemi

2003 | ICSID Review - Foreign Investment Law Journal | DOI: 10.1093/icsidreview/18.2.375

Źródło

[10] "Legal Theory of International Arbitration"

Emmanuel Gaillard

2010 | Brill | Nijhoff eBooks | DOI: 10.1163/ej.9789004186415.i-196

Źródło

[11] "Annulment of ICSID Awards"

Emmanuel Gaillard, Yas Banifatemi

2004

Źródło

[12] "Establishing Jurisdiction through a Most-Favored-Nation Clause"

Emmanuel Gaillard

2005 | TDM

Źródło

[13] "Precedent in International Arbitration"

Emmanuel Gaillard, Yas Banifatemi

2008

Źródło

[14] "Abuse of Process in International Arbitration"

Emmanuel Gaillard

2016 | ICSID Review - Foreign Investment Law Journal | DOI: 10.1093/icsidreview/siw036

Źródło

[15] "International Organisations and Immunity from Jurisdiction: to Restrict or to Bypass"

Emmanuel Gaillard, Isabelle Pingel

2002 | International and Comparative Law Quarterly | DOI: 10.1093/iclq/51.1.1

Źródło

Treść tworzy Fundacja Dobre Państwo.
Redaguje i publikuje APA ONE, autorski system redakcyjny Fundacji oparty na AI.
APA ONE Publishing System
Fundacja Dobre Państwo © 2026
Article ID: 75632bc9-5817-4e33-8fc4-8ec1f99b0f5a