



Warszawa, 26-02-2026 r.

RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Marcin Wiącek

VII.612.19.2025.CW/MC

Pan

Andrzej Domański

Minister Finansów i Gospodarki

Ministerstwo Finansów i Gospodarki

PURDE

Szanowny Panie Ministrze,

do mojego Biura w dalszym ciągu wpływają wnioski indywidualne obywateli, którzy skarżą się na reguły solidarnej odpowiedzialności członków zarządów stowarzyszeń i fundacji z tytułu zaległości podatkowych oraz środków publicznych stanowiących niepodatkowe należności budżetowe o charakterze publicznoprawnym na zasadach określonych w art. 116 § 1 w zw. z art. 116a § 1 zd. drugie O.p.¹ oraz art. 60 w zw. z art. 67 ust. 1 uFP²

Zgodnie z powołanymi przepisami członek zarządu spółki kapitałowej może zwolnić się z ponoszenia odpowiedzialności jedynie wtedy, gdy wykaże, że we właściwym czasie zgłoszono wniosek o ogłoszenie upadłości lub w tym czasie zostało otwarte postępowanie restrukturyzacyjne albo zatwierdzono układ w postępowaniu o zatwierdzenie układu (art. 116 § 1 pkt 1 lit. a) lub że niezgłoszenie wniosku o ogłoszenie upadłości nastąpiło bez jego winy (lit. b) oraz jeżeli wskaże mienie spółki, z

¹ Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (tekst jednolity, Dz. U. z 2025 r. poz. 111 ze zm., powołana jako: O.p.).

² Ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jednolity, Dz. U. z 2025 r. poz. 1483 ze zm.).

którego egzekucja umożliwi zaspokojenie zaległości podatkowych spółki w znacznej części (pkt 2).

Jednakże do członków zarządu podmiotów innych niż spółki kapitałowe, które nie prowadzą działalności gospodarczej, do których należą stowarzyszenia i fundacje uprawnione m.in. do otrzymania dotacji podlegających zwrotowi, pierwsze ze wskazanych dwóch przesłanek egzoneracyjnych nie znajdują zastosowania ze względu na brak zdolności upadłościowej tych podmiotów. Osoby te, niezależnie od swojego indywidualnego zachowania oraz ewentualnych działań mających na celu przeciwdziałanie nieprawidłowościom w działalności tych podmiotów – mogą więc zwolnić się z odpowiedzialności jedynie poprzez wskazanie mienia, z którego można zaspokoić zobowiązania podatkowe.

Powyższe reguły, w szczególności we wskazanym kontekście działalności organizacji *non profit*, mają charakter bezwzględny, na co skarżą się obywatele w kierowanych do mnie wnioskach. Z tego względu, w dniu 5 czerwca 2023 roku, zwróciłem się do Pana Ministra, podnosząc kwestię zasadności doprecyzowania reguł odpowiedzialności członków zarządów tychże organizacji z uwagi na zasadę bezpieczeństwa prawnego³.

Uważam, że przedstawione mi stanowisko⁴ może podlegać rewizji na tle ponownej analizy spraw, jakie w kierowanych do mnie wnioskach przedstawiają obywatele.

Moją szczególną uwagę zwróciła sprawa indywidualna, w której obywatel sam zgłosił nieprawidłowości do organu nadzoru nad stowarzyszeniem, w związku z czym został następnie odwołany z funkcji członka zarządu. Zachowanie tego rodzaju powinno spotkać się z aprobatą, jako zabezpieczające interes publiczny w postaci ochrony budżetu państwa i przeciwdziałania nieprawidłowościom w wydatkowaniu publicznych środków finansowych.

Konieczność szczególnej ochrony osób wykazujących się taką postawą jest coraz częściej dostrzegana przez prawodawcę na poziomie zarówno Unii Europejskiej, jak i w prawie krajowym, czego przykładem jest przyjęcie oraz implementacja dyrektywy

³ Zob. wystąpienie RPO do Ministra Finansów z 5.06.2023 r. (znak pisma: V.511.881.2022.EG), https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/2023-06/Do_MF_ngosy_odpowiedzialnosc_5.06.2023.pdf (dostęp: 23.12.2025).

⁴ Zob. odpowiedź Ministra Finansów na wystąpienie RPO z 20.06.2023 r. (znak sprawy: DSP5.055.1.2023), https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/2023-06/Odpowiedz_MF_ngosy_odpowiedzialnosc_20.06.2023.pdf (dostęp: 23.12.2025).

Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1937 z dnia 23 października 2019 r. w sprawie ochrony osób zgłaszających naruszenia prawa Unii (Dz. U. UE. L. z 2019 r. Nr 305, str. 17 ze zm.).

Na gruncie obowiązujących przepisów, pomimo podjęcia działań naprawczych – analogicznych do tych, jakie w przypadku osób będących członkami zarządów w spółkach kapitałowych stanowią czynności wskazane w cytowanym wyżej przepisie art. 116 § 1 pkt 1 O.p. – każda osoba w sytuacji takiej jak Wnioskodawca ponosi odpowiedzialność całym swoim majątkiem, solidarnie z pozostałymi członkami zarządu ze względu na to, że ustawodawca nie przewidział szczególnej przesłanki egzoneracyjnej, zaś wskazany powyżej przepis nie daje się stosować odpowiednio do organizacji *non profit*⁵.

Warto przy tym podkreślić, że ustawodawca przewidział niewiele środków prawnych pozwalających na podjęcie skutecznych działań przeciwko ewentualnym nieprawidłowościom wynikającym z działań zarządu jako ciała kolegialnego, którym dana osoba może się sprzeciwiać. Można więc wyobrazić sobie, że analogicznie do czynności polegającej na zainicjowaniu postępowania upadłościowego można by potraktować zainicjowanie działań nadzorczych organu w trybie art. 28, 29 i nast. Prawa stowarzyszeniowego⁶.

Niestety ustawodawca w taki sposób ukształtował sytuację faktyczną osoby, która zamierza zasygnalizować nieprawidłowości odpowiednim organom, że osoba taka inicjując postępowanie naprawcze, jednocześnie inicjuje postępowanie, które z konieczności prowadzi będzie do jej nieuniknionej odpowiedzialności (a w wielu przypadkach do poważnych trudności finansowych), niezależnie od tego, czy ponosi ona winę za zaistniałe okoliczności, lub czy podjęła jakiegokolwiek działania naprawcze.

Powyzsza sytuacja ilustruje problem, który w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego przyjęto kwalifikować w kategoriach naruszenia zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. Jak orzekł Trybunał w wyroku w sprawie o sygn. akt K 27/00, zasada ta wyraża się w takim stanowieniu i stosowaniu prawa, aby nie stawało się ono swoistą pułapką dla obywatela. Orzeczenie przeciwstawia się kształtowaniu sytuacji jednostki w sposób, w którym jednostka, działając w dobrej wierze, nie może liczyć na pomoc i uwzględnienie pozytywnej

⁵ Zob. przykładowo wyrok NSA z 1 sierpnia 2013 r., sygn. akt I FSK 1246/12.

⁶ Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. Prawo o stowarzyszeniach (tekst jednolity, Dz. U. z 2020 r. poz. 2261, powołana jako: Prawo stowarzyszeniowe).

wobec celów regulacji prawnej postawy, narażając się dodatkowo na osobistą odpowiedzialność. Sytuacja taka wydaje się również niecelowa z perspektywy urzeczywistniania w praktyce zasad ochrony budżetu i przeciwdziałania nieprawidłowościom w wydatkowaniu publicznych środków finansowych w modelu rozproszonej kontroli sprawowanej przez członków społeczeństwa otwartego i zaangażowanego.

W tych okolicznościach, a także będąc świadomym trwających prac legislacyjnych nad zmianą Ordynacji podatkowej, mających na celu dostosowanie zasad odpowiedzialności osób trzecich za zaległości podatkowe spółki kapitałowej (projekt UC138), działając na podstawie art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (tekst jednolity, Dz. U. z 2024 r. poz. 1264 ze zm.) — pragnę zwrócić się do Pana Ministra o rozważenie, czy zainicjowanie działań nadzorczych przez członka zarządu fundacji lub stowarzyszenia nieprowadzącego działalności gospodarczej nie powinno stanowić przesłanki egzoneracyjnej w systemie solidarnej odpowiedzialności członków zarządów stowarzyszeń i fundacji z tytułu zaległości podatkowych oraz środków publicznych stanowiących niepodatkowe należności budżetowe o charakterze publicznoprawnym. W ujęciu konstrukcyjnym art. 116a § 1 zd. drugie O.p. jest bowiem przepisem odsyłającym, dalsze zaś normy prawne zawarte w powołanej nadrzędnej jednostce redakcyjnej mają charakter zrębowy, co – przez wzgląd na przedstawione w niniejszym wystąpieniu okoliczności – zdaje się wymagać odpowiedniego ich uzupełnienia i dostosowania do sytuacji faktycznej i prawnej członków zarządów organizacji *non profit*.

Z poważaniem

Marcin Wiącek

Rzecznik Praw Obywatelskich

/-wydano i podpisano elektronicznie/