

# **ODPOWIEDZIALNOŚĆ OSÓB ZARZĄDZAJĄCYCH PODMIOTAMI GOSPODARCZYMI**

redakcja naukowa Jadwiga Glumińska-Pawlic

---

Jadwiga Glumińska-Pawlic, Marek Mikuła, Artur Oleś

---



# **ODPOWIEDZIALNOŚĆ OSÓB ZARZĄDZAJĄCYCH PODMIOTAMI GOSPODARCZYMI**

**Ujęcie publicznoprawne**

**redakcja naukowa Jadwiga Glumińska-Pawlic**

---

Jadwiga Glumińska-Pawlic, Marek Mikuła, Artur Oleś

---

Stan prawny na 1 kwietnia 2022 r.

Recenzent

Prof. dr hab. Leszek Wilk

Wydawca

Grzegorz Jarecki

Redaktor prowadzący

Livia Śpiewak

Opracowanie redakcyjne

Katarzyna Świerk-Bożek

Projekt okładek serii

Wojtek Janikowski, Przemek Dębowski

Poszczególne części książki napisali:

Jadwiga Glumińska-Pawlic: rozdziały I pkt 1, V, VI pkt 5

Marek Mikuła: rozdziały I pkt 2–3, II, IV, VI pkt 1–4 i pkt 6–9

Artur Oleś: rozdział III



Ta książka jest wspólnym dziełem twórcy i wydawcy. Prosimy, byś przestrzegał przysługujących im praw. Książkę możesz udostępnić osobom bliskim lub osobiście znanym, ale nie publikuj jej w internecie. Jeśli cytujesz fragmenty, nie zmieniaj ich treści i koniecznie zaznacz, czyje to dzieło. A jeśli musisz skopiować część, rób to jedynie na użytek osobisty.

Szanujemy prawo i własność

Więcej na [www.legalnakultura.pl](http://www.legalnakultura.pl)

Polska Izba Książki

© Copyright by Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2022

ISBN 978-83-8286-301-7

Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o.

Dział Praw Autorskich

01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33

tel. 728 313 462

e-mail: [PL-ksiazki@wolterskluwer.com](mailto:PL-ksiazki@wolterskluwer.com)

księgarnia internetowa [www.profinfo.pl](http://www.profinfo.pl)

## SPIS TREŚCI

|                                                                                                                           |           |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>Wykaz skrótów .....</b>                                                                                                | <b>9</b>  |
| <b>Wstęp .....</b>                                                                                                        | <b>13</b> |
| <b>Rozdział I</b>                                                                                                         |           |
| <b>Wprowadzenie do problematyki odpowiedzialności publicznoprawnej osób zarządzających podmiotami gospodarczymi .....</b> | <b>15</b> |
| 1. Pojęcie odpowiedzialności na gruncie prawa publicznego .....                                                           | 15        |
| 2. Rys historyczny – odpowiedzialność osób zarządzających podmiotami gospodarczymi.....                                   | 17        |
| 3. Rodzaje odpowiedzialności publicznoprawnej .....                                                                       | 19        |
| <b>Rozdział II</b>                                                                                                        |           |
| <b>Zakres podmiotowy i przedmiotowy odpowiedzialności publicznoprawnej ....</b>                                           | <b>23</b> |
| 1. Osoba zarządzająca podmiotem gospodarczym .....                                                                        | 23        |
| 2. Zakres podmiotowy odpowiedzialności publicznoprawnej .....                                                             | 29        |
| 3. Ustawa o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary .....                              | 30        |
| 4. Zakres przedmiotowy odpowiedzialności publicznoprawnej.<br>Odpowiedzialność administracyjna, karna i podatkowa.....    | 32        |
| 5. Odpowiedzialność karna osób zarządzających w związku z otrzymaniem pomocy publicznej w czasie pandemii COVID-19.....   | 34        |
| 6. Podwyższony wzorec staranności osób zarządzających podmiotami gospodarczymi.....                                       | 36        |
| 7. Wymóg niekaralności osób zarządzających.....                                                                           | 38        |
| <b>Rozdział III</b>                                                                                                       |           |
| <b>Odpowiedzialność karna w obrocie gospodarczym i odpowiedzialność podmiotów zbiorowych .....</b>                        | <b>41</b> |
| 1. Odpowiedzialność karna w obrocie gospodarczym – zagadnienia ogólne                                                     | 41        |
| 1.1. Uwagi ogólne .....                                                                                                   | 41        |
| 1.2. Podmiot i przedmiot przestępstw gospodarczych .....                                                                  | 42        |

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |    |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 1.3. Strona podmiotowa .....                                                                                                                                                                                                                                                                                       | 44 |
| 1.4. Strona przedmiotowa, związek przyczynowy w przestępstwach<br>gospodarczych.....                                                                                                                                                                                                                               | 46 |
| 2. Czyn zabroniony w przestępstwach gospodarczych .....                                                                                                                                                                                                                                                            | 49 |
| 2.1. Bezprawność zachowania .....                                                                                                                                                                                                                                                                                  | 49 |
| 2.2. Karygodność czynu.....                                                                                                                                                                                                                                                                                        | 50 |
| 2.3. Zawinienie .....                                                                                                                                                                                                                                                                                              | 51 |
| 3. Wyłączenie odpowiedzialności karnej w obrocie gospodarczym.....                                                                                                                                                                                                                                                 | 53 |
| 3.1. Uwagi ogólne .....                                                                                                                                                                                                                                                                                            | 53 |
| 3.2. Błąd i nieświadomość bezprawności .....                                                                                                                                                                                                                                                                       | 53 |
| 3.3. Stan wyższej konieczności .....                                                                                                                                                                                                                                                                               | 54 |
| 3.4. Zgoda pokrzywdzonego .....                                                                                                                                                                                                                                                                                    | 58 |
| 3.5. Ryzyko nowatorskie .....                                                                                                                                                                                                                                                                                      | 59 |
| 4. Przestępstwa w obrocie gospodarczym .....                                                                                                                                                                                                                                                                       | 60 |
| 4.1. Uwagi ogólne .....                                                                                                                                                                                                                                                                                            | 60 |
| 4.2. Wyrządzenie szkody w obrocie gospodarczym .....                                                                                                                                                                                                                                                               | 61 |
| 4.3. Oszustwo .....                                                                                                                                                                                                                                                                                                | 65 |
| 4.4. Przestępstwa popełniane z pokrzywdzeniem wierzycieli .....                                                                                                                                                                                                                                                    | 67 |
| 4.5. Przestępstwa związane z wystawianiem nierzetelnych faktur<br>i nierzetelnym prowadzeniem dokumentacji działalności gospodarczej...                                                                                                                                                                            | 72 |
| 4.6. Oszustwo kredytowe.....                                                                                                                                                                                                                                                                                       | 76 |
| 4.7. Łapownictwo bierne i czynne, przekroczenie uprawnień<br>i niedopełnienie obowiązków .....                                                                                                                                                                                                                     | 79 |
| 5. Odpowiedzialność podmiotów zbiorowych .....                                                                                                                                                                                                                                                                     | 82 |
| 6. Przepisy karne zawarte w Kodeksie spółek handlowych, Prawie<br>upadłościowym, ustawie o obrocie instrumentami finansowymi,<br>ustawie o ofercie publicznej i warunkach wprowadzania instrumentów<br>finansowych do zorganizowanego systemu obrotu oraz o spółkach<br>publicznych i ustawie o rachunkowości..... | 89 |

## Rozdział IV

### Odpowiedzialność karnoskarbowa osób zarządzających podmiotami gospodarczymi .....

|                                                                                                                                                     |     |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 1. Podstawy odpowiedzialności karnoskarbowej .....                                                                                                  | 123 |
| 2. Odpowiedzialność osób zarządzających na gruncie przepisów Kodeksu<br>karnego skarbowego .....                                                    | 126 |
| 3. Możliwość uniknięcia odpowiedzialności karnoskarbowej osób<br>zarządzających w związku ze skorzystaniem z instytucji tzw. czynnego<br>żalu ..... | 128 |
| 4. Zbieg odpowiedzialności karnej i karnoskarbowej.....                                                                                             | 130 |
| 5. Sankcje za niezłożenie sprawozdania finansowego przez osoby<br>zarządzające – reżim odpowiedzialności .....                                      | 131 |

|                                                       |     |
|-------------------------------------------------------|-----|
| 6. Wybrane przestępstwa lub wykroczenia skarbowe..... | 133 |
| 7. Dobrowolne poddanie się odpowiedzialności .....    | 135 |

## **Rozdział V**

|                                                                                                                                                                |            |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| <b>Odpowiedzialność administracyjna (publicznoprawna) .....</b>                                                                                                | <b>137</b> |
| 1. Teoria odpowiedzialności na gruncie prawa publicznego, sankcje administracyjne, administracyjne kary pieniężne.....                                         | 137        |
| 2. Odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.....                                                                                         | 143        |
| 2.1. Pojęcie odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych .....                                                                             | 143        |
| 2.2. Zakres podmiotowy odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych .....                                                                   | 146        |
| 2.3. Zakres przedmiotowy odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych .....                                                                 | 149        |
| 2.4. Istota odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych .....                                                                              | 154        |
| 2.5. Sankcje za naruszenie dyscypliny finansów publicznych .....                                                                                               | 157        |
| 2.6. Podstawowe zasady postępowania w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych .....                                                              | 161        |
| 3. Ochrona osób niepełnosprawnych – odpowiedzialność za naruszenie przepisów dotyczących wpłat na Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych ..... | 168        |
| 4. Odpowiedzialność osób zarządzających podmiotami gospodarczymi na gruncie prawa pracy.....                                                                   | 170        |
| 5. Odpowiedzialność płatnika składek na ubezpieczenia społeczne i zdrowotne .....                                                                              | 173        |
| 6. Kary pieniężne przewidziane w przepisach ustawy o rachunkowości oraz ustawy o biegłych rewidentach, firmach audytorskich oraz nadzorze publicznym.....      | 175        |
| 7. Odpowiedzialność administracyjna przedsiębiorcy w związku z otrzymaniem pomocy finansowej w trakcie pandemii COVID-19 .....                                 | 179        |
| 7.1. Tarcze antykryzysowe.....                                                                                                                                 | 179        |
| 7.2. Fundusze pomocowe Polskiego Funduszu Rozwoju.....                                                                                                         | 183        |
| 7.3. System dopłat Banku Gospodarstwa Krajowego do oprocentowania kredytów .....                                                                               | 184        |
| 8. Wybrane akty prawne przewidujące sankcje administracyjne dla osób zarządzających podmiotami gospodarczymi.....                                              | 185        |
| 8.1. Ochrona środowiska .....                                                                                                                                  | 185        |
| 8.2. Ochrona konkurencji i konsumentów.....                                                                                                                    | 193        |
| 8.3. Ochrona danych osobowych .....                                                                                                                            | 198        |
| 8.4. Ochrona zabytków i opieka nad zabytkami.....                                                                                                              | 200        |

**Rozdział VI**

|                                                                                                                     |         |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------|
| <b>Odpowiedzialność podatkowa</b> .....                                                                             | 203     |
| 1. Uwagi ogólne.....                                                                                                | 203     |
| 2. Zakres odpowiedzialności osób trzecich .....                                                                     | 205     |
| 2.1. Uwagi ogólne.....                                                                                              | 205     |
| 2.2. Zakres podmiotowy odpowiedzialności osób trzecich .....                                                        | 205     |
| 2.3. Podstawy odpowiedzialności i termin przedawnienia<br>odpowiedzialności.....                                    | 206     |
| 3. Odpowiedzialność członków zarządu spółek kapitałowych oraz<br>innych osób prawnych .....                         | 207     |
| 4. Przesłanki uwolnienia się od odpowiedzialności z art. 116 i 116a o.p. ....                                       | 208     |
| 5. Schematy podatkowe – sankcje związane z niezgłoszeniem schematów<br>podatkowych .....                            | 210     |
| 6. Skutki podatkowe dla podmiotów reprezentujących podmiot<br>gospodarczy w związku z unikaniem opodatkowania ..... | 213     |
| 7. Wadliwość i nierzetelność księgi podatkowej .....                                                                | 215     |
| 8. Sankcje w ustawie o podatku od towarów i usług. Odpowiedzialność<br>na gruncie art. 108 ustawy .....             | 216     |
| 9. Odpowiedzialność podatkowa w związku z otrzymaniem pomocy<br>publicznej w dobie pandemii COVID-19.....           | 217     |
| <br><b>Podsumowanie</b> .....                                                                                       | <br>219 |
| <br><b>Bibliografia</b> .....                                                                                       | <br>221 |
| <br><b>Autorzy</b> .....                                                                                            | <br>227 |

## WYKAZ SKRÓTÓW

### Akty prawne

|                         |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
|-------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| k.c.                    | – ustawa z 23.04.1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2020 r. poz. 1740 ze zm.)                                                                                                                                                                                                                                           |
| k.h.                    | – rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 27.06.1934 r. – Kodeks handlowy (Dz.U. Nr 57, poz. 502 ze zm.) – uchylone                                                                                                                                                                                               |
| k.k.                    | – ustawa z 6.06.1997 r. – Kodeks karny (Dz.U. z 2021 r. poz. 2345 ze zm.)                                                                                                                                                                                                                                              |
| k.k.s.                  | – ustawa z 10.09.1999 r. – Kodeks karny skarbowy (Dz.U. z 2021 r. poz. 408 ze zm.)                                                                                                                                                                                                                                     |
| Konstytucja RP          | – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.)                                                                                                                                                                                                                                  |
| k.p.                    | – ustawa z 26.06.1974 r. – Kodeks pracy (Dz.U. z 2020 r. poz. 1320 ze zm.)                                                                                                                                                                                                                                             |
| k.p.a.                  | – ustawa z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2021 r. poz. 735 ze zm.)                                                                                                                                                                                                                     |
| k.s.h.                  | – ustawa z 15.09.2000 r. – Kodeks spółek handlowych (Dz.U. z 2020 r. poz. 1526 ze zm.)                                                                                                                                                                                                                                 |
| o.p.                    | – ustawa z 29.08.1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2021 r. poz. 1540 ze zm.)                                                                                                                                                                                                                                      |
| pr. przeds.             | – ustawa z 6.03.2018 r. – Prawo przedsiębiorców (Dz.U. z 2021 r. poz. 162 ze zm.)                                                                                                                                                                                                                                      |
| pr. spółdz.             | – ustawa z 16.09.1982 r. – Prawo spółdzielcze (Dz.U. z 2021 r. poz. 648 ze zm.)                                                                                                                                                                                                                                        |
| pr. stow.               | – ustawa z 7.04.1989 r. – Prawo o stowarzyszeniach (Dz.U. z 2020 r. poz. 2261)                                                                                                                                                                                                                                         |
| pr. upadł.              | – ustawa z 28.02.2003 r. – Prawo upadłościowe (Dz.U. z 2020 r. poz. 1228 ze zm.)                                                                                                                                                                                                                                       |
| rozporządzenie 596/2014 | – rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 596/214 z 16.04.2014 r. w sprawie nadużyć na rynku (rozporządzenie w sprawie nadużyć na rynku) oraz uchylające dyrektywę 2003/6/WE Parlamentu Europejskiego i Rady i dyrektywy Komisji 2003/124/WE, 2003/125/WE i 2004/72/WE (Dz.Urz. UE L 173, s. 1, ze zm.) |

|                         |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
|-------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| rozporządzenie 2016/679 | – rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2016/679 z 27.04.2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych) (Dz.Urz. UE L 119, s. 1, ze sprost.) |
| u.f.p.                  | – ustawa z 27.08.2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2021 r. poz. 305 ze zm.)                                                                                                                                                                                                                                              |
| u.o.i.f.                | – ustawa z 29.07.2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi (Dz.U. z 2021 r. poz. 328 ze zm.)                                                                                                                                                                                                                                  |
| u.o.k.k.                | – ustawa z 16.02.2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz.U. z 2021 r. poz. 275)                                                                                                                                                                                                                                        |
| u.o.n.d.f.              | – ustawa z 17.12.2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz.U. z 2021 r. poz. 289 ze zm.)                                                                                                                                                                                                    |
| u.o.p.                  | – ustawa z 29.07.2005 r. o ofercie publicznej i warunkach wprowadzania instrumentów finansowych do zorganizowanego systemu obrotu oraz o spółkach publicznych (Dz.U. z 2021 r. poz. 1983 ze zm.)                                                                                                                                |
| u.o.p.z.                | – ustawa z 28.10.2002 r. o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary (Dz.U. z 2020 r. poz. 358 ze zm.)                                                                                                                                                                                         |
| u.p.p.                  | – ustawa z 25.09.1981 r. o przedsiębiorstwach państwowych (Dz.U. z 2021 r. poz. 1317)                                                                                                                                                                                                                                           |
| u.r.                    | – ustawa z 29.09.1994 r. o rachunkowości (Dz.U. z 2021 r. poz. 217 ze zm.)                                                                                                                                                                                                                                                      |
| u.r.z.s.                | – ustawa z 27.08.1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz.U. z 2021 r. poz. 573 ze zm.)                                                                                                                                                                                      |
| ustawa COVID-19         | – ustawa z 2.03.2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz.U. z 2021 r. poz. 2095 ze zm.)                                                                                                 |
| ustawa o VAT            | – ustawa z 11.03.2004 r. o podatku od towarów i usług (Dz.U. z 2021 r. poz. 685 ze zm.)                                                                                                                                                                                                                                         |

## Czasopisma, zbiory orzecznictwa

|             |                                                        |
|-------------|--------------------------------------------------------|
| OSNKW       | – Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Karna i Wojskowa |
| OSP         | – Orzecznictwo Sądów Polskich                          |
| OTK         | – Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego               |
| PiP         | – Państwo i Prawo                                      |
| Prok. i Pr. | – Prokuratura i Prawo                                  |
| PS          | – Przegląd Sądowy                                      |

**Inne**

|       |                                                                |
|-------|----------------------------------------------------------------|
| CEIDG | – Centralna Ewidencja i Informacja o Działalności Gospodarczej |
| KRS   | – Krajowy Rejestr Sądowy                                       |
| NSA   | – Naczelny Sąd Administracyjny                                 |
| OECD  | – Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju                |
| PFR   | – Polski Fundusz Rozwoju                                       |
| PFRON | – Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych       |
| SA    | – Sąd Apelacyjny                                               |
| SN    | – Sąd Najwyższy                                                |
| TK    | – Trybunał Konstytucyjny                                       |
| VAT   | – podatek od towarów i usług                                   |
| WSA   | – Wojewódzki Sąd Administracyjny                               |



## WSTĘP

Prezentowana publikacja stanowi próbę kompleksowego opracowania zagadnienia odpowiedzialności członków organów zarządzających spółek prawa handlowego, kierowników jednostek sektora finansów publicznych, a także menedżerów i innych osób podejmujących kluczowe decyzje w imieniu reprezentowanych podmiotów prowadzących najczęściej działalność gospodarczą. Książka powstała jako suma doświadczeń teoretycznych, jak i praktycznych jej autorów, związanych zawodowo z praktyką życia gospodarczego, wykonujących obsługę prawną podmiotów gospodarczych, których kadra zarządzająca może ponosić szeroko pojmowaną odpowiedzialność, także osobistą, na gruncie prawa publicznego.

Wychodząc od tradycyjnego rozumienia „odpowiedzialności” jako powinności stosownego działania czy zaniechania, która pociąga za sobą konsekwencje na płaszczyźnie prawnej bądź moralnej za swoje bądź cudze czyny, należy wskazać, że powszechnie obowiązujące przepisy prawa nie definiują w żaden sposób tego pojęcia, natomiast w wielu aktach prawnych wprowadzają różne jej rodzaje – w zależności od statusu podmiotu odpowiedzialnego bądź wagi naruszeń prawa czy też ciążących na tym podmiocie obowiązków.

Odpowiedzialność osób fizycznych zarządzających podmiotami zarówno z sektora publicznego, jak i prywatnego została uregulowana w wielu ustawach obowiązujących w ramach polskiego porządku prawnego. Nierzadko działania bądź zaniechania tych osób mogą rodzić nie tylko odpowiedzialność cywilnoprawną, która pozostaje poza zakresem zainteresowania autorów, ale także odpowiedzialność karną, karnoskarbową, administracyjną czy też podatkową. Mnogość instytucji prawnych związanych z podstawami odpowiedzialności osób zarządzających zarówno podmiotami publicznymi, jak i prywatnymi wymaga szczegółowej charakterystyki oraz systematyki, która pozwoli w pełny sposób zrozumieć zakres tej odpowiedzialności i, co najważniejsze, antycypować skutki niepożądanych działań bądź zaniechań, a tym samym uniknąć surowych sankcji dyscyplinarnych, finansowych i karnych.

Książka może być zatem przydatna zarówno osobom samodzielnie kierującym podmiotami gospodarczymi, jak i zasiadającym w ciałach kolegialnych – niezależnie od

statusu prawnego czy też właścicielskiego zarządzanego podmiotu – w ramach szeroko rozumianej prewencji. Zakres analizowanej problematyki odpowiedzialności wykracza poza standardowe aspekty odpowiedzialności publicznoprawnej, a dynamicznie zmieniające się otoczenie prawne, postępujący rozwój gospodarczy, informatyzacja i globalizacja wymuszają na kadrze zarządzającej posiadanie wiedzy i znajomość wielu regulacji zawierających przepisy sankcyjne, które mogą być zastosowane wobec niej nawet z błahych powodów, niefrasobliwości i drobnych uchybień.

Celem niniejszego opracowania jest przedstawienie w sposób jak najbardziej przejrzysty pełnego katalogu działań i zaniechań, które mogą wywołać pociągnięcie do odpowiedzialności osób zarządzających podmiotami publicznymi, jak i prywatnymi, nawet w sytuacji, gdy nie znają oni przepisów i nie zdają sobie sprawy z ryzyka, jakie niesie ze sobą podejmowanie decyzji lub ich brak. Aby zrealizować postawiony sobie cel, autorzy zamierzają wykorzystać nie tylko dorobek doktryny, ale także orzecznictwo sądowe i własne doświadczenia zawodowe.

*Autorzy*

## Rozdział I

# WPROWADZENIE DO PROBLEMATYKI ODPOWIEDZIALNOŚCI PUBLICZNOPRAWNEJ OSÓB ZARZĄDZAJĄCYCH PODMIOTAMI GOSPODARCZYMI

## 1. Pojęcie odpowiedzialności na gruncie prawa publicznego

Zarządzanie podmiotem gospodarczym wiąże się nie tylko z ryzykiem, ale i z odpowiedzialnością, najczęściej ujmowaną jako ujemne konsekwencje określone w normach prawnych, które kierowane są wobec podmiotu gotowego do ponoszenia konsekwencji za swoje zachowanie lub jego brak. Stąd też istotne jest określenie przez prawo podmiotu odpowiedzialnego, treści przypisywanej mu odpowiedzialności (wskazania, za co jest odpowiedzialny) i w jaki sposób jest odpowiedzialny. Ponoszenie odpowiedzialności oznacza więc powstanie niekorzystnego skutku dla podmiotu, który swoim działaniem, zaniedbaniem obowiązków, niedopatrzaniem czy lekkomyślnością narusza określoną normę prawną. W takim przypadku chodzi o wskazanie osoby winnej, by pociągnąć ją do odpowiedzialności, nałożyć sankcje i zażądać zadośćuczynienia powstałej szkody.

Pojęcie odpowiedzialności prawnej bywa odnoszone do pojęcia sankcji prawnej – w takim ujęciu odpowiedzialność sprowadza się do zasady ponoszenia ujemnych konsekwencji albo faktycznego ich ponoszenia. Stąd też w literaturze sankcje prawne dzieli się na środki egzekucyjne, sankcje karne czy sankcje nieważności, co oznacza, że realizacja nie każdej sankcji jest tożsama z odpowiedzialnością – przykładem może być właśnie sankcja nieważności. W przypadku dwóch pierwszych rodzajów sankcji istnieją poważne wątpliwości, czy są to sankcje prawne. Stanowiska zależą przede wszystkim od przyjętej definicji sankcji prawnej, którą można utożsamiać z całokształtem gwarancji prawnych zabezpieczających realizację prawa<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> J. Filipek, *Sankcja prawna w prawie administracyjnym*, PiP 1963/12, s. 878.

Pociągnięcie do odpowiedzialności spełnia przy tym funkcje retrospektywne i pro-spektywne dla eliminacji podobnych zachowań w przyszłości. W tym znaczeniu należy stwierdzić, że nie ma odpowiedzialności bez reżimu odpowiedzialności, który jest najsilniejszym instrumentem, gwarancją i bodźcem zmuszającym do postępowania zgodnego z prawem, a zarazem najskuteczniejszym narzędziem obrony i ochrony autorytetu władzy oraz praw i interesów tych, którym ma ona służyć<sup>2</sup>.

Pojęcie odpowiedzialności prawnej stanowi pewien rodzaj odpowiedzialności, której zasady oraz zakres podmiotowy i przedmiotowy uregulowano normami prawnymi, natomiast treść nie została prawem ustalona. Stąd też pojęcie odpowiedzialności wywołuje wiele sporów teoretyczno-prawnych i najczęściej rozpatrywane jest na gruncie różnych gałęzi prawa (odpowiedzialność cywilnoprawna, karna, konstytucyjna). Odpowiedzialności najczęściej towarzyszy cel zrekompensowania szkody (nie tylko materialnej), która powstała w związku z zaistnieniem określonego zdarzenia lub jego brakiem. Odpowiedzialność może wiązać się zarówno z działaniami legalnymi, jak i nielegalnymi. Pierwszy rodzaj odpowiedzialności obejmuje przede wszystkim odpowiedzialność majątkową, a działania doprowadzające do straty mają specjalną postać prawną ocenianą zgodnie z normami prawa publicznego<sup>3</sup>. Natomiast kategoria odpowiedzialności za działania nielegalne jest wewnątrznie zróżnicowana i najczęściej wyróżnia się następujące jej rodzaje:

- 1) odpowiedzialność karna,
- 2) odpowiedzialność karnoskarbowa,
- 3) odpowiedzialność podatkowa,
- 4) odpowiedzialność finansowa,
- 5) odpowiedzialność służbowa,
- 6) odpowiedzialność dyscyplinarna i porządkowa (jako szczególny rodzaj odpowiedzialności pracowniczej),
- 7) odpowiedzialność majątkowa przewidziana w prawie cywilnym.

Odpowiedzialność na gruncie prawa publicznego traktowana jest jako przewidziana prawem możliwość uruchomienia z urzędu przez organ administracji publicznej sankcji wobec konkretnego podmiotu, którego działanie lub zaniechanie zostało negatywnie ocenione w przepisach prawa. Przewidziane prawem dolegliwe środki o charakterze sankcyjnym realizowane są w formach swoistych dla administracji i według stosownej procedury, przybierając najczęściej postać kar pieniężnych, których celem jest przede wszystkim wyrządzenie dolegliwości i napiętnowanie zachowania (działania lub zaniechania) tego podmiotu<sup>4</sup>. Konsekwencje te przypisywane są danemu podmiotowi

<sup>2</sup> Zob. Z. Duniewska, M. Stahl, *Wprowadzenie [w:] Odpowiedzialność administracji i w administracji*, red. Z. Duniewska, M. Stahl, Warszawa 2013, s. 19.

<sup>3</sup> Szerzej J. Boć, *Odpowiedzialność [w:] Administracja publiczna*, red. J. Boć, Wrocław 2004, s. 346.

<sup>4</sup> Zob. A. Michór, *Z problematyki odpowiedzialności administracyjnej [w:] Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego*, red. J. Boć, A. Chajbowicz, Wrocław 2009, s. 650.

zgodnie z zasadami opisanymi w porządku prawnym konkretnego państwa i nie można rozpatrywać aspektu odpowiedzialności organów zarządzających bez powiązania jej z odpowiedzialnością poszczególnych osób działających jako organ lub w jego imieniu, ponieważ to człowiek jako trzon organizacji jest odpowiedzialny za jej działania lub zaniechania. Istotną przesłanką uruchomienia procedury, której celem jest pociągnięcie do odpowiedzialności, jest działanie lub zaniechanie, a zatem wszelkie formy aktywności prowadzące do naruszenia prawa lub wszelkie sytuacje, w których należało działać, ale podmiot zachował się biernie.

W przypadku gdy to samo zachowanie jest penalizowane na gruncie prawa wykroczeń, karnego lub karnoskarbowego, kara wymierzona za wykroczenie, wykroczenie karnoskarbowe, przestępstwo bądź przestępstwo karnoskarbowe – z uwagi na te same funkcje, jakie kary te spełniają – powinna być brana pod uwagę przy wymierzaniu administracyjnej kary pieniężnej. Nie oznacza to, że administracyjna kara pieniężna nie powinna być dolegliwa; dolegliwość kary musi być proporcjonalna do rodzaju i stopnia naruszenia prawa.

Odnosząc się do dyrektywy uwzględniania przy wymiarze kary „warunków osobistych” strony, należy zwrócić uwagę, że – zgodnie z poglądami doktryny – na warunki osobiste składają się warunki: materialne, mieszkalne, socjalne, zatrudnienie, stan zdrowia, sytuacja rodzinna i związane z tym obowiązki, a także stan konfliktów i zatargów oraz poziom integracji ze środowiskiem<sup>5</sup>. Warunki osobiste z natury rzeczy mogą odnosić się do osób fizycznych. Brak przy tym podstaw, aby wyłączyć stosowanie tej dyrektywy również do osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą. Pojęcie „warunki osobiste” jest znane między innymi prawu karnemu. Rozumienie tego pojęcia powinno być takie samo także na gruncie odpowiedzialności administracyjnej, skutkującej nałożeniem administracyjnej kary pieniężnej. Okoliczności te mogą wpłynąć na wymiar kary zarówno łagodząco, jak i obciążająco. Należy podkreślić, że każda z tych okoliczności powinna zostać przez organ przeanalizowana, co winno być odzwierciedlone w uzasadnieniu decyzji o nałożeniu kary.

## 2. Rys historyczny – odpowiedzialność osób zarządzających podmiotami gospodarczymi

Odpowiedzialność osób zarządzających podmiotami gospodarczymi w polskim systemie prawnym jest instytucją, jak się wydaje, która historycznie nabrała znaczenia dopiero w momencie rozwoju obrotu gospodarczego i pojawienia się nowych form aktywności gospodarczej w Polsce. Regulacje prawne dotyczące tego zakresu odpowiedzialności

<sup>5</sup> Por. K. Buchała [w:] K. Buchała, A. Zoll, *Kodeks karny. Część ogólna. Komentarz*, Kraków 1998, art. 53, teza 32, s. 397–398; J. Wojciechowska [w:] *Kodeks karny. Część ogólna. Komentarz*, red. G. Rejman, Warszawa 1999, s. 924.

mają swoje korzenie jeszcze w przedwojennych aktach prawnych dotyczących funkcjonowania podmiotów gospodarczych.

Rozważania, które zostaną przeprowadzone w kolejnych rozdziałach powinny jednak zostać poprzedzone wyjaśnieniem genezy regulacji prawnych dotyczących odpowiedzialności osób zarządzających podmiotami gospodarczymi w Polsce.

Podstawą odpowiedzialności subsydiarnej zarządu w spółkach z ograniczoną odpowiedzialnością był art. 298 § 1 k.h., który stanowił, że jeżeli egzekucja przeciwko spółce okaże się bezskuteczna, członkowie zarządu odpowiadają osobiście i solidarnie za jej zobowiązania. Na podstawie art. 298 § 2 k.h. członek zarządu mógł się uwolnić od powyższej odpowiedzialności, jeżeli wykazał, że we właściwym czasie zgłoszono upadłość lub wszczęto postępowanie zapobiegające upadłości (postępowanie układowe) albo że niezgłoszenie upadłości oraz niewszczęcie postępowania zapobiegającego upadłości nastąpiło nie z jego winy albo wreszcie, że mimo niezgłoszenia upadłości oraz niewszczęcia postępowania zapobiegającego upadłości wierzyciel nie poniósł szkody. Ponadto, zgodnie z art. 298 § 3 k.h., przepisy powołanego artykułu nie naruszały przepisów ustanawiających dalej idącą odpowiedzialność członków zarządu

Wprowadzona po II wojnie światowej w naszym kraju gospodarka centralnie planowana spowodowała, że w czasach PRL w zasadzie nie funkcjonowały spółki prawa handlowego. Podstawą gospodarki państwowej były jednostki gospodarki uspołecznionej, do których zaliczano zwłaszcza przedsiębiorstwa państwowe oraz spółdzielnie<sup>6</sup>. Uregulowania zawarte w Kodeksie handlowym pozostawiono wyłącznie w celu utrzymania fasady istnienia prawa spółek w okresie PRL. Z ustroju spółek korzystały więc wyłącznie podmioty państwowe (np. banki), albowiem prywatna działalność gospodarcza była znacznie utrudniona, a wręcz niemożliwa. Należy wskazać, że w czasach PRL nie funkcjonowały zasadniczo prywatne podmioty gospodarcze, toteż nie istniały zasadniczo mechanizmy odpowiedzialności osób zarządzających podmiotami gospodarczymi. W kontekście odpowiedzialności osób zarządzających podmiotami gospodarczymi szczególnie istotne są regulacje dotyczące odpowiedzialności subsydiarnej zarządów spółki z ograniczoną odpowiedzialnością i odnoszące się do tej materii bogate orzecznictwo Sądu Najwyższego. Zdaniem K. Osajdy art. 299 k.s.h. to jeden z przepisów zdecydowanie najczęściej wykładanych i stosowanych w orzecznictwie Sądu Najwyższego, mimo że jego praktyczne znaczenie i znaczenie jego poprzednika o niemal identycznym brzmieniu (art. 298 k.h.) nie jest długie, bo sięga 1989 r. (w poprzednim systemie gospodarczym spółki prawa handlowego miały znikomy udział w obrocie prawnym, zwłaszcza krajowym)<sup>7</sup>.

<sup>6</sup> S. Grzybowski [w:] *System prawa cywilnego*, t. 1. *Część ogólna*, red. S. Grzybowski, Ossolineum 1985, s. 567.

<sup>7</sup> K. Osajda, J. Zębala, *Odpowiedzialność członków zarządu spółek kapitałowych w razie bezskuteczności egzekucji z majątku spółki. W poszukiwaniu odpowiedników unormowania z art. 299 k.s.h.*, Warszawa 2016, s. 4–5.

### 3. Rodzaje odpowiedzialności publicznoprawnej

Niniejsze opracowanie dotyczące publicznoprawnego ujęcia odpowiedzialności wymaga na samym początku wyjaśnienia, jak rozumiana jest odpowiedzialność prawna będąca przedmiotem rozważań. W doktrynie wskazuje się, że pojęcie odpowiedzialności jest pojęciem szeroko stosowanym w różnych dziedzinach prawa materialnego. Sama „odpowiedzialność” w znaczeniu potocznym rozumiana jest jako pewna konieczność bądź obowiązek przyjęcia na siebie powinności moralnej lub prawnej, a także odpowiedzialności za swoje czyny i poniesienie w związku z tym określonych konsekwencji<sup>8</sup>.

Odpowiedzialność publicznoprawną (czy też prawną) można zdefiniować jako zasadę ponoszenia (lub potencjalność ponoszenia) przez określony podmiot (osobę fizyczną, osobę prawną lub ułonną osobę prawną) przewidzianych prawem wszelkich ujemnych konsekwencji (następstw) za zdarzenia lub stany rzeczy podlegające negatywnej kwalifikacji normatywnej, które przypisywane są prawnie określonemu podmiotowi w danym systemie prawnym<sup>9</sup>. Takie rozumienie odpowiedzialności prawnej ma zatem swoje granice wyznaczone w obrębie zainteresowań na gruncie niniejszego opracowania. Precyzyjne zakreślenie tych granic i tak rozumiana odpowiedzialność prawna ma szczególne znaczenie w kontekście relacji publicznoprawnych. Natomiast poza przedmiotem zainteresowania autorów w ramach niniejszej pracy znajdują się wszelkie stosunki cywilnoprawne, w ramach których istnieje również możliwość wyodrębnienia określonej odpowiedzialności prawnej i ponoszenia konsekwencji zarówno działań, jak i zaniechań, ale już na gruncie cywilnoprawnym.

Prawidłowe funkcjonowanie podmiotów gospodarczych jest uzależnione zarówno od odpowiedniego zarządzania, jak i przestrzegania norm prawnych o charakterze bezwzględnie obowiązującym. Nieodłącznym elementem obrotu gospodarczego są relacje o charakterze publicznoprawnym, gdzie z jednej strony występuje podmiot gospodarczy, z drugiej zaś podmioty publiczne. Cechą charakterystyczną relacji publicznoprawnych jest brak równości podmiotów i konieczność władczego podporządkowania się podmiotów prywatnych względem podmiotów publicznych, które są powołane do egzekwowania odpowiedzialności publicznoprawnej uczestników obrotu gospodarczego. Takie ukształtowanie stosunku publicznoprawnego wynika z jednostronnej decyzji organu władzy publicznego lub z mocy samego prawa. Należy wskazać, że uprawnienia i obowiązki podmiotów gospodarczych nie są dobrowolnie ustalane, lecz definiowane przez normy bezwzględnie obowiązujące. Istotną implikacją niewykonania obowiązków publicznoprawnych jest możliwość poniesienia odpowiedzialności finansowej, administracyjnej czy też karnej.

<sup>8</sup> T. Stawecki, P. Winczorek, *Wstęp do prawoznawstwa*, Warszawa 2003, s. 204 i n. oraz S. Wronkowska, *Podstawowe pojęcia prawa i prawoznawstwa*, Poznań 2003, s. 170 i n.; zob. też M. Borucka-Arctowa, J. Wołęński, *Wstęp do prawoznawstwa*, Kraków 1995, s. 86.

<sup>9</sup> W. Lang, J. Wróblewski, S. Zawadzki, *Teoria państwa i prawa*, Warszawa 1986, s. 385.

Podmioty gospodarcze, czyli uczestnicy obrotu gospodarczego, odpowiadają za działania bądź zaniechania na różnych płaszczyznach odpowiedzialności publicznoprawnej. Historycznie trzeba wskazać, że w polskim systemie prawnym podmiot gospodarczy oznaczał przedsiębiorcę. Podmiot gospodarczy był każdym uczestnikiem obrotu gospodarczego<sup>10</sup>. Zgodnie z art. 2 ust. 2 ustawy z 23.12.1988 r. o działalności gospodarczej podmiotami gospodarczymi były między innymi osoby fizyczne wykonujące działalność gospodarczą, przedsiębiorstwa państwowe, spółdzielnie oraz spółki handlowe. Na potrzeby jednak niniejszej pracy i w celu wyodrębnienia funkcji, jaką sprawuje osoba zarządzająca podmiotem gospodarczym, zasadne jest wyodrębnienie osoby zarządzającej podmiotem gospodarczym od samego podmiotu gospodarczego.

Do rodzajów odpowiedzialności publicznoprawnej, które zostaną omówione w monografii, zaliczymy zatem odpowiedzialność karną, karnoskarbową, administracyjną oraz podatkową. Poza zakresem rozważań objętych niniejszą publikacją pozostaje odpowiedzialność cywilnoprawna, ponieważ jej źródłem są stosunki cywilnoprawne, które diametralnie różnią się swoim charakterem od stosunków publicznoprawnych. Nie można jednak zapominać, że publicznoprawna odpowiedzialność osób zarządzających podmiotami gospodarczymi i przesłanki tej odpowiedzialności są zbliżone do konstrukcji występujących w prawie cywilnym i handlowym, dlatego w niektórych aspektach istotne będzie odwołanie się właśnie do uregulowań prawa prywatnego – na zasadzie porównawczej.

W celu zachowania systematyki rodzajów odpowiedzialności publicznoprawnej, która jest przedmiotem niniejszego opracowania, zdecydowano się omówić konkretne rodzaje odpowiedzialności w kolejnych rozdziałach, poświęconych odpowiedzialności karnej, karnoskarbowej, administracyjnej oraz podatkowej.

Obrót gospodarczy ulega stałemu rozwojowi i osoby zarządzające podmiotami gospodarczymi (menedżerowie, członkowie zarządów, kierownicy) są zobowiązane sprostać coraz większej liczbie obowiązków wynikających z przepisów powszechnie obowiązujących. Współczesny menedżer musi niejednokrotnie korzystać z wieloaspektowej pomocy zewnętrznych podmiotów (takich jak kancelarie prawne czy podatkowe), aby minimalizować ryzyko wystąpienia odpowiedzialności na różnych płaszczyznach. W obecnych czasach wzrasta zatem znaczenie systemów zarządzania zgodnością (*Compliance Management Systems*<sup>11</sup>), które mają pomagać przedsiębiorstwom, jak i menedżerom działać zgodnie z przepisami prawa, identyfikować nieprawidłowości, a także zarządzać ryzykiem. Obecnie polskie przepisy prawa nie nakładają na każdy podmiot gospodarczy obowiązku wdrożenia odpowiedniej polityki *compliance*, jednakże w przypadku choćby

<sup>10</sup> Ustawa z 23.12.1988 r. o działalności gospodarczej (Dz.U. Nr 41, poz. 324 ze zm.).

<sup>11</sup> Zob. szerzej Ch. Parker, S. Gilad, *Internal Corporate Compliance Management Systems: Structure, Culture and Agency*, Cheltenham 2011.

spółek, które są notowane na Giełdzie Papierów Wartościowych w Warszawie, istnieje obowiązek wdrożenia odpowiednich standardów wewnętrznej polityki zgodności.

Niniejsza monografia ma stanowić kompleksowe opracowanie zakresu i źródeł odpowiedzialności publicznoprawnej osób zarządzającymi podmiotami gospodarczymi, ze szczególnym uwzględnieniem aspektów odpowiedzialności karnej, karnoskarbowej, finansowej, administracyjnej, a także podatkowej. Zmieniające się realia gospodarcze i coraz wyższe wymagania profesjonalnego obrotu gospodarczego wymagają od osób zarządzających podmiotami gospodarczymi znajomości wielu regulacji prawnych z obszaru różnych ustaw i różnicują odpowiedzialność w zależności od reżimu odpowiedzialności prawnej. Dla menedżerów nie istnieją w zasadzie możliwości powoływania się na niezajomość przepisów prawa z uwagi na aspekt podwyższonego wzorca staranności, który jest wymagany od osób zajmujących stanowiska kierownicze i zarządcze. Jednocześnie jest to pewien element zabezpieczający dla podmiotu gospodarczego, że osoby, które nim zarządzają, posiadają odpowiednie kompetencje i powinny odznaczać się określoną wiedzą z zakresu prawa, finansów, a także rachunkowości.

Przed osobami zarządzającymi podmiotami gospodarczymi stoją również wyzwania nie tylko związane ze zmieniającym się otoczeniem prawnym, jak i podatkowym, a także z zakłóceniami w gospodarce spowodowanymi nadal trwającą pandemią wirusa SARS-CoV-2. Skutki gospodarcze oraz społeczne w perspektywie następnych lat są trudne do przewidzenia, dlatego menedżerowie będą musieli niejednokrotnie podejmować trudne decyzje, które mogą wymagać pewnej odwagi i jednocześnie wzięcia odpowiedzialności (również prawnej) za dokonane działania bądź zaniechania.



## Rozdział II

# ZAKRES PODMIOTOWY I PRZEDMIOTOWY ODPOWIEDZIALNOŚCI PUBLICZNOPRAWNEJ

### 1. Osoba zarządzająca podmiotem gospodarczym

Punktem wyjścia do rozpoczęcia rozważań na temat publicznoprawnej odpowiedzialności osób zarządzających podmiotami gospodarczymi jest ustalenie znaczenia osoby zarządzającej. Intuicyjne rozumienie tego określenia wskazuje, że jest to osoba, która podejmuje wiążące decyzje i nadaje kierunek podjętym działaniom. Z uwagi na fakt, że adresatem odpowiedzialności prawnej są przede wszystkim osoby fizyczne, należy przeanalizować katalog podmiotów gospodarczych i wskazać regulacje prawne, które definiują osoby zarządzające tymi podmiotami.

W polskim systemie prawnym nie można wskazać zamkniętego katalogu osób zarządzających podmiotami gospodarczymi. Sfera zarządzania podmiotem gospodarczym jest ściśle powiązana z reprezentacją i podejmowaniem decyzji, które mają wpływ na funkcjonowanie podmiotu gospodarczego. Przez pojęcie „osoba zarządzająca” będziemy rozumieć każdą osobę fizyczną, która jest uprawniona do podejmowania decyzji zarządczych, czyli kierowania działalnością danej jednostki organizacyjnej. Przy czym należy wskazać, że w niektórych podmiotach gospodarczych funkcje związane na przykład ze sprawami finansowymi oraz kierowniczymi są rozdzielone. Nie będzie zatem w każdym przypadku aktualizowała się odpowiedzialność osób zarządzających, jeżeli w danym podmiocie gospodarczym osoba fizyczna nie pełni funkcji zarządczej (kierowniczej).

Szerokie ujęcie podmiotów gospodarczych występuje również w przepisach dotyczących statystyki publicznej. Za podmiot gospodarki narodowej (*entity of the national economy*) uważa się osobę prawną, jednostkę organizacyjną niemającą osobowości prawnej oraz osobę fizyczną prowadzącą działalność gospodarczą (art. 2 pkt 11 ustawy z 29.06.1995 r. o statystyce publicznej<sup>1</sup>).

---

<sup>1</sup> Dz.U. z 2022 r. poz. 459.