



Minister Finansów i Gospodarki

Warszawa, 7 maja 2026 roku

Sprawa: Inicjatywa legislacyjna dotycząca utworzenia funduszu celowego –
Funduszu Gwarancji
Znak sprawy: BP11.056.2.2026
Kontakt: Kancelaria MF
tel.: +48 22 694 55 55
e-mail: kancelaria@mf.gov.pl

Stanowisko w sprawie petycji dotyczącej utworzenia funduszu celowego – Funduszu Gwarancji

Szanowna Pani,

w związku z Pani wystąpieniem dotyczącym obowiązku wyodrębnienia środków finansowych w ustawie budżetowej na cele art. 77 ust. 1 Konstytucji w postaci powołania nowego funduszu celowego – Funduszu Gwarancji, działając na podstawie art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach, uprzejmie informuję, jak niżej.

Zakwalifikowanie pisma jako petycji

W pierwszej kolejności wyjaśniam, że w postępowaniu administracyjnym obowiązuje zasada ograniczonego formalizmu. Ciężar kwalifikacji prawnej pisma spoczywa na jego adresacie. Organ ma obowiązek zakwalifikować pismo zgodnie z jego treścią.

Mając na uwadze treść złożonego wniosku informuję, że odpowiadając na złożone pismo wymagane jest zastosowanie trybu ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach.

Zgodnie z art. 2 ust. 3 tej ustawy przedmiotem petycji jest żądanie dotyczące zmiany przepisów prawa, podjęcia rozstrzygnięcia lub innego działania w sprawie dotyczącej podmiotu wnoszącego petycję, życia zbiorowego lub wartości

wymagających szczególnej ochrony w imię dobra wspólnego, mieszczących się w zakresie zadań i kompetencji adresata petycji.

Treść pisma z 22 lutego 2026 r. w sprawie podjęcia działań legislacyjnych mających na celu wyodrębnienie środków finansowych w ustawie budżetowej na cele art. 77 ust. 1 Konstytucji w postaci powołania nowego funduszu celowego – Funduszu Gwarancji, wypełnia definicję petycji i jak wskazano powyżej, podlega rozpatrzeniu w tym trybie.

W petycji zwrócono się o:

- wyodrębnienie środków finansowych na odszkodowania za błędy władzy sądowniczej, ustawodawczej i wykonawczej,
- powołanie w tym celu funduszu celowego – Funduszu Gwarancji, zasilanego administracyjnymi karami pieniężnymi,
- wypłacanie odszkodowań z tego funduszu nie tylko na podstawie wyroków sądowych.

Stanowisko względem inicjatywy legislacyjnej

Należy zauważyć, że odpowiedzialność odszkodowawcza podmiotów władzy publicznej uregulowana jest w Kodeksie cywilnym oraz w przepisach szczególnych. Zgodnie z art. 417 k.c. władza publiczna ponosi odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną przez niezgodne z prawem działanie lub zaniechanie przy wykonywaniu władzy publicznej. Ponadto odpowiedzialna jest za szkodę, która powstała w związku z wydaniem aktu normatywnego (417(1) § 1 k.c.), prawomocnego orzeczenia albo ostatecznej decyzji (art. 417(1) § 2 k.c.), jak również w związku z niewydaniem orzeczenia, decyzji (art. 417(1) § 3 k.c.) albo aktu normatywnego (art. 417(1) § 4 k.c.), gdy obowiązek ich wydania przewiduje przepis prawa.

Przytoczone wyżej podstawy odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa nie są wyczerpujące, na co wprost wskazuje art. 421 k.c. Przepis ten stanowi, że art. 417 k.c., art. 417(1) k.c. i art. 417(2) k.c. nie mają zastosowania, jeżeli odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną przy wykonywaniu władzy publicznej uregulowana jest w przepisach szczególnych. Takimi przepisami są np. przepisy Kodeksu postępowania karnego regulujące odpowiedzialność za niesłuszne skazanie oraz niesłuszne tymczasowe aresztowanie bądź zatrzymanie (art. 552 – 558 k.p.k.), etc.

Podmiotami władzy publicznej, które ponoszą odpowiedzialność, są Skarb Państwa, jednostki samorządu terytorialnego oraz inne osoby prawne wykonujące władzę publiczną z mocy prawa.

Opisane wcześniej przypadki odpowiedzialności podmiotów władzy publicznej wiążą się z ich działaniami niezgodnymi z przepisami prawa, a więc działaniami bezprawnymi.

Poszkodowany może dochodzić naprawienia szkody majątkowej oraz zadośćuczynienia za doznaną krzywdę na drodze sądowej.

W poprzedniej korespondencji Ministerstwo Finansów informowało, w Polsce nie istnieje Fundusz Gwarancyjny, którego środki miałyby służyć zaspokojeniu roszczeń obywateli za „błędy władzy publicznej”. Nie istnieje też inny dedykowany fundusz, który wypłacałby odszkodowania za wszelkie szkody wyrządzone przez władzę publiczną. W przypadku potwierdzenia szkody przez sąd odszkodowanie wypłacane jest z budżetu państwa lub budżetu jednostki samorządu terytorialnego, a nie z zewnętrznego funduszu.

W mojej ocenie nie ma uzasadnienia dla tworzenia takiego funduszu gwarancyjnego jako odrębnej jednostki sektora finansów publicznych. Podmiot, który posiada prawomocny wyrok sądu powszechnego z nadaną klauzulą wykonalności zasądający odszkodowanie lub zadośćuczynienie pieniężne, jest zaspokajany na bieżąco poprzez wypłatę środków finansowych z budżetu państwa, czy budżetu jednostki samorządu terytorialnego. Zwracam uwagę, że nie występowało i nie występuje zagrożenie braku wypłat odszkodowania w przypadku prawomocnego wyroku sądowego zasądającego odszkodowanie.

Dodatkowo informuję, że proponowany nowy instrument plasuje się poza dostępnymi prawnie możliwościami finansowania wydatków przez dysponenta części budżetowej czy państwowe jednostki budżetowe, wprowadzając odstępstwo od centralnego finansowania wydatków państwa przez budżet państwa, zgodnie z przepisami ustawy o finansach publicznych.

Model finansowania wydatków z udziałem wyodrębnionych funduszy, których środki mają specjalne przeznaczenie nie sprzyja jawności i przejrzystości finansów publicznych, uchyla się kontroli parlamentarnej i prowadzi do dalszej dyspersji środków publicznych. Modelowi rozpraszania środków finansowych poprzez tworzenie nowych państwowych funduszy celowych, czy też innych funduszy celowych w BGK sprzeciwia się Najwyższa Izba Kontroli, zwracając uwagę na ich funkcjonowanie w systemie pozabudżetowym. Działania takie pozostają w sprzeczności z zasadą jedności i zupełności budżetu.

Podkreślić również należy, że zgodnie z art. 29 ust. 5 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych przychody państwowego funduszu celowego pochodzą ze środków publicznych, a koszty są ponoszone na realizację wyodrębnionych zadań państwowych. Przy czym zaznaczyć należy, że do państwowych funduszy celowych nie zalicza się funduszy, których jedynym źródłem przychodów, z wyłączeniem odsetek od rachunku bankowego i darowizn, jest dotacja z budżetu państwa (art. 29 ust. 4 ustawy o finansach publicznych).

W literaturze podkreśla się, że *„Fundusz celowy tworzony jest w celu gromadzenia środków pieniężnych ze ściśle określonych źródeł i przeznaczonych na ściśle określone cele. Tym samym, instytucja funduszu celowego stanowi wyłączenie zasady jedności materialnej (zasady niefunduszowania) budżetu zakazującej przeznaczania środków publicznych pochodzących z określonych tytułów na finansowanie imiennie określonych wydatków. Z kolei metoda finansowania polegająca na powiązaniu dochodów*

i wydatków w celu realizacji określonych zadań nazywa się funduszowaniem lub metodą funduszowania (K. Sawicka, w: System PrFin, t. II, 2010, s. 66; A. Gorgol, Fundusze, w: W. Wójtowicz, Zarys, s. 60)."

Odnosząc się do istoty przedłożonej propozycji legislacyjnej, zwracam uwagę, że administracyjne kary pieniężne nakładane są na podmioty prawa publicznego w drodze postępowania administracyjnego i sądo-administracyjnego i w większości przypadków stanowią dochód budżetu państwa. Brak jest logicznego powiązania wpłat administracyjnych kar pieniężnych z roszczeniami z tytułu „błędów władzy publicznej”.

Trudno jest również uznać wypłatę odszkodowań z powyższego tytułu jako istotę wyodrębnionego zadania państwowego. Zgodnie z urzeczywistnioną w art. 7 Konstytucji RP zasadą praworządności organy władzy publicznej w Rzeczypospolitej Polskiej działają na podstawie i w granicach prawa.

Utworzenie specjalnego funduszu na cel wyrównywania szkód z tytułu niezgodnego z prawem działania funkcjonariuszy byłoby sprzeczne z założeniem ratio legis tego przepisu/niweczyłoby ratio legis tego przepisu.

Reasumując nie mogę przychylić się do propozycji utworzenia nowego funduszu celowego, którego rolą byłoby finansowanie odszkodowań z tytułu naruszeń przepisów prawa przez funkcjonariuszy publicznych.

Podstawa prawna:

1. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, z późn. zm.),
2. Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks Cywilny (Dz.U. z 2025 r. poz. 1071, z późn. zm.),
3. Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks postępowania karnego (Dz.U. z 2026 r. poz. 490, z późn. zm.),
4. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2025 r. poz. 1480, z późn. zm.),
5. Ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach (Dz. U. z 2018 r. poz. 870, z późn. zm.).

Z wyrazami szacunku

Z upoważnienia Ministra Finansów i Gospodarki

Anna Napiórkowska
Dyrektor
Departamentu Budżetu Państwa
w Ministerstwie Finansów