

Prywatnoprawne skutki wydania decyzji administracyjnej wobec podmiotu wadliwie reprezentowanego w postępowaniu administracyjnym na przykładzie spółki z ograniczoną odpowiedzialnością

Jakub Kuśmierz

1. Wprowadzenie

Zabezpieczenie interesu podmiotu uczestniczącego jako strony w postępowaniu administracyjnym wymaga zapewnienia jego odpowiedniej reprezentacji. Wadliwość reprezentacji strony w postępowaniu administracyjnym stanowi doniosły problem praktyczny. Nie tylko nieweczy ona bowiem skuteczność decyzji, ale też częstokroć dotyka istoty działalności podmiotu, którego dotyczy.

Skutki publicznoprawne zostały już szeroko omówione w dorobku doktryny i judykatury¹. W ich świetle status decyzji nie pozostawia złudzeń. Dotychczas jednak nie powstała analiza wpływu wadliwości reprezentacji na płaszczyźnie prawa prywatnego. Celem tej pracy jest zarysowanie prywatnoprawnych konsekwencji wydania decyzji

¹ Zob. zamiast wielu Z.R. Kmiecik, *Strona jako podmiot oświadczeń procesowych w postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2008, s. 55–66; E. Śladkowska, *Wydanie decyzji administracyjnej bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2013, s. 79–80; wyrok NSA z 21.6.2023 r., II OSK 586/22, LEX nr 3608939; wyrok WSA w Szczecinie z 26.10.2023 r., I SA/Sz 328/23, LEX nr 3633233.

administracyjnej poprzedzonej postępowaniem dotkniętym wadliwością reprezentacji strony, a także wskazanie zasad ponoszenia odpowiedzialności za wystąpienie nieprawidłowości.

Praca ma charakter kierunkowy. Przedstawione są w niej główne założenia i argumenty za stawianymi tezami, lecz dla zwięzłości nie towarzyszy im wyczerpująca analiza problematyki. Stanowi przyczynek do dalszych badań².

2. Wystąpienie szkody

Wydanie decyzji administracyjnej obciążonej wadą, niezależnie od jej przyczyn, należy rozpatrywać jako bezpośrednie źródło (czynnik szkodzący) cywilnoprawnej szkody w majątku spółki. Co do zasady takie zdarzenie szkodzące spowoduje powstanie co najmniej jednej z jej postaci – straty (*damnum emergens*) lub utraconych korzyści (*lucrum cessans*). Ich wystąpienie można uznać za główne prywatnoprawne następstwo badanego problemu.

Szkoda wynikająca z wadliwej decyzji obejmować będzie przede wszystkim uszczerbek spowodowany jej wykonaniem³. Najczęściej będzie to ograniczenie lub utrata możliwości wykonywania pełnych uprawnień właścicielskich wobec aktywów spółki czy też brak możliwości rozpoczęcia albo kontynuacji działalności, w szczególności reglamentowanej. Nawet jednak w braku gospodarczych następstw *sensu stricto* majątek spółki zostanie uszczuplony o zbytecznie poniesione koszty udziału w wadliwym postępowaniu, a ponadto o nakłady dokonane w celu doprowadzenia sprawy do zgodności z prawem i interesem spółki.

² Choć zawarte w pracy rozważania bezpośrednio dotyczą spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, to mają odpowiednie zastosowanie do innych osób prawnych.

³ Zob. P. Sobolewski, *Art. 417²*, [w:] K. Osajda (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz. Komentarze Prawa Prywatnego*, Warszawa 2024.

Oprócz spółki do osób poszkodowanych zaliczyć można także pośrednio jej współników, jak również inne podmioty, które nieświadome wadliwości decyzji mogą choćby błędnie dokonywać świadczeń na rzecz spółki czy nie być w stanie ich od niej uzyskać.

3. Odpowiedzialność za szkodę

3.1. Zwyczajne zasady ponoszenia odpowiedzialności

Za szkodę wyrządzoną ostateczną decyzją administracyjną odpowiada *ex delicto* Skarb Państwa jako osoba prawna, która poprzez swoją *statio fisci* (działającą w sferze *imperium*) bezprawnie zaniechała zbadania uprawnienia przedstawiciela strony do jej reprezentowania i wydała obciążoną wadą decyzję. Tym samym realizowane jest konstytucyjne prawo do wynagrodzenia szkody wyrządzonej niezgodnym z prawem działaniem organu władzy publicznej (art. 77 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2.4.1997 r.⁴).

Ponoszenie odpowiedzialności⁵ przez Skarb Państwa w takich przypadkach reguluje art. 417¹ § 2 ustawy z 23.4.1964 r. – Kodeks cywilny⁶. Zgodnie z jego dyspozycją do zasądzenia odszkodowania wymagane jest uzyskanie prejudykatu w postaci decyzji uchylającej decyzję wadliwą w postępowaniu o stwierdzenie nieważności decyzji albo w postępowaniu wznowionym⁷ (na podstawie odpowiednio art. 156 § 1 pkt 2 lub 4

⁴ Dz.U. z 1997 r., nr 78 poz. 483 ze zm.

⁵ Artykuł 161 § 3 k.p.a. w zw. z art. 421 k.c. nie znajduje zastosowania, bowiem przypadki objęte dyspozycją tego przepisu nie odnoszą się do niezgodnego z prawem działania organu władzy publicznej (zob. P. Sobolewski, [w:] *Kodeks cywilny...*, art. 421, nt 7).

⁶ Dz.U. z 2024 r. poz. 1061 ze zm. – dalej: k.c..

⁷ P. Gołaszewski, *Art. 32, nb 10* [w:] R. Hauser, M. Wierzbowski (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2023; wyrok WSA w Gdańsku z 4.10.2018 r., III SA/Gd 326/18, LEX nr 2568696.

albo art. 145 § 1 ustawy z 14.6.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego⁸).

3.2. Współodpowiedzialność osób trzecich za zobowiązanie odszkodowawcze Skarbu Państwa

3.2.1. Wpływ wadliwości reprezentacji na zasady ponoszenia odpowiedzialności

Wystąpienie wadliwości reprezentacji w postępowaniu poprzedzającym wydanie wadliwej decyzji modyfikuje deliktowy stosunek zobowiązaniowy, wprowadzając drugi czynnik szkodzący. Wynikiem jest wielość dłużników⁹ (Skarb Państwa oraz osoba odpowiedzialna za wystąpienie zjawiska). Wierzycielowi – spółce i ewentualnie pozostałym poszkodowanym – powinny więc przysługiwać roszczenia do każdej z osób, które przyczyniły się do powstania uszczerbku w jej majątku¹⁰. Nadmienić należy, że łączna wysokość żadanego świadczenia odszkodowawczego nie może przekroczyć wysokości poniesionej szkody, tak by nienaruszona pozostała prywatnoprawna zasada restytucji¹¹.

Nieodzwonne dla zaistnienia skutku odejścia od zwykłych zasad odpowiedzialności, tj. zmiany stosunku zobowiązaniowego i możliwości domagania się naprawienia powstałego uszczerbku przez osoby inne niż

⁸ Dz.U. z 2024 r. poz. 572.

⁹ Na temat wielości dłużników zob. szerzej P. Machnikowski, A. Śmieja, *Roszczenia regresowe w stosunkach między dłużnikami solidarnymi*, [w:] A. Olejniczak, Z. Radwański (red.), *Prawo zobowiązań – część ogólna. System Prawa Prywatnego. Tom 6*, Warszawa 2023, s. 726–734.

¹⁰ Zob. M. Kaliński, *Zbieg roszczeń*, [w:] A. Olejniczak (red.), *Prawo zobowiązań – część ogólna. System Prawa Prywatnego. Tom 6*, Warszawa 2023, s. 176–177.

¹¹ M. Kaliński, *Zasada restytucji*, [w:] A. Olejniczak (red.), op. cit., s. 99.

Skarb Państwa, jest zachowanie jedności szkody¹². W takich przypadkach współistnienie dwóch czynników szkodzących – deliktu organu administracji i deliktu osoby odpowiedzialnej za wadliwość reprezentacji – prowadzi do powstania pojedynczego następstwa w postaci wadliwości wydanej decyzji.

Z uwagi na szczególne ukształtowanie odpowiedzialności Skarbu Państwa za działania w sferze *imperium*, wyłączona jest możliwość bezpośredniego domagania się spełnienia świadczenia odszkodowawczego za wydanie bezprawnej decyzji od drugiego dłużnika. Wszak bezpośrednim źródłem szkody jest bezprawna decyzja, zaś wadliwość reprezentacji jako czynnik szkodzący ma charakter pośredni, niejako posiłkowy. Wyróżnienie drugiego czynnika pociąga także za sobą zmianę sfery praw Skarbu Państwa i owocuje co do zasady przyznanie uprawnienia do dochodzenia przezeń regresu od osoby winnej zaistnienia zjawiska. Warto jednak zaznaczyć, że zwykle zasady ponoszenia odpowiedzialności powinny znaleźć odpowiednie zastosowanie w pozostałym zakresie, niezmienionym wystąpieniem wadliwości reprezentacji.

Zasadne wydaje się zatem wyróżnienie nowego podtypu współodpowiedzialności osoby trzeciej za zobowiązania Skarbu Państwa. Cechuje się ona rodzajowym podobieństwem do roszczeń regresowych Skarbu Państwa wynikających z art. 557 § 1 ustawy z 6.06.1997 r. – Kodeks postępowania karnego¹³ czy tych ustanowionych¹⁴ art. 5 ustawy z 20.1.2011 r. o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy

¹² Por. M. Pyziak-Szafnicka, *Przesłanki odpowiedzialności solidarnej z art. 444 § 1 KC*, [w:] K. Osajda (red.), *Prawo zobowiązań – część ogólna. System Prawa Prywatnego. Tom 5*, Warszawa 2020, s. 404; M. Kaliński, *Szkoda bezprawna*, [w:] A. Olejniczak (red.), op. cit., s. 38–39; wyrok SN z 20.11.2002 r., II CKN 859/00, LEX nr 78881.

¹³ Dz.U. z 2024 r. poz. 37 ze zm.

¹⁴ A. Matan, *Rażące naruszenie prawa jako przesłanka odpowiedzialności majątkowej funkcjonariusza publicznego*, Warszawa 2014, s. 128–132; P. Sobolewski, *Art. 417, nt 59–60*, [w:] K. Osajda (red.), op. cit.

publicznych za rażące naruszenie prawa¹⁵. W sprawach bliskich przedmiotowi opracowania judykatura nie wypracowała jak dotąd jednolitego stanowiska. Niemniej pogląd o zasadności roszczenia zwrotnego wyrażany jest coraz częściej¹⁶. Powyższe wskazuje na istnienie pewnej tendencji do rozwoju instytucji współodpowiedzialności.

3.2.2. Wadliwość reprezentacji

Wśród źródeł zjawiska wyróżnić można brak umocowania zarządu oraz prowadzenie spraw spółki *sine mandatu* przez osoby inne niż członkowie zarządu w charakterze rzekomego pełnomocnika (*falsus procurator*).

Pierwszy zestaw powodów podzielić można podług aspektu temporalnego (wobec wydania decyzji) na pierwotne i następce.

W gronie pierwotnych przyczyn wadliwości reprezentacji będzie chociażby dokonanie czynności w postępowaniu wbrew obowiązującym zasadom reprezentacji, ale też brak mandatu na skutek rezygnacji, odwołania, zawieszenia czy wygaśnięcia. Wszystkie z nich mogą zaistnieć w wyniku zaniechania wpisu zmiany w rejestrze przedsiębiorców. Mimo że ma on charakter deklaratoryjny, nieaktualność informacji zwiększa ryzyko wystąpienia błędu. Z kolei wśród przyczyn następnych należy wyodrębnić uchylenie uchwały o powołaniu członka zarządu konstytutywnym (ze skutkiem *ex tunc*) wyrokiem sądu na podstawie art. 249 i n. ustawy z 15.9.2000 r. – Kodeks spółek handlowych¹⁷, a także późniejsze ujawnienie istnienia pierwotnej nieważności uchwały

¹⁵ Dz.U. z 2016 r. poz. 1169.

¹⁶ T. Partyk, A. Partyk, *Dopuszczalność dochodzenia przez Skarb Państwa, który wypłacił policjantowi lub żołnierzowi odszkodowanie z tytułu uszczerbku na zdrowiu, regresu od sprawcy zdarzenia wywołującego szkodę*, LEX 2017; zob. zamiast wielu cyt. tam uchwała SN z 27.03.2008 r., III CZP 13/08, OSNC 2009, nr 5, poz. 67; wyrok SN z 30.01.1998 r., III CKU 17/97, LEX nr 33244.

¹⁷ Dz.U. z 2024 r. poz. 18 ze zm. – dalej: k.s.h.

o powołaniu (ze skutkiem *ex tunc*) wyrokiem sądu na mocy art. 252 k.s.h., przy czym nie jest to *stricte* następce wystąpienie zjawiska z uwagi na fakt, że uchwała od początku była nieważna.

Drugi zestaw jest zbiorczym określeniem przyczyn o proveniencji publiczno- i prywatnoprawnej. Zaliczają się do nich przypadki wadliwości pełnomocnictwa, prokury¹⁸, działanie osób nieuprawnionych, w tym współników, jak również inne przypadki.

Rozpatrując wadliwość reprezentacji, w kontekście zbiegu przyczyn powstania szkody, z perspektywy odpowiedzialności osoby trzeciej (na zasadzie winy) stanowi ona kumulatywną przyczynę uszczerbku¹⁹, nie będąc przy tym oddzielnym zdarzeniem szkodzącym. Ponieważ jest jedynie jego czynnikiem, zachowana jest jedność szkody. Stwierdzić przeto należy, iż z uwagi na zaistnienie zjawiska niezgodne z zasadami prawa prywatnego, w szczególności z funkcją odpowiedzialności odszkodowawczej, byłoby przypisanie pełnej odpowiedzialności podmiotowi, który nie przyczynił się w pełni do powstania szkody.

3.2.3. Roszczenie zwrotne Skarbu Państwa

Podstawą prawną domagania się przez Skarb Państwa roszczenia zwrotnego jest art. 441 § 2 k.c. Jego wysokość zależy *a casu ad casum*. Co do zasady Skarbowi Państwa należny powinien być regres częściowy w wysokości zależnej od stopnia przyczynienia się do powstania szkody²⁰.

¹⁸ Do pełnomocnictw w postępowaniu administracyjnym wobec szcztątkowej regulacji administracyjnoprawnej stosuje się przepisy prawa cywilnego, tak zamiast wielu zob. P.M. Przybyś, *Art. 32*, [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz aktualizowany*, Warszawa 2024; wyrok NSA z 19.11.2010 r., II OSK 1753/09, LEX nr 746768.

¹⁹ Zob. więcej M. Kaliński, *Rzeczywisty zbieg roszczeń*, [w:] A. Olejniczak (red.), op. cit., s. 155–156; P. Sobolewski, *Art. 361, nt 25–26*, [w:] R. Hauser, M. Wierzbowski (red.), op. cit.

²⁰ W. Borysiak, *Art. 441, nt 51–53.1*, [w:] K. Osajda (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz. Komentarze Prawa Prywatnego*, Warszawa 2024.

W przypadku zaś, gdy współodpowiedzialnym jest członek organu, powstaje pytanie o zasadność użycia określającego winę organu art. 416 k.c. Znajdzie on zastosowanie w przypadku osób prawidłowo powołanych i umocowanych do działania²¹. Skarb Państwa dochodzić może wtedy swojego roszczenia regresowego od poszkodowanej spółki, której z kolei przysługuje roszczenie zwrotne do bezpośrednio odpowiedzialnego członka organu (zgodnie z przepisami właściwymi danemu rodzajowi organu).

3.3. Krąg podmiotów współodpowiedzialnych

Krąg odpowiedzialnych solidarnie ze Skarbem Państwa za wydanie wadliwej decyzji administracyjnej obejmuje wszystkie podmioty, którym przy zastosowaniu adekwatnego związku przyczynowego można przypisać spowodowanie wadliwości reprezentacji. Za osoby zaliczające się do tego grona należy uznać – w zależności od przypadku – przede wszystkim rzekomego pełnomocnika, osobę, która udzieliła pełnomocnictwa, nie mając do tego uprawnień (np. wspólnika spółki²²), a także członków zarządu i organu nadzoru.

Poszczególne z wymienionych powyżej osób ponosić będą odpowiedzialność odszkodowawczą w reżimie im właściwym. Zatem rzekomy pełnomocnik będzie najpewniej obciążony obowiązkiem naprawienia szkody na podstawie art. 103–104 k.c. W kolejnym przypadku osoba, która udzieliła wadliwego pełnomocnictwa, czyli ponosi za to

²¹ W. Dubis, *Art. 416, nt 1*, [w:] red. P. Machnikowski (red.), *Zobowiązania. Część ogólna. Tom II. Komentarz*, Warszawa 2024.

²² Z. Jara, *Art. 151, nb 41*, [w:] Z. Jara (red.), *Kodeks spółek handlowych. Komentarz*, Warszawa 2024; zob. również A. Kidyba, *Art. 151*, [w:] M. Dumkiewicz, A. Kidyba (red.), *Komentarz aktualizowany do art. 1–300 Kodeksu spółek handlowych*, Warszawa 2024; wyrok SN z 24.11.2009 r., V CSK 169/09, LEX nr 627248.

bezpośrednią winę, odpowiadać będzie na zasadach ogólnych. Poszkodowani będą mogli także żądać naprawienia szkody od członków organów spółki za szkodę wyrządzoną przez m.in. dopuszczenie do wydania decyzji administracyjnej obarczonej wadą. Analogicznie znaczenie będzie miało nieszanowanie wadliwości reprezentacji podmiotu w toku postępowania administracyjnego, jak również ewentualny brak niezwłocznego działania w celu eliminacji skutków zaistniałego uszczerbku.

4. Podsumowanie

Wydanie decyzji administracyjnej w sytuacji wystąpienia wadliwości reprezentacji strony w poprzedzającym je postępowaniu może rodzić skutki prywatnoprawne w postaci szkody w majątku spółki – strony, a także obowiązku jej naprawienia. Widoczna jest różnica pomiędzy standardowym przypadkiem przypisania odpowiedzialności Skarbowi Państwa za wyrządzenie szkody przez wydanie decyzji administracyjnej a takim, który spowodowany był wadliwością reprezentacji w poprzedzającym ją postępowaniu. *Differentia specifica* drugiej klasy przypadków jest przyznanie Skarbowi Państwa uprawnienia do dochodzenia roszczenia zwrotnego od osoby współodpowiedzialnej za wystąpienie wadliwości decyzji przez spowodowanie albo dopuszczenie do wystąpienia wadliwości reprezentacji. Dłużnicy solidarni odpowiadać będą za wyrządzoną swoimi działaniami lub zaniechaniami szkodę na zasadach sobie właściwych.