

# Co robić, gdy decyzja narusza interes przedsiębiorcy

**PROCEDURY** | Strona, która poniosła szkodę wskutek wydania decyzji dotkniętej wadą, może ubiegać się o odszkodowanie wyłącznie w postępowaniu przed sądem powszechnym.

•ZDANIEM AUTORA

Uprawnienie do odszkodowania za szkodę wyrządzoną przez państwo przy wykonywaniu władzy publicznej wynika już z konstytucyjnego zapewnienia, że „każdy ma prawo do wynagrodzenia szkody, jaka została mu wyrządzona przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej” (art. 77 Konstytucji RP). W ramach procedur administracyjnych wydawane są rozstrzygnięcia w formie decyzji, które wkraczają w sferę praw wolnościowych, osobistych i majątkowych podmiotów prawa. Każdy, kogo taka decyzja dotyczy, ma możliwość chronić swoje prawa w postępowaniu przed sądem w ramach kontroli instancyjnej. Ma także prawo do kontroli przez sąd rozstrzygnięć władzy publicznej. Ochrona ta obejmuje przede wszystkim prawo żądania usunięcia uszczerbku majątkowego, który powstał u poszkodowanego w wyniku wydanego rozstrzygnięcia.

Jakub Wilusz

aplikant radcowski,  
Dittmajer i Wspólnicy



W swoim raporcie Prokuratura Generalna wskazuje na rosnącą w ostatnim czasie liczbę pozwów skierowanych przeciwko Skarbowi Państwa za niezgodne z prawem decyzje organów administracji publicznej. Tylko w ubiegłym roku w wyniku przegranych procesów Skarb Państwa wypłacił poszkodowanym obywatelom odszkodowania w łącznej wysokości 400 mln. Za błędne decyzje urzędów skarbowych wypłacono ponad 14 mln złotych. Każdego roku rośnie liczba pozwów, w których suma roszczeń w sprawach, gdzie pozwany są urzędy skarbowe, wyniosła prawie 270 mln złotych. Liczby te świadczą o tym, że poszkodowani przedsiębiorcy coraz częściej występują przeciwko fiskusowi na drogę sądową. Niestety, walka przedsiębiorcy o odszkodowanie od fiskusa w postępowaniu sądowym nie należy do prostych zadań. Poszczególne procesy nierzadko okazują się bardzo czasochłonne i skomplikowane. Powód, zgodnie ze spoczywającym na nim ciężar dowodowym, musi udowodnić swoje racje, korzystając z różnych środków dowodowych. Takie postępowanie, jak i każde inne, wiąże się także z koniecznością poniesienia określonych kosztów postępowania, jak chociażby wpisu sądowego czy kosztów zastępstwa przez profesjonalnego pełnomocnika. ■

wych regulowany był bezpośrednio przez przepisy ordynacji podatkowej. Z perspektywy czasu należy uznać rozwiązanie tam przyjęte za wadliwe. Odszkodowanie przysługiwało od decyzji organu, której nieważność została stwierdzona lub którą uchylono w wyniku wznowienia postępowania. Wniosek o odszkodowanie należało wnieść do organu, który wydał wadliwą wg wnioskodawcy decyzję. Jednak o odszkodowaniu rozstrzygał organ, który stwierdził jej nieważność lub ją uchylił. Stwierdzenie nieważności decyzji wiązało się z koniecznością wypełnienia dosyć rygorystycznych przesłanek. Jak łatwo przypuszczać, fiskus niezbyt chętnie zgadzał się z żądaniami poszkodowanych. W takim przypadku, jeżeli organ podatkowy się nie zgodził ze stanowiskiem podatnika i nie wypłacił odszkodowania, poszkodowanemu pozostawało wniesienie pozwu do sądu powszechnego.

Obecnie ordynacja podatkowa w art. 260 w zakresie odpowiedzialności odszkodowawczej odsyła bezpośrednio do przepisów prawa cywilnego. Przy czym, aby móc dochodzić odszkodowania w sprawach podatkowych na drodze sądowej, to decyzja wydana przez fiskus, tak jak każda inna, musi zostać przednio uznana za niezgodną z prawem. Ocena legalności takiej decyzji odbywa się bądź to w trybie wznowienia postępowania (art. 240-246 ordynacji podatkowej), bądź w trybie stwierdzenia nieważności (art. 247-252 ordynacji podatkowej).

**PRZYKŁAD**

W postępowaniu podatkowym podatnikowi ubiegającemu się o zwrot podatku VAT doręczono postanowienie odmawiające przywrócenia terminu do wniesienia odwołania od decyzji organu podatkowego, podczas gdy wniosek odwołania w ustawowym terminie. Mamy tu do czynienia z rażącym naruszeniem prawa, które stanowi przesłankę do stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej. Na wniosek podatnika organ wyższego rzędu wydał decyzję stwierdzającą nieważność postanowienia wydanego przez organ podatkowy I instancji. Podatnik, którego decyzja dotyczyła, a wskutek wydanego przez organ podatkowy postanowienia zamknięto mu drogę do skutecznego odwołania od niekorzystnej decyzji, doznał rzeczywistej szkody w swoim majątku. W takiej sytuacji może wystąpić o odszkodowanie na podstawie art. 417<sup>1</sup> § 2 k.c.

—Jakub Wilusz

podstawa prawna: ustawa z 23 kwietnia 1964 r. - Kodeks cywilny [tekst jedn. DzU z 2014 r., poz. 121 ze zm.]

## Rozpoznaje sąd cywilny

W obecnym stanie prawnym strona, która poniosła szkodę wskutek wydania decyzji dotkniętej wadą, może ubiegać się o odszkodowanie wyłącznie w postępowaniu przed sądem powszechnym. Sąd cywilny, który rozpoznaje roszczenie odszkodowawcze skierowane przeciwko Skarbowi Państwa lub jednostce samorządu terytorialnego, nie ustala i nie ocenia, czy decyzja ta jest niezgodna z prawem. Kwestia bezprawności powinna być przednio rozstrzygnięta we właściwym postępowaniu. Oznacza to, że na podstawie art. 417<sup>1</sup> § 2 k.c. można dochodzić odszkodowania za szkodę wyrządzoną wydaniem bezprawnej decyzji, której bezprawność została przednio ustalona rozstrzygnięciem właściwego organu. Ten „przedsąd” w kwestii ustalenia niezgodności decyzji z prawem odbyć się może w trybie stwierdzenia nieważności decyzji (art. 156-159 k.p.a) oraz w trybie wznowienia postępowania administracyjnego (art. 145-152 k.p.a).

**PRZYKŁAD**

18 kwietnia 2014 roku do Sądu Okręgowego w Warszawie w imieniu jednej ze spółek finansowych wniesiony został pozew przeciwko Skarbowi Państwa „o odszkodowanie za niezgodne z prawem działania organów podatkowych i prokuratury”. Powód żąda rekordowych 157 milionów 40 tysięcy 983 złotych i 11 groszy wraz z ustawowymi odsetkami licznymi od dnia złożenia pozwu. Z powództwem występuje były właściciel prężnie działającego przedsiębiorstwa

zatrudniającego kilkudziesięciu pracowników. W wyniku kilkunastu decyzji organów administracji publicznej – głównie organów skarbowych – doszło do utraty płynności finansowej przedsiębiorstwa i jego likwidacji. Istnieją spore szanse na zasądzenie na rzecz powoda dochodzonego roszczenia. W tym wypadku takim ustaleniem był wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu, który uznał, że wszystkie decyzje fiskusa dotyczące wskazanej spółki były niezgodne z prawem i zostały uchylone.

Przesłanki skutecznego dochodzenia odszkodowania Aby skutecznie dochodzić odszkodowania za szkodę spowodowaną wydaniem bezprawnej decyzji administracyjnej, musi zostać spełnionych kilka przesłanek. Uzyskawszy we właściwym postępowaniu decyzję stwierdzającą bezprawność, poszkodowany powinien wystąpić do sądu powszechnego z powództwem. Następnie powinien wykazać przed sądem:

1. że rzeczywiście poniósł szkodę, tj. doznał na swoim majątku uszczerbku;
2. że zdarzenie wyrządzające szkodę miało miejsce, tj. została wydana niezgodna z prawem ostateczna decyzja;
3. że szkoda pozostaje w rzeczywistym i adekwatnym związku przyczynowym z faktem wydania ostatecznej decyzji;
4. bezprawność decyzji, wskazując na wynik administracyjnego postępowania kontrolnego lub postępowania sądowo-administracyjnego wszczętego w celu weryfikacji tej decyzji.

Odszkodowanie, o którym mowa, może obejmować zarówno straty poniesione przez poszkodowanego w wyniku wydania decyzji, jak i utracone korzyści, które poszkodowany mógłby osiągnąć, gdyby nie wyrządzono mu szkody (art. 361 § k.c.).

Pozew o odszkodowanie oprócz tego, że powinien spełniać wymagania dotyczące pisma procesowego, powinien zawierać dokładnie określone żądanie, a w sprawach o prawa majątkowe także oznaczenie wartości przedmiotu sporu. Ponadto winien zawierać przytoczone przez powoda okoliczności faktyczne uzasadniające żądanie (art. 187 § 1 k.p.c.). Kwestia określenia i prawidłowego obliczenia wysokości dochodzonego roszczenia może się okazać problematyczna. O ile wskazanie rzeczywistej poniesionych strat nie będzie dla przedsiębiorcy skomplikowane, o tyle oszacowanie utraconych korzyści może okazać się znacznie bardziej wymagające. W takiej sytuacji niezbędne się mogą okazać ekspertyzy czy wyceny sporządzone przez profesjonalistów z dziedziny ekonomii i finansów. W podanym przykładzie powód do pozwu dołączył wycenę biznesową sporządzoną przez specjalistę z Katedry Rynków Kapitałowych SGH, która przewidywała, że gdyby nie działania organów władzy publicznej, wartość przedsiębiorstwa powoda wynosiłaby kilkaset milionów złotych.

## Krzywdzące decyzje fiskusa

Do 2007 roku tryb dochodzenia odszkodowań za błędne decyzje organów podatko-