

IUSTITIA

PRAWO CYWILNE

Podstawy prawne reprezentowania Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad w sferze stosunków cywilnoprawnych

Mariusz Rypina*, Marek Wierzbowski**

Dyrektor lub zastępca dyrektora oddziału Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad, legitymujący się udzielonym przez Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad pełnomocnictwem ogólnym (nie zaś szczególnym lub rodzajowym), w świetle aktualnie obowiązujących przepisów nie jest upoważniony do dokonywania czynności dotyczących mienia skarbu państwa, w tym w szczególności do zawierania umów o roboty budowlane oraz żądania wypłat z gwarancji.

Upoważnienie administracyjne a pełnomocnictwo cywilnoprawne

W praktyce funkcjonowania Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad¹, Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad² udziela dyrektorom lub zastępcom dyrektorów Oddziałów GDDKiA pełnomocnictw ogólnych, tj. pełnomocnictw do dokonywania w jego imieniu wszelkiego rodzaju czynności. Takie pełnomocnictwa udzielane są konkretnym osobom na czas pełnienia przez nie funkcji dyrektora lub zastępcy dyrektora Oddziału GDDKiA. W części przypadków pełnomocnictwa upoważniają do składania oświadczeń woli łącznie z innym pełnomocnikiem. Jako podstawa prawna takich pełnomocnictw ogólnych wskazywany jest art. 18a ust. 5 ustawy z 21.3.1985 r. o drogach

publicznych³ oraz art. 96 i 98 KC, względnie sam tylko art. 96 i 98 KC.

Z tak powołanej podstawy prawnej wynika, że omawiane pełnomocnictwa zawierają w sobie dwa rodzaje umocowania:

- 1) administracyjne (z przywołaniem jako podstawy prawnej art. 18a ust. 5 DrPublU) oraz
- 2) cywilnoprawne (z przywołaniem jako podstawy prawnej art. 96 i 98 KC).

Pierwszy z ww. rodzajów umocowania – administracyjne, w polskim systemie prawa określane jest mianem upoważnienia. Podstawową regulacją w tej materii jest art. 268a KPA. W myśl aktualnego (obowiązującego od 1.7.2021 r.) brzmienia tego przepisu, organ administracji publicznej może upoważniać, na piśmie utrwalonym w postaci papierowej lub elektronicznej, pracowników obsługujących ten organ do załatwiania spraw w jego imieniu w ustalonym zakresie, a w szczególności do wydawania decyzji administracyjnych, postanowień, zaświadczeń, a także do poświadczania za zgodność odpisów dokumentów przedstawionych przez stronę na potrzeby prowadzonych postępowań z oryginałem.

Wskazany przepis KPA ustanawia upoważnienie, jako narzędzie służące do zmiany osoby wykonującej kompetencje organu administracji publicznej (w jego szerokim rozumieniu) przez podejmowanie czynności w prawnych formach działania administracji publicznej. Upoważnienie udzielane jest „do załatwiania spraw”. Oznacza to powołanie pracownika administracji do podejmowania czynności postępowania administracyjnego aż do jego zakończenia, poprzez wydanie decyzji, postanowienia lub zaświadczenia⁴. Zatem istotą tego upoważnienia jest stworzenie sytuacji prawnej, w której „upoważniony pracownik, nie zajmując stanowiska organu administracyjnego, pełni w granicach określonych w upoważnieniu, funkcję tego organu”⁵. Jest to tzw. dekoncentracja wewnętrzna administracji.

Jak wynika z art. 268a KPA, upoważnienie powinno być udzielone na piśmie i powinno ustalać zakres spraw, których załatwianie obejmuje. Choć w orzecznictwie wskazywano, że „[u]poważnienie takie nie musi (...) dotyczyć poszczególnych spraw ale może odnosić się ogólnie do określonego rodzaju spraw”⁶, to jednak uznano, że omawiana norma zawiera wymóg, by „zakres upoważnienia objęty tym oświadczeniem był

* Autor jest Doktorem nauk prawnych, adwokatem, Associate Partnerem w Kancelarii Prof. Marek Wierzbowski i Partnerzy – Adwokaci i Radcowie Prawni.

** Autor jest Profesorem zwyczajnym doktorem habilitowanym Uniwersytetu Warszawskiego, radcą prawnym, Partnerem w Kancelarii Prof. Marek Wierzbowski i Partnerzy – Adwokaci i Radcowie Prawni.

¹ Dalej jako: GDDKiA.

² Dalej jako: Generalny Dyrektor.

³ T. jedn.: Dz.U. z 2020 r. poz. 470; dalej jako: DrPublU.

⁴ Por. B. Adamiak, J. Borkowski, Kodeks postępowania administracyjnego, komentarz do art. 268a, Legalis.

⁵ Tak NSA w wyroku z 4.4.2007 r., I OSK 42/07, Legalis.

⁶ *Ibidem*.

czytelny”⁷, „a więc niebudzący żadnych wątpliwości, zatem określenie zakresu w sposób czytelny wymagałoby wyraźnego wskazania jakie decyzje administracyjne i dotyczące jakiego rodzaju spraw uregulowanych w ustawie (...) obejmuje owo pełnomocnictwo”⁸. Ponadto podkreśla się potrzebę skierowania danego upoważnienia do konkretnego pracownika⁹, co oznacza, że powinno być udzielone konkretnej osobie, nie zaś osobie zajmującej konkretne stanowisko.

Omówiony art. 268a KPA nie jest jedynym przepisem regulującym instytucję „umocowania/pełnomocnictwa administracyjnego”. Odrębne uregulowanie upoważnień do załatwiania spraw administracyjnych zawiera wiele ustaw, m.in. wszystkie ustawy regulujące ustrój jednostek samorządu terytorialnego – art. 46 ust. 2 ustawy z 5.6.1998 r. o samorządzie województwa¹⁰, art. 38 ust. 2 ustawy z 5.6.1998 r. o samorządzie powiatowym¹¹ oraz art. 39 ust. 2 ustawy z 8.3.1990 r. o samorządzie gminnym¹² – czy art. 19 ustawy z 23.1.2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie¹³.

Takim przepisem odrębnym (choć zasadniczo powtarzającym regulację z art. 268a KPA) jest także art. 18a ust. 5 DrPublU, stanowiący jedną z podstaw prawnych przywołanych w treści pełnomocnictw udzielanych przez Generalnego Dyrektora. Przepis ten został dodany do Ustawy o drogach publicznych ustawą z 1.3.2002 r. o zmianach w organizacji i funkcjonowaniu centralnych organów administracji rządowej i jednostek im podporządkowanych oraz o zmianie niektórych ustaw¹⁴, wprowadzającej do polskiego systemu prawnego zarówno Generalnego Dyrektora, jak i samą GDDKiA. Przepis ten interpretuje się powszechnie jako korespondujący z art. 268a KPA¹⁵.

W odniesieniu do art. 18a ust. 5 DrPublU w doktrynie wyraźnie wskazuje się, że stanowi on upoważnienie do załatwiania spraw administracyjnych (sfera *imperium*) i „na tej podstawie Dyrektor nie może udzielać pełnomocnictw w rozumieniu przepisów Kodeksu cywilnego. Powyższy wniosek potwierdza użycie w art. 18a ust. 5 sformułowania „załatwianie określonych spraw”. Załatwienie sprawy, jako zespół czynności podmiotu administrującego skoncentrowanych na wykonaniu określonego zadania, jest sformułowaniem typowym dla przepisów wyznaczających zakres działania organu władzy publicznej, nie zaś dla przepisów umożliwiających pełnomocnikowi działanie w obrocie cywilnoprawnym w imieniu i na rachunek mocodawcy”¹⁶.

Odmienności między dwoma omawianymi w niniejszym artykule rodzajami umocowania (tj. upoważnienia administracyjnego do działania w sferze *imperium*, z jednej strony, z drugiej zaś, pełnomocnictwa cywilnego do działania w sferze *dominium*) widać wyraźnie także na gruncie wspomnianych wcześniej ustaw samorządowych. Na przykładzie ustawy o samorządzie województwa różnicę tę zobrazować można łatwo przez zestawienie treści przepisów jej art. 46 i 56. Jak wskazuje się w doktrynie, „[o]d upoważnienia,

o którym mowa w art. 46 ust. 2 SamWojU należy odróżnić pełnomocnictwo. Pełnomocnictwo jest instytucją występującą chociażby na gruncie art. 56 SamWojU. Polega na umocowaniu innej osoby do podejmowania działań w imieniu mocodawcy, a w przypadku samorządowych jednostek organizacyjnych do jednoosobowego działania w imieniu województwa jako kierownik tej jednostki. Pełnomocnictwo polega na działaniu za mocodawcę z wiążącym dla niego skutkiem prawnym. Upoważnienie wywiera natomiast ten skutek, że zmienia się osoba wykonująca kompetencje organu przy podejmowaniu czynności w prawnych formach działania administracji publicznej”¹⁷. O rozłączności tych instytucji na gruncie omawianej ustawy wypowiedział się jasno m.in. WSA w Gliwicach, w wyroku z 1.12.2017 r. (IV SA/Gl 822/17)¹⁸, wskazując, że „pełnomocnictwo do reprezentowania jakiejś osoby czy podmiotu nie uprawnia pełnomocnika do podejmowania rozstrzygnięć przewidzianych przepisami prawa publicznego”. Omawiana rozdzielnosc występuje przy tym w obie strony, tzn. **z pełnomocnictwa (cywilnego) nie wynika wyżej wskazane upoważnienie (administracyjne), zaś z upoważnienia (administracyjnego) nie wynika pełnomocnictwo (cywilne)**.

Zastosowanie tego rozróżnienia w ramach działalności Generalnego Dyrektora potwierdza nie tylko literalna treść art. 18a ust. 5 DrPublU i ww. głosy doktryny, ale także orzecznictwo. W wyroku z 27.11.2013 r. (V CSK 551/12)¹⁹ Sąd Najwyższy wskazał, że: „[z]godnie z art. 18a ust. 5 DrPublU Generalny Dyrektor może upoważnić pracowników GDDKiA do załatwiania określonych spraw w jego imieniu w ustalonym zakresie, w szczególności do wydawania decyzji administracyjnych (tzw. pełnomocnictwo administracyjne), zaś zgodnie z § 2 ust. 3 statutu Generalny Dyrektor może udzielać pełnomocnictw osobom prawnym lub fizycznym do dokonywania określonych czynności cywilnoprawnych i faktycznych w zakresie jego właściwości, które to pełnomocnictwa m.in. upoważniają do zastępowania Generalnego Dyrektora przy realizacji zadań inwesty-

⁷ Tak WSA w Warszawie w wyroku z 22.9.2006 r., VI SA/Wa 1221/06, Legalis.

⁸ Tak WSA w Poznaniu w wyroku z 3.3.2009 r., II SA/Po 596/08, Legalis.

⁹ Zob. np. wyrok NSA z 27.4.2017 r., I OSK 3369/15, Legalis, czy też R. Hauser, M. Wierzbowski (red.), Kodeks postępowania administracyjnego, komentarz do art. 268a, Legalis.

¹⁰ T. jedn.: Dz.U. z 2020 r. poz. 1668; dalej jako: SamWojU.

¹¹ T. jedn.: Dz.U. z 2020 r. poz. 920.

¹² T. jedn.: Dz.U. z 2020 r. poz. 713.

¹³ T. jedn.: Dz.U. z 2019 r. poz. 1464.

¹⁴ Dz.U. Nr 25, poz. 253 ze zm.

¹⁵ Por. R. Rychter, Ustawa o drogach publicznych. Komentarz do art. 18a, LEX/el. 2019 czy też W. Maciejko, P. Zaborniak, Ustawa o drogach publicznych. Komentarz do art. 18a, Lex.

¹⁶ W. Maciejko, P. Zaborniak, op. cit.

¹⁷ P. Drembkowski (red.), Ustawa o samorządzie województwa. Komentarz do art. 46, Legalis.

¹⁸ Legalis.

¹⁹ Ibidem.

cyjnych dotyczących dróg krajowych oraz składania w jego imieniu oświadczeń woli w tym przedmiocie”. Także WSA we Wrocławiu w wyroku z 2.12.2005 r. (II SA/Wr 15/03)²⁰, rozróżnił dwa rodzaje umocowań udzielanych przez Generalnego Dyrektora – jedno (administracyjne) do działania w sferze *imperium* oraz drugie (cywilne) do działania w sferze *dominium*.

Nie ulega zatem wątpliwości, że umocowanie, którego podstawę stanowi art. 18a DrPublU, jest upoważnieniem określonej osoby przez Generalnego Dyrektora (piastuna funkcji organu administracji publicznej) do załatwiania spraw z zakresu prawa administracyjnego leżących w kompetencji Generalnego Dyrektora, a więc mieszczących się w tzw. sferze *imperium* (władztwo administracyjne) działań Generalnego Dyrektora, nie zaś w tzw. sferze *dominium* (w sferze stosunków cywilnoprawnych), o czym mowa poniżej.

Ustawa o zarządzaniu mieniem państwowym jako podstawa prawna pełnomocnictw udzielanych przez generalnego dyrektora

Drugim rodzajem umocowania zawartego w modelowych pełnomocnictwach udzielanych przez Generalnego Dyrektora jest pełnomocnictwo z zakresu prawa cywilnego materialnego. Najogólniej rzecz ujmując, jest to umocowanie danego podmiotu do reprezentowania mocodawcy w sferze stosunków cywilnoprawnych, a więc – w odniesieniu do Generalnego Dyrektora – w tzw. sferze *dominium*, tj. tam, gdzie jest on uprawniony do składania oświadczeń woli w zakresie przysługujących mu (jako działającemu w imieniu Skarbu Państwa) praw i obowiązków majątkowych.

W efekcie zestawienia przepisów ustawy o drogach publicznych z innymi wspomnianymi już ustawami (zwłaszcza ustawą o samorządzie województwa), widać wyraźnie, że w DrPublU brak jest osobnej regulacji dotyczącej pełnomocnictw (cywilnych). Oznacza to, że przepisów regulujących materię udzielania pełnomocnictw przez Generalnego Dyrektora należy poszukiwać w treści innych aktów prawnych.

Podstawową regulację dotyczącą pełnomocnictw cywilnych zawierają przepisy art. 98–109 KC. Regulują one rodzaje pełnomocnictw, sposoby ich udzielania i odwoływania. Wyodrębniają pełnomocnictwo do czynności zwykłego zarządu, nazywane pełnomocnictwem ogólnym, oraz pełnomocnictwo do czynności przekraczających zakres zwykłego zarządu, które z kolei dzieli się na kolejne dwa rodzaje:

1) tzw. pełnomocnictwo rodzajowe (lub gatunkowe), określające rodzaje czynności prawnych, do dokonania których został umocowany pełnomocnik (czynności prawne określonego rodzaju) oraz

2) tzw. pełnomocnictwo szczególne (do poszczególnych czynności prawnej), obejmujące umocowanie do określonej (konkretnej) czynności prawnej²¹.

W treści pełnomocnictw udzielanych w ramach GDDKiA przywoływane są przepisy art. 96 i 98 KC. Należy jednak zauważyć, że **Generalny Dyrektor, działając w sferze *dominium*, wykonuje prawa i obowiązki majątkowe Skarbu Państwa. W efekcie nie podlega on jedynie ogólnym normom prawa prywatnego wyrażonym w KC, ale także szczególnym przepisom regulującym postępowanie podmiotów występujących w stosunkach prywatnoprawnych w imieniu Skarbu Państwa. Taką ustawą jest ustawa z 16.12.2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym**²².

Prawidłowość poglądu o konieczności stosowania tej ustawy przez Generalnego Dyrektora znajduje swoje potwierdzenie na gruncie przywołanego już wyroku SN w sprawie V CSK 551/12, gdzie Sąd Najwyższy poddawał ocenie pełnomocnictwo udzielone przez Generalnego Dyrektora przez pryzmat przepisów ustawy z 8.8.1996 r. o zasadach wykonywania uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa, którą to ustawę zastąpiła właśnie ustawa o zarządzaniu mieniem państwowym. Na gruncie obecnie obowiązującej ustawy o zarządzaniu mieniem państwowym, takie stanowisko Sąd Najwyższy potwierdził w wyroku z 30.11.2018 r. (I CSK 662/17)²³.

Również w doktrynie, jako podstawę do udzielania pełnomocnictw (cywilnoprawnych) przez Generalnego Dyrektora działającego jako reprezentanta Skarbu Państwa, wskazuje się przepisy szczególne dotyczące reprezentowania Skarbu Państwa oraz Statut GDDKiA. Na gruncie stanu prawnego, w którym obowiązywała uchylona już (a zastąpiona ustawą o zarządzaniu mieniem państwowym) ustawa z 8.8.1996 r. o zasadach wykonywania uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa wyraźnie wskazywano, że: „Generalny Dyrektor (...) może w granicach swej właściwości udzielać pełnomocnictw do reprezentowania Skarbu Państwa kierownikom podległych jednostek organizacyjnych Generalnej Dyrekcji (...). Taką możliwość daje kierownikom urzędów państwowych art. 17 ust. 2 u.z.s.p. Statut GDDKiA przyznaje Generalnemu Dyrektorowi (...) prawo do udzielania podmiotom zewnętrznym pełnomocnictw do dokonywania określonych czynności cywilnoprawnych oraz czynności faktycznych (zob. § 2 ust. 3 statutu GDDKiA)”²⁴. Zgodnie z przywołanym przepisem art. 17 ust. 2 nieobowiązującej już ustawy o zasadach wykonywania uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa, „kierownicy urzędów państwowych mogą,

²⁰ Legalis.

²¹ Por. K. Pietrzykowski (red.), Kodeks cywilny, komentarz do art. 98, Legalis.

²² T. jedn.: Dz.U. z 2020 r. poz. 735; dalej jako: ZasZarzMieniemPU lub ustawa o zarządzaniu mieniem państwowym.

²³ Legalis.

²⁴ W. Maciejko, P. Zaborniak, *op. cit.*

w zakresie uprawnień reprezentowania Skarbu Państwa wynikających z przepisów odrębnych, udzielać pełnomocnictw do reprezentowania Skarbu Państwa kierownikom podporządkowanych im jednostek organizacyjnych”. Podobne było przy tym pierwotne brzmienie art. 6 ust. 3 ZasZarzMieniemPU (o czym będzie jeszcze mowa).

Oznacza to, że **pełnomocnictwa udzielane przez Generalnego Dyrektora powinny nie tylko być zgodne z przepisami ogólnymi KC, ale – w aktualnie obowiązującym stanie prawnym – także czynić zadość wymaganiom ustawy o zarządzaniu mieniem państwowym.**

Z przepisów art. 6 ZasZarzMieniemPU **w brzmieniu obowiązującym od 29.3.2019 r.** wynika, że organy administracji publicznej oraz inne organy lub podmioty uprawnione na podstawie przepisów odrębnych do reprezentowania Skarbu Państwa reprezentują Skarb Państwa zgodnie z ich właściwością i w zakresie określonym w przepisach odrębnych (art. 6 ust. 1 ZasZarzMieniemPU) i mogą zlecać, z zachowaniem zasad i trybu określonych w przepisach odrębnych, osobom prawnym lub fizycznym dokonywanie **określonych czynności prawnych lub faktycznych lub rodzajów czynności prawnych lub faktycznych** w zakresie ich właściwości, **udzielając w tym zakresie pełnomocnictw** (art. 6 ust. 3 ZasZarzMieniemPU). Analogiczne uprawnienia przysługują także kierownikom jednostek reprezentującym Skarb Państwa w odniesieniu do nabytego i powierzonego tym jednostkom mienia Skarbu Państwa i w zakresie zadań ich urzędów. W ramach struktury GDDKiA (co wynika z analizowanych niżej dokumentów), za kierownika jednostki uznać należy dyrektora generalnego GDDKiA (jest to dyrektor generalny urzędu obsługującego – jako aparat pomocniczy – Generalnego Dyrektora, nie zaś sam Dyrektor Generalny będący organem administracji publicznej).

Zgodnie z art. 6 ust. 3 ZasZarzMieniemPU w brzmieniu obowiązującym od 29.3.2019 r. (zmienionym na mocy ustawy z 21.2.2019 r. o zmianie ustawy o zasadach zarządzania mieniem państwowym oraz niektórych innych ustaw²⁵), „organy administracji publicznej, kierownicy jednostek oraz inne organy lub podmioty uprawnione na podstawie przepisów odrębnych do reprezentowania Skarbu Państwa mogą zlecać, z zachowaniem zasad i trybu określonych w przepisach odrębnych, osobom prawnym lub fizycznym dokonywanie **określonych** czynności prawnych lub faktycznych lub **rodzajów** czynności prawnych lub faktycznych w zakresie ich właściwości, udzielając w tym zakresie pełnomocnictw”, wcześniej przepis ten stanowił, że „kierownicy jednostek mogą, w zakresie uprawnień do reprezentowania Skarbu Państwa wynikających z przepisów odrębnych, udzielać pełnomocnictw do reprezentowania Skarbu Państwa kierownikom podporządkowanych im jednostek organizacyjnych”. Z punktu widzenia przedmiotu niniejszego artykułu, omawiana zmiana normatywna ma kluczowe znaczenie. Od strony podmiotowej nie-

wątpliwie rozszerzyła krąg podmiotów, którym może zostać udzielone pełnomocnictwo, od strony przedmiotowej jednak wyraźnie **zawęziła takie pełnomocnictwo do pełnomocnictwa szczególnego oraz rodzajowego**. W tym zakresie nie mieści się już pełnomocnictwo ogólne.

Potwierdza to również treść uzasadnienia projektu ustawy o zmianie ustawy o zasadach zarządzania mieniem państwowym oraz niektórych innych ustaw²⁶, gdzie wyraźnie wskazano, że: „na podstawie zaproponowanego przepisu organy administracji publicznej oraz inne podmioty uprawnione na podstawie przepisów odrębnych do reprezentowania Skarbu Państwa, a także podmioty, którym Prezes Rady Ministrów przekazał wykonywanie uprawnień, o których mowa w art. 8 ust. 1, **będą mogły udzielać pełnomocnictw osobom prawnym lub fizycznym do dokonywania określonych czynności prawnych lub faktycznych (pełnomocnictwa szczególne) lub określonych rodzajów czynności prawnych lub faktycznych (pełnomocnictwa rodzajowe)**”. Nie ulega zatem wątpliwości, że wolą ustawodawcy było jasne wskazanie, że podmioty takie jak Generalny Dyrektor, w ramach reprezentowania Skarbu Państwa mogą udzielać pełnomocnictw szczególnych lub pełnomocnictw rodzajowych (nie zaś pełnomocnictw ogólnych).

Warto przy tym zauważyć, że na mocy art. 18 ustawy z 21.2.2019 r. o zmianie ustawy o zasadach zarządzania mieniem państwowym oraz niektórych innych ustaw²⁷, w mocy pozostają pełnomocnictwa udzielone przed dniem wejścia w życie tej ustawy, niemniej chodzi tam również o pełnomocnictwa udzielone „osobom prawnym lub fizycznym do dokonywania **określonych** czynności prawnych lub faktycznych lub **rodzajów** czynności prawnych lub faktycznych”, a więc wyłącznie pełnomocnictwa szczególne lub rodzajowe – nie zaś pełnomocnictwa ogólne.

Artykuł 6 ZasZarzMieniemPU określa ogólne zasady reprezentacji Skarbu Państwa, o ile przepisy odrębne nie stanowią inaczej²⁸. Z uwagi na fakt, że ustawa o drogach publicznych dookreśla jedynie zakres właściwości Generalnego Dyrektora (w ten sposób wskazując na zakres reprezentowania przez niego Skarbu Państwa), w pozostałym zakresie należy zastosować art. 6 ZasZarzMieniemPU. Zatem Generalnemu Dyrektorowi (jako organowi administracji publicznej) przysługuje ustawowe upoważnienie do reprezentowania Skarbu Państwa, bez potrzeby legitymowania się pełnomocnictwem²⁹ oraz do udzielania (w zakresie swojej właściwości) pełnomocnictw – przy czym **art. 6 ust. 3 ZasZarzMieniemPU w brzmieniu obowiązującym od 29.3.2019 r. wskazuje, że chodzi o pełnomocnictwo szcze-**

²⁵ Dz.U. z 2019 r. poz. 492.

²⁶ Druk sejmowy nr 3053, Sejm VIII kadencji.

²⁷ Dz.U. z 2019 r. poz. 492.

²⁸ Por. A. Daszkiewicz, Zasady zarządzania mieniem państwowym, komentarz do art. 6, Lex.

²⁹ Por. post. SN z 5.12.2010 r., I CSK 2/10.

gólne lub rodzajowe (nie zaś ogólne). Także w doktrynie wskazuje się, że art. 6 ust. 3 ZasZarzMieniemPU przesądza o dopuszczalności posługiwania się pełnomocnikami (do dokonywania zarówno czynności prawnych, jak i faktycznych) przez organy albo podmioty uprawnione do reprezentowania Skarbu Państwa, ale na tej podstawie mogą one udzielać **pełnomocnictw rodzajowych oraz pełnomocnictw do poszczególnych czynności**³⁰.

Należy przy tym wskazać, że w myśl art. 6 ust. 7 ZasZarzMieniemPU, do czynności prawnych dokonanych z naruszeniem przepisów o właściwości i zakresie reprezentacji Skarbu Państwa (w tym z naruszeniem art. 6 ust. 3 tej ustawy) stosuje się odpowiednio przepis art. 103 § 1 i 2 KC. Jak się wskazuje w doktrynie, „konsekwencje naruszenia przepisów o właściwości i zakresie tej reprezentacji – w przypadku czynności prawnych – są takie same jak w przypadku działania *falsus procurator* – osoby działającej bez umocowania lub z przekroczeniem jego zakresu. Na gruncie Kodeksu cywilnego skutki takiego stanu rzeczy są uzależnione od tego, czy czynność była umową, czy miała charakter jednostronny. W przypadku umów – ważność czynności zależy od jej potwierdzenia przez osobę, w imieniu której umowa miała być zawarta (art. 103 § 1 KC), natomiast czynność prawna jednostronna dokonana w cudzym imieniu bez umocowania lub z przekroczeniem jego zakresu jest bezwzględnie nieważna (art. 104 KC)”³¹.

Stosowanie w praktyce przez dyrektorów lub zastępców dyrektorów Oddziałów GDDKiA pełnomocnictw ogólnych wiąże się zatem z ryzykiem podważenia dokonywanych przez nich czynności prawnych, w tym umów zawieranych w imieniu Generalnego Dyrektora z podmiotami trzecimi (jak umowy o roboty budowlane) lub oświadczeń składanych w związku z wcześniej zawartymi umowami (jak żądanie wypłaty z gwarancji).

W tym kontekście wypada odnieść się do wspomnianego już wyroku Sądu Najwyższego w sprawie I CSK 662/17, który dotyczył gwarancji, ale który **wydany został na tle nieobowiązującego już stanu prawnego**. Wyrokiem tym Sąd Najwyższy uchylił wyrok Sądu Apelacyjnego oddalający apelację od wyroku Sądu Okręgowego, w którym stwierdzono potrzebę wylegitymowania się (na potrzeby żądania zapłaty gwarancji) pełnomocnictwem szczególnym przez pełnomocnika działającego w imieniu Generalnego Dyrektora. W uzasadnieniu tego wyroku Sąd Najwyższy zbadał instytucję umowy gwarancji ubezpieczeniowej ostatecznie orzekając, że wymóg udzielenia pełnomocnictwa szczególnego lub rodzajowego nie wynika z postanowień zawartej przez strony umowy i charakteru umowy gwarancji ubezpieczeniowej. W wyroku tym Sąd Najwyższy – mimo wskazania zasadności zastosowania w tej sprawie ustawy o zarządzaniu mieniem państwowym – nie badał jednak (bowiem nie mógł wówczas badać) wymogów wynikających z art. 6 ust. 3 ZasZarzMieniemPU w brzmieniu obecnie obowiązującym.

Wyrok ten został wydany w oparciu o przepisy wówczas obowiązujące, zaś art. 6 ust. 3 ZasZarzMieniemPU został istotnie zmieniony dopiero z dniem 29.3.2019 r. Dopiero od tego momentu **w ustawie o zarządzaniu mieniem państwowym wyraźnie zastrzeżono, że organ administracji publicznej (taki jak Generalny Dyrektor) reprezentując Skarb Państwa zgodnie ze swoją właściwością, może zlecać innym osobom (prawnym lub fizycznym) dokonywanie określonych czynności lub rodzajów czynności, udzielając w tym zakresie pełnomocnictw, a więc pełnomocnictw szczególnych (do określonych czynności) lub rodzajowych (do czynności określonego rodzaju).** A zatem przeciwnie konkluzje wynikające z orzecznictwa (w tym z przywołanego wyroku Sądu Najwyższego) wydanego w oparciu o stan prawny istniejący przed dniem 29.3.2019 r. należy uznać w analizowanym zakresie za nieaktualne.

Regulacje wewnętrzne GDDKiA

Regulacjami uzupełniającymi (jednak ze względu na ich niższą rangę niemogącymi wychodzić poza zakres normatywny określony ustawą) wyżej wskazane wymogi, są ustrojowe i wewnętrzne regulacje GDDKiA – przede wszystkim Statut nadany jej przez ministra właściwego ds. transportu na podstawie art. 18a ust. 6 DrPublU, ale także inne regulacje wewnętrzne wydane na jego podstawie.

Należy zwrócić uwagę na postanowienie § 2 ust. 3 Statutu, w myśl którego Generalny Dyrektor może udzielać **pełnomocnictw osobom prawnym lub fizycznym do dokonywania określonych czynności** cywilnoprawnych i faktycznych w zakresie jego właściwości. Ze względu na takie brzmienie, postanowienie to należy uznać za jeszcze bardziej zawężające (w stosunku do treści art. 6 ust. 3 ZasZarzMieniemPU) zakres pełnomocnictw udzielanych przez Generalnego Dyrektora. Mowa tutaj bowiem jedynie o takich pełnomocnictwach, które stanowią umocowanie do dokonania „określonych” czynności w ramach tego pełnomocnictwa, a więc – jak należy to rozumieć – czynności określonych wprost, nie zaś rodzajowo. **Chodzi tu zatem o pełnomocnictwo do poszczególnych czynności prawnej (szczególne).** Ponadto postanowienie § 2 ust. 2 w zw. z ust. 1 Statutu przyznaje Generalnemu Dyrektorowi kompetencję ustalania zakresu czynności osób, przy pomocy których kieruje on GDDKiA, tj. zastępców Generalnego Dyrektora, dyrektora generalnego urzędu, dyrektorów Oddziałów Dyrekcji oraz dyrektorów lub kierujących komórkami organizacyjnymi, a postanowienie § 5 Statutu – kompetencję do ustalania (na wniosek dyrektora generalnego urzędu) regulaminu organizacyjnego GDDKiA (określającego organizację wewnętrzną i szczegółowy zakres

³⁰ Por. Ł. Węgrzynowski, Ustawa o zasadach zarządzania mieniem państwowym. Komentarz do art. 6, Legalis.

³¹ Tak F. Grzegorzczak, M. Wierzbowski (red.), Ustawa o zasadach zarządzania mieniem państwowym. Komentarz do art. 6, Lex.

zadań komórek organizacyjnych Centrali GDDKiA) oraz ramowego regulaminu organizacyjnego oddziałów GDDKiA (określającego organizację oddziałów oraz zakres zadań komórek organizacyjnych wchodzących w ich skład).

W oparciu o to postanowienie § 5 Statutu, Generalny Dyrektor wydał Zarządzenie nr 36 z 4.12.2018 r. w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego Dyrekcji. Ponadto Generalny Dyrektor wydał, jako załącznik do zarządzenia nr 6 z 28.2.2019 r., „Procedurę udzielania pełnomocnictw i upoważnień”. W § 2 ust. 4 tej procedury wskazano, że pełnomocnictwo lub upoważnienie może zostać udzielone do **jednej lub wielu czynności** wskazanych w wykazach stanowiących załączniki do omawianej procedury (załącznik nr 1 – wykaz pełnomocnictw i upoważnień, które mogą zostać udzielone w celu zapewnienia ciągłości pracy w obszarze podstawowych zadań Generalnego Dyrektora oraz załącznik nr 2 – wykaz pełnomocnictw i upoważnień, które mogą zostać udzielone w celu zapewnienia ciągłości pracy w obszarze podstawowej działalności Dyrektora Generalnego Urzędu, tj. Dyrektora Generalnego Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad, nie zaś samego Generalnego Dyrektora Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad). Redakcja przytoczonego postanowienia procedury, jak i redakcja ww. wykazów wskazują, że pełnomocnictwo powinno określać konkretne czynności („jedna lub wiele czynności”), nie zaś typy lub rodzaje czynności. Powinno być to zatem pełnomocnictwo nawet nie rodzajowe, a szczególne. Przy czym sam wykaz, stanowiący załącznik do procedury, operuje rodzajowym wskazaniem czynności, do jakich upoważniać może dyrektor, dzieląc określone czynności między konkretne funkcje w GDDKiA – tj. zastępców dyrektora, dyrektorów oddziałów GDDKiA itp.

Należy także zwrócić uwagę, że zgodnie z treścią pkt III.1. załącznika nr 1 do ww. „Procedury udzielania pełnomocnictw i upoważnień”, „Dyrektorom oddziałów mogą zostać udzielone pełnomocnictwa ogólne do składania, łącznie z innym pełnomocnikiem, oświadczeń woli w zakresie praw i obowiązków majątkowych Skarbu Państwa – Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad lub Generalnego Dyrektora w sprawach związanych z działalnością oddziału – z prawem ustanowienia dalszych pełnomocników”.

Powyższe wskazuje, że w **obrębie przepisów wewnętrznych funkcjonujących w GDDKiA istnieją duże rozbieżności w przedmiocie określenia rodzajów pełnomocnictw** (do dokonywania czynności cywilnoprawnych), jakie mogą być udzielone przez Generalnego Dyrektora. Z samego Statutu (§ 2 ust. 3) wynika, że Generalny Dyrektor może udzielać tylko pełnomocnictw **szczególnych**, tj. pełnomocnictw do dokonywania określonych (konkretnych) czynności prawnych (Generalny Dyrektor może udzielać pełnomocnictw osobom prawnym lub fizycznym do dokonywania określonych czynności cywilnoprawnych i faktycznych w zakresie

jego właściwości). Z Załącznika do Zarządzenia Nr 6 Generalnego Dyrektora z 28.2.2019 r. (§ 2 ust. 4) wynika, że pełnomocnictwo może zostać udzielone do jednej lub wielu czynności wskazanych w wykazach, co może sugerować, że chodzi tu również o pełnomocnictwa rodzajowe (do wielu, a nie tylko jednej czynności), a ponadto z Załącznika nr 1 do tego załącznika (pkt. III.1) wynika, że dyrektorom oddziałów mogą zostać udzielone pełnomocnictwa ogólne. To ostatnie stoi w oczywistej sprzeczności z postanowieniami samego Załącznika do Zarządzenia Nr 6 Generalnego Dyrektora z 28.2.2019 r. oraz Statutu (nadanego przez ministra w formie zarządzenia). Ponadto jest to sprzeczne z aktualnie obowiązującą treścią art. 6 ust. 3 *ZasZarzMieniemPU*.

Należy uznać, że **pełnomocnictwa udzielane przez Generalnego Dyrektora powinny w pierwszej kolejności (zwłaszcza na potrzeby obrotu z osobami trzecimi) spełniać wymagania określone w art. 6 ust. 3 *ZasZarzMieniemPU*, a w dalszej kolejności (także na potrzeby wewnątrzorganizacyjne GDDKiA), ewentualne dalsze wymogi określone Statutem oraz przepisami wewnętrznymi GDDKiA, przy czym te ostatnie nie powinny rozszerzać zakresu normatywnego wynikającego z ustawy**. A zatem, kierując się aktualnie obowiązującą treścią art. 6 ust. 3 *ZasZarzMieniemPU*, należy uznać, że **pełnomocnictwa udzielane przez Generalnego Dyrektora powinny być pełnomocnictwami szczególnymi (do dokonywania określonych czynności) lub rodzajowymi (do dokonywania czynności danego rodzaju)**. Kierując się zaś treścią § 2 ust. 3 Statutu, należy uznać, że pełnomocnictwa udzielane przez Generalnego Dyrektora powinny być pełnomocnictwami szczególnymi (do dokonywania określonych czynności). Przepisy wewnętrzne GDDKiA powinny przy tym zostać dostosowane do przepisów ustawy o zarządzaniu mieniem państwowym oraz Statutu.

Podsumowanie

W konkluzji wszystkich powyższych wniosków dotyczących charakteru i zakresu upoważnienia, o którym mowa w art. 18a ust. 5 *DrPublU*, należy podkreślić, że **przepis art. 18a ust. 5 *DrPublU* nie może być podstawą udzielenia przez Generalnego Dyrektora pełnomocnictwa (w tym pełnomocnictwa ogólnego) w takim rozumieniu, jakie nadają temu pojęciu przepisy prawa cywilnego**. Takie upoważnienie może bowiem dotyczyć jedynie tych zadań organu administracji, które mieszczą się w ramach sfery *imperium*. Natomiast **umocowanie cywilnoprawne (w sferze *dominium*), może zostać udzielone przez Generalnego Dyrektora jedynie w formie pełnomocnictwa wydanego zgodnie z przepisami ustawy o zarządzaniu mieniem państwowym** (względnie także regulacjami wewnętrznymi GDDKiA – o ile nie rozszerzają ustawowego zakresu umocowania). Z regulacji

tych wynika, że pełnomocnictwa udzielane przez Generalnego Dyrektora nie mogą być pełnomocnictwami ogólnymi. Z art. 6 ust. 3 ZasZarzMieniemPU wynika, że pełnomocnictwa powinny być pełnomocnictwami szczególnymi lub rodzajowymi, zaś ze Statutu wynika, że powinny być tylko pełnomocnictwami szczególnymi.

A zatem, **dyrektor lub zastępca oddziału GDDKiA (lub jakkolwiek inna osoba) legitymujący się pełnomocni-**

ctwem wyłącznie ogólnym (niezawierającym w swej treści wskazania określonej czynności lub rodzaju czynności) do reprezentowania Generalnego Dyrektora, w świetle aktualnie obowiązujących przepisów nie jest upoważniony do dokonywania czynności prawnych dotyczących mienia Skarbu Państwa, w tym w szczególności do zawierania umów o roboty budowlane oraz żądania wypłat z gwarancji.

SUMMARY

Legal grounds for representing the General Director for National Roads and Motorways

The practice according to which the General Director for National Roads and Motorways (General Director) grants general powers of attorney, i.e. powers of attorney to perform all types of acts on his behalf, to directors or deputy directors of branch offices of the General Directorate for National Roads and Motorways (GDDKiA) under Article 18a(5) of the Act on Public Roads and Article 96 and 98 of the Civil Code is inconsistent with the current regulations. The power of attorney based on Article 18a(5) of the Act on Public Roads is an authorization to settle administrative law issues lying within the competence of the General Director, thus falling within the 'imperium sphere' (administrative power) of his actions, and not in the 'dominium sphere' (civil law relations). Therefore, this provision may not be the basis for granting a general civil law power of attorney. Acting in the 'dominium sphere', the General Director exercises the property rights and obligations of the State Treasury. In doing so, he is not only subject to the general private law rules laid down in the Civil Code, but above all to the specific provisions of the Act on State Property Management. The Act on Public Roads contains no separate provisions in this respect.

According to the current wording of Article 6(3) of the Act on State Property Management, powers of attorney granted by the General Director shall specify the types of acts or be granted for a particular act. According to the statute of GDDKiA, such powers of attorney shall be granted for a particular act. The director of a branch office of GDDKiA (or any other person) who has been granted only a general power of attorney (not for a particular act or a specified type of acts) is not authorized to perform any acts related to the property of the State Treasury, in particular is not authorized to conclude construction contracts or demand payment under guarantee performance bond.

Key words: GDDKiA (General Directorate for National Roads and Motorways), power of attorney, authorization, State Treasury

REKLAMA



Prawo sądowe

Dowiedz się więcej:

 ksiegarnia.beck.pl

 81 46 13 300

