

# **Kodeks cywilny.**

## **Tom I.**

**Komentarz do art. 1–352**

Wydanie 2.

# Księga pierwsza. Część ogólna

## Tytuł I. Przepisy wstępne

**Literatura:** *I. Adrych-Brzezińska*, Ciężar dowodu w prawie i procesie cywilnym, Warszawa 2015; *J. Blicharz*, Udział polskich organizacji pozarządowych w wykonywaniu zadań administracji publicznej, Wrocław 2005; *L. Błaszczak*, Pojęcie i znaczenie ciężaru dowodu w procesie cywilnym, w: Ciężar dowodu i obowiązek dowodzenia w procesie karnym (red. *W. Jasiński, J. Skorupka*), Warszawa 2017; *J. Boć*, O konstytucyjnych uregulowaniach wyrównania strat legalnych, AUWr PPA 1997, Nr 38; *tenże*, Wyrównanie strat wynikłych z legalnych działań administracji publicznej, Wrocław 1971; *B. Brzeziński, M. Kalinowski*, Dopuszczalność stosowania skargi pauliańskiej do należności podatkowych, POP 2015, Nr 2; *F. Bydlinski*, KriterienundSinn der Unterscheidung von PrivatrechtundöffentlichemRecht, Archiv für die civilistische Praxis 1994, Nr 4; *J. Chmielnicka*, Skarga pauliańska jako forma ochrony należności podatkowych, w: Szanse i bariery rozwoju przedsiębiorczości w Polsce – w ujęciu prawa publicznego oraz prawa prywatnego (red. *L. Bielecki, J. Mojak, A. Żywicka*), Lublin 2017; *W. Chróścielewski*, Imperium a gestia w działaniach administracji publicznej, PiP 1995, Nr 6; *E. Chylińska, F. Kalinowski, E. Maciejak*, Skarga pauliańska a zobowiązania podatkowe, Analizy i Rekomendacje. Helsińska Fundacja Praw Człowieka 2016, Nr 3; *S. Cieślak*, Wpływ nowelizacji KPC na stopień sformalizowania postępowania cywilnego, MoP 2004, Nr 21; *W. Czachórski*, *Rei vindicatio* według obowiązującego prawa polskiego, NP 1960, Nr 3; *T. Czech*, Nowa regulacja hipoteki. Zagadnienia intertemporalne, PS 2010, Nr 11–12; *W. Dajczak*, Zasady współżycia społecznego czy dobra wiara, Rej. 2001, Nr 1; *T. Dembowska-Romanowska*, Komentarz do prawa budżetowego państwa i samorządu terytorialnego wraz z częścią ogólną prawa finansowego, Warszawa 1995; *H. Dolecki*, Ciężar dowodu w polskim procesie cywilnym, Warszawa 1998; *K. Doliwa*, Dobra wiara jako wyrażenie języka prawnego, MoP 2008, Nr 6; *Droitcomparé des ContratsPublics* (red. *R. Noguellou, U. Stelkens*), Bruxelles 2010; *E. Drozd*, Darowizna na wypadek śmierci, Rej. 1992, Nr 1; *T. Dybowski*, Ochrona własności w polskim prawie cywilnym (*rei vindicatio – actionegatoria*), Warszawa 1969; *J. Frąckowiak*, Instytucje prawa handlowego w kodeksie cywilnym, Rej. 2003, Nr 6; *J. Frąckowiak, R. Potrzebszcz*, Czy nadanie osobowości prawnej spółkom osobowym wymaga zasadniczej reformy prawa podatkowego?, PPH 2000, Nr 1; *J. Gajda*, Pojęcie dobrej wiary w przepisach kodeksu cywilnego, SP 1997, Nr 2; *M. Goettel, A. Goettel*, Prawo cywilne a prawo podatkowe, w: Instytucje prawa cywilnego w konstrukcji prawnej podatków (red. *M. Goettel, M. Lemonnier*), Warszawa 2011; *M. Grochowski, E. Łętowska*, Czemu może dziś służyć bezpodstawne wzbogacenie?, w: Współczesne problemy prawa zobowiązań (red. *A. Olejniczak, J. Haberko, A. Pyrżyńska, D. Sokółowska*), Warszawa 2015; *F. Grzegorzczak*, Wpływ regulacji publicznoprawnych na swobodę kształtowania treści umów (statutów) spółek z udziałem Skarbu Państwa – w poszukiwaniu uzasadnienia, w: Ustawowe ograniczenia swobody umów. Zagadnienia wybrane (red. *B. Gnela*), Warszawa 2010; *M. Gutowski*, Nieważność czynności prawnej, Warszawa 2012; *tenże*, Procesowe konsekwencje nieważności czynności prawnej, PiP 2011, Nr 10; *J. Gwiazdomorski*, Glosa do wyr. SN z 2.6.1967 r., III PRN 38/67, NP 1968, Nr 2; *tenże*, Międzyczasowe prawo prywatne, NP 1965, Nr 6 i 7–8; *tenże*, Wspólność ustawowa a prawo międzyczasowe (uwagi do uchw. całej Izby Cywilnej SN z 27.6.1955 r.), NP 1959, Nr 4; *tenże*, Wspólność ustawowa a prawo międzyczasowe po raz drugi, NP 1960, Nr 3; *A.G. Harla*, Ciężar dowodu a podstawy rewizyjne w postępowaniu cywilnym, PiP 1990, Nr 8; *B. Hess*, Intertemporales Privatrecht, Tübingen 1998; *T. Hilarowicz*, Analogiczne stosowanie pewnych postanowień polskiego kodeksu zobowiązań w prawie administracyjnym, w: Księga Pamiątkowa ku czci F. Zolla, Kraków 1935; *J. Holliger*, Das Kriterium des Gegensatzes zwischen dem öffentlichen Recht und dem Privatrecht dargestellt im Prinzip und in einigen Anwendungen mit besonderer Berücksichtigung des schweizerischen Rechtes, Zürich 1904; *J. Jagielski, P. Gotaszewski*, W sprawie władczości działań niewładczych administracji, w: Władztwo administracyjne. Administracja publiczna w sferze imperium i w sferze dominium (red. *J. Lukaszewicz*), Rzeszów 2012; *J. Jagielski, M. Wierzbowski, A. Wiktorowska*, Nietypowe podmioty administrujące – kilka refleksji na tle organizacyjnych form wykonywania zadań publicznych, w: Podmioty administracji publicznej i prawne formy ich działania. Studia i materiały z konferencji naukowej poświęconej jubileuszowi 80-tych urodzin profesora Eugeniusza Ochendowskiego, Toruń, 15–16 listopada 2005, Toruń 2005; *H. Jakimko, W. Jakimko*, Rozkład ciężaru dowodowego i jego konsekwencje w polskim procesie cywilnym, AUWr 2001,

Nr 46; *B. Janiszewska*, O potrzebie zmiany klauzuli zasad współzycia społecznego (głos w dyskusji), PUG 2003, Nr 4; *taż*, Refleksje o pojmowaniu dobrej wiary w sprawach o stwierdzenie zasiedzenia, MoP 2013, Nr 15; *J. Jankowski*, Nowelizacja Kodeksu postępowania cywilnego. Cz. I. Postępowanie rozpoznawcze, MoP 2004, Nr 19; *Z. Janowicz*, Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, Warszawa–Poznań 1992; *G. Jurgens, F. van Ommeren*, The Public-Private Divide in English and Dutch Law. A Multifunctional and Context-Dependant Divide, Cambridge Law Journal 2012, Nr 1; *T. Justyński*, Glosa do wyr. SN z 17.5.2002 r., I CKN 827/00, OSP 2002, Nr 157, poz. 659; *M. Kaliński*, Szkoda na mieniu i jej naprawienie, Warszawa 2011; *I.C. Kamiński*, Słuszność i prawo. Szkic prawnoporównawczy, Kraków 2003; *M. Kępiński*, Problemy ogólne nowej ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji, RPEiS 1994, Nr 2; *A. Kidyba*, Niektóre skutki dla obrotu handlowego wprowadzenia trzeciej kategorii podmiotowej, PPH 2004, Nr 12; *W. Kisiel*, w: Ustawa o samorządzie gminnym (red. *P. Chmielnicki*), Warszawa 2010; *G. Kisker*, Die Rückwirkung von Gesetzen. Eine Untersuchung zum anglo-amerikanischen und deutschen Recht, Tübingen 1963; *M. Kloda*, Glosa do post. SN z 4.10.2007 r., V CZ 82/07, MoP 2009, Nr 12; *tenże*, Prawo międzyczasowe prywatne. Podstawowe zasady, Warszawa 2007; *tenże*, Zagadnienia międzyczasowe nowego prawa prywatnego międzynarodowego, KPP 2011, Nr 2; *tenże*, Zastosowanie zasad prawa międzyczasowego prywatnego do skutków zmiany wykładni przyjętej w orzecznictwie, PiP 2014, Nr 2; *K. Knoppek*, Zmierzch zasady prawdy obiektywnej w procesie cywilnym, Pal. 2005, Nr 1–2; *T. M. Knypl*, Ustawa o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji. Komentarz, Sopot 1995; *T. Knypl, K. Trzcziński*, Znaczenie zwyczajów i dobrych obyczajów w prawie cywilnym i handlowym, PPH 1997 Nr 8; *A. Koch*, Związek przyczynowy jako podstawa odpowiedzialności odszkodowawczej w prawie cywilnym, Warszawa 1975; *T. Koncewicz*, Zakaz nadużycia prawa w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich, Pal. 2006, Nr 5–6; *M. Kordela*, Zasady prawa. Studium teoretycznoprawne, Poznań 2012; *J. Kosik*, Zdolność państwowych osób prawnych w zakresie prawa cywilnego, Warszawa 1963; *K. Kruczalak*, Prawo handlowe. Zarys wykładu, Warszawa 2008; *Z. Kubot*, w: Prawo pracy. Zarys wykładu (red. *Z. Kubot, T. Kuczyński, Z. Masternak, H. Szurgacz*), Warszawa 2010; *A. Laubadère, J.C. Venezia, Y. Gaudemet*, Traité de droit administratif, Paris 1994; *L. Leszczyński*, Funkcje klauzul odsyłających a model ich tworzenia w systemie prawa, PiP 2000, Nr 7; *E. Łętowska*, Bariery naszego myślenia o prawie, PiP 1996, Nr 4–5; *taż*, O potrzebie zmiany poglądów na znaczenie art. 3 k.c., w: Studia z prawa gospodarczego i handlowego. Księga pamiątkowa ku czci profesora Stanisława Włodyki, Kraków 1996; *taż*, Ochrona niektórych praw konsumentów, Warszawa 2001; *taż*, Prawo w „płynnej nowoczesności”, PiP 2014, Nr 3; *taż*, W związku z odpowiedzialnością za szkody wyrządzone funkcjonowaniem administracji, w: Zbiór Studiów z zakresu nauk administracyjnych (red. *Z. Rybicki, M. Gromadzka-Grzegorzewska, M. Wyrzykowski*), Warszawa 1978; *J. Łętowski*, Prawo administracyjne. Zagadnienia podstawowe, Warszawa 1990; *Z. Łyda*, Zasady współzycia społecznego a społeczno-gospodarcze przeznaczenie prawa, NP 1988, Nr 4; *P. Machnikowski*, Glosa do post. SN z 16.4.2002 r., V CK 41/02, OSP 2003, Nr 2, poz. 22; *tenże*, Swoboda umów według art. 353<sup>1</sup> KC. Konstrukcja prawna, Warszawa 2005; *G. Matusik*, Własność urządzeń przesyłowych a prawa do gruntu, Warszawa 2013; *A. Mączyński*, Uwagi o stanie nauki polskiego prawa cywilnego, PiP 2011, Nr 6; *J. Mikołajewicz*, Prawo intertemporalne. Zagadnienia teoretycznoprawne, Poznań 2000; *J. Mokry*, W kwestii przedmiotu samodzielnych żądań ustalających w sądowym postępowaniu cywilnym, w: Studia z procesu cywilnego (red. *K. Korzan*), Katowice 1986; *L. Morawski*, Ciężar dowodu – niektóre problemy dowodowe, SC 1982, t. XXXII; *tenże*, Główne problemy współczesnej filozofii prawa. Prawo w toku przemian, Warszawa 2003; *K. Mularski*, Faza rekonstrukcyjna derywacyjnej koncepcji wykładni – próba krytycznej analizy, SP 2017, Nr 3; *tenże*, Orzecznictwo retroaktywne. Szkic problematyki (w świetle wybranych przykładów), Forum Prawnicze 2017, Nr 4; *tenże*, Prawo intertemporalne z perspektywy nauki prawa cywilnego, Warszawa 2015; *tenże*, Problematyka intertemporalna służebności przesyłu, KPP 2015, Nr 1; *tenże*, Problematyka intertemporalna zapisu windykacyjnego, Rej. 2015, Nr 4; *M. Niedośpiiał*, Glosa do wyr. SA w Rzeszowie z 18.6.1998 r., I ACa 178/88, OSA 2001, Nr 7–8; *A. Nita, W. Morawski*, Wykorzystywanie skargi pauliańskiej do zabezpieczenia wykonania zobowiązania podatkowego – zagadnienia dyskusyjne, PS 2016, Nr 6; *J. Nowacki*, Analogia legis, Warszawa 1966; *tenże*, O normatywnych (abstrakcyjno-generalnych) i sytuacjonistycznych rozumieniach zasad współzycia społecznego, PNUŚ 1980, Nr 3; *tenże*, Pewność prawa a zasada *lex retro non agit*, w: *J. Nowacki*, Studia z teorii prawa, Kraków 2003; *tenże*, Prawo publiczne – prawo prywatne, Katowice 1992; *R. Nozick*, Anarchia, państwo, utopia, Warszawa 2010; *A. Panasiuk*, Umowa publicznoprawna (próba definicji), PiP 2008, Nr 2; *J. Parchomiuk*, Odpowiedzialność odszkodowawcza za legalne działania administracji publicznej, Warszawa 2007; *M. Pazdan*, Dobra lub zła wiara osoby prawnej, w: Studia z prawa prywatnego. Księga pamiątkowa ku czci Profesor Biruty Lewaszewicz-Petrykowskiej (red. *A. Szpunar*), Łódź 1997; *K. Piasecki*, Postępowanie sporne rozpoznawcze, Warszawa 2004; *tenże*, Wyroki sądów pierwszej instancji, sądów apelacyjnych oraz

Sądu Najwyższego w sprawach cywilnych, handlowych i gospodarczych, Warszawa 2007; *B. Pieroth*, Rückwirkung und Übergangsrecht. Verfassungsrechtliche Maßstäbe für intertemporale Gesetzgebung, Berlin 1981; *T. Pietrzykowski*, Podstawy prawa intertemporalnego. Zmiany przepisów a problemy stosowania prawa, Warszawa 2011; *tenże*, Wsteczne działanie prawa i jego zakaz, Kraków 2004; *tenże*, Zasada nieretroakcji w kodeksie cywilnym (art. 3 k.c.), SP 1999, Nr 3; *M.G. Plebanek*, Nadużycie praw procesowych w postępowaniu cywilnym, Warszawa 2012; *M. Pyziak-Szafnicka*, Potrącenie w prawie cywilnym, Kraków 2002; *T. Rabska*, Kontrakt wojewódzki – forma działania administracji publicznej w strukturach zdecentralizowanych, w: Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa prof. zw. dra hab. Józefa Filipka (red. *I. Skrzydło-Niżnik i in.*), Kraków 2001; *Z. Radwański*, Czy klauzula generalna społeczno-gospodarczego przeznaczenia prawa powinna określać treść prawa własności, w: *Ars et Usus*. Księga pamiątkowa ku czci sędziego Stanisława Rudnickiego, Warszawa 2005; *tenże*, Podmioty prawa cywilnego w świetle zmian kodeksu cywilnego przeprowadzonych ustawą z dnia 14 lutego 2003 r., PS 2003, Nr 7–8; *tenże*, Teoria umów, Warszawa 1977; *Z. Radwański, M. Zieliński*, Uwagi *de lege ferenda* o klauzulach generalnych w prawie prywatnym, PL 2001, Nr 2; *J. Rajski*, Aukcja i przetarg w ujęciu znolizowanych przepisów kodeksu cywilnego, PPH 2003, Nr 5; *tenże*, Prawo w kontraktach w obrocie gospodarczym, Warszawa 2002; *A. Redelbach, S. Wronkowska, Z. Ziemiński*, Zarys teorii państwa i prawa, Warszawa 1992; *S. Rosmarin*, O roszczeniach odszkodowawczych z powodu bezprawia urzędnika administracyjnego, Lwów 1933; *M. Rudnicki, R. Szczepaniak*, Kilka uwag na temat rozgraniczenia prawa publicznego i prywatnego na przykładzie dozoru technicznego, w: Nowoczesna administracja publiczna. Zadania i działalność – uwarunkowania prawne (red. *M. Rudnicki, M. Jabłoński, K. Sobieraj*), Lublin 2013; *M. Saffjan*, Klauzule generalne w prawie cywilnym (przyczynek do dyskusji), PiP 1990, Nr 11; *tenże*, w: Konstytucja RP, t. I, Komentarz do art. 1–86 (red. *M. Saffjan, L. Bosek*), Warszawa 2016; *tenże*, Pojęcie i funkcje zasad prawa prywatnego, w: W kierunku europeizacji prawa prywatnego. Księga pamiątkowa dedykowana Prof. Jerzemu Rajskiemu (red. *A. Brzozowski, W. Kocot, K. Michałowska*), Warszawa 2007; *P. Sancewicz*, Teoria dwóch stopni w doktrynie niemieckiego prawa publicznego, SPP 2013, Nr 4; *M. Sawczuk*, O celach i funkcjach postępowania cywilnego procesowego i nieprocesowego (niespornego) w: *Symbolae Vitoldo Broniewicz dedicateae*. Księga pamiątkowa ku czci Witolda Broniewicza (red. *A. Marciniak*), Łódź 1998; *M. Skąpski*, w: Prawo pracy (red. *Z. Niedbała*), Warszawa 2010; *M. Sośniak*, Konflikty w czasie norm cywilnoprawnych, Kraków 1962; *P. Stec*, Umowy w administracji. Studium cywilnoprawne, Warszawa 2013; *R. Stefanicki*, Dobre obyczaje w prawie polskim, PPH 2002, Nr 5; *U. Stelkens*, The public – private law divide. Annual Report 2010, IusPublicum Network Review, November 2011; *A. Stelmachowski*, Zarys teorii prawa cywilnego, Warszawa 1998; *T. Suchar*, Kilka uwag o uwzględnieniu utraconych korzyści w odszkodowaniu za wyłączenie, ST 2013, Nr 1–2; *R. Szczepaniak*, Glosa do wyr. SN z 11.5.2012 r., II CSK 545/11, OSP 2014, Nr 2, poz. 17; *tenże*, Glosa do wyr. SA w Gdańsku z 17.4.2014 r., V ACa 142/14, ST 2016, Nr 7–8; *tenże*, Glosa do wyr. NSA z 2.4.2015 r., II FSK 719/13, OSP 2016, Nr 9; *tenże*, Granice cywilnoprawnej metody regulacji. Glosa do wyr. TK z 27.5.2014 r., P 51/13, PiP 2015, Nr 12; *tenże*, Nadużycie prawa do posługiwania się formą osoby prawnej, Toruń 2009; *tenże*, Projekt ustawy „Przepisy ogólne prawa administracyjnego” widziany okiem cywilisty, Ius Novum 2015, Nr 3; *tenże*, Przyczyny odwoływania się do podziału na prawo publiczne i prywatne przez polskie organy stosujące prawo, Forum Prawnicze 2015, Nr 1; *tenże*, Rozróżnienie prawa prywatnego i publicznego na przykładzie umów obligacyjnych jako form działania administracji, w: Współczesne problemy prawa zobowiązań (red. *A. Olejniczak, J. Habero, A. Pyrzyńska, D. Sokółowska*), Warszawa 2015; *tenże*, Sens i nonsens podziału na prawo publiczne i prywatne (na kanwie uchwały SN), PiP 2013, Nr 5; *tenże*, Spółka komunalna a spółka z udziałem Skarbu Państwa, w: Spółki z udziałem Skarbu Państwa a Skarb Państwa (red. *A. Kidyba*), Warszawa 2015; *tenże*, Swoboda umów w sektorze publicznym, w: Prawo kontraktów (red. *Z. Kuniewicz, D. Sokółowska*), Warszawa 2017; *tenże*, Umowy w administracji (w związku z monografią Piotra Steca), KPP 2015, Nr 2; *tenże*, W zakłętym kręgu podziału na prawo publiczne i prywatne, czyli o możliwości dochodzenia odsetek od zasądzonych kosztów procesu, SPP 2015, Nr 3–4; *tenże*, Wybrane problemy związane z przeplataniem się cywilnoprawnej i administracyjnoprawnej metody regulacji na przykładzie przepisów ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, SPP 2014, Nr 3; *tenże*, Zagadnienie praw podmiotowych na styku prawa prywatnego i publicznego. Rozważania *de lege ferenda* na przykładzie opłat należnych komornikowi, RPEiS 2014, Nr 3; *S. Szer*, Prawo cywilne – część ogólna, Warszawa; *M. Szewczyk*, Podmiotowość prawna gminy, RPEiS 1993, Nr 3; *A. Szpunar*, Ustalanie odszkodowania według przepisów kodeksu cywilnego, NP 1965, Nr 4; *J. Szwaja*, w: Ustawa o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji. Komentarz (red. *J. Szwaja*), Warszawa 1994; *M. Szydło*, Spółka akcyjna jako podmiot administracji publicznej, Rej. 2002, Nr 5; *W. Taras, A. Wróbel*, W sprawie jednolitej koncepcji umów publicznych, w: Prawo administracyjne w okresie transformacji ustrojowej (red. *E. Knosala, A. Matan*,

*G. Łaszczyca*, Kraków 1999; *A. Tomaszek*, Dobre obyczaje w działalności gospodarczej, Pał. 1997, Nr 9–10; *D. Tomaszewski*, Czasowy zasięg orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego w świetle stosunków cywilnoprawnych, TPP 2000, Nr 1–2; *J. Trzewik*, O swobodzie kontraktowania w prawie ochrony środowiska, w: *Prawo kontraktów* (red. *Z. Kuniewicz, D. Sokotowska*), Warszawa 2017; *P. Tuleja*, Konstytucyjne podstawy prawa intertemporalnego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, KPP 1997, Nr 1; *M. Waligórski*, Proces cywilny. Funkcja i struktura procesu, Warszawa 1947; *H. de Wall*, Die Anwendbarkeit privat rechtlicher Vorschriften im Verwaltungsrecht, Tübingen 1999; *K. Weitz*, System koncentracji materiału procesowego według projektu zmian Kodeksu postępowania cywilnego, w: *Reforma postępowania cywilnego w świetle projektów Komisji Kodyfikacyjnej* (red. *K. Markiewicz*), Warszawa 2011; *K. Wielichowska-Opalska*, Stosowanie przepisów kodeksu cywilnego o odpowiedzialności za szkodę w razie niezgodnego z prawem rozwiązania stosunku pracy przez pracodawcę, MoPr 2010, Nr 7; *S. Wojtczak*, Kilka uwag o aksjologicznym aspekcie zasady *lex retro non agit*, w: *Zmiany społeczne a zmiany w prawie. Aksjologia, Konstytucja, integracja europejska* (red. *L. Leszczyński*), Lublin 1999; *A. Wolter*, Prawo cywilne. Zarys części ogólnej, Warszawa 1963; *tenże*, Przepisy intertemporalne w zakresie przedawnienia i zasiedzenia, PiP 1963, Nr 11; *S. Wronkowska*, Analiza pojęcia prawa podmiotowego, Poznań 1973; *taż*, Zmiany w systemie prawnym (Z zagadnień techniki i polityki legislacyjnej), PiP 1991, Nr 8; *S. Wronkowska, M. Zieliński*, Komentarz do zasad techniki prawodawczej, Warszawa 2004; *S. Wronkowska, Z. Ziemiński*, Zarys teorii prawa, Poznań 1997; *W. Wróbel*, O definiowaniu retroaktywności w orzeczeniach Trybunału Konstytucyjnego, w: *Konstytucja i gwarancje jej przestrzegania. Księga pamiątkowa ku czci prof. Janiny Zakrzewskiej* (red. *J. Trzciniński, A. Jankiewicz*), Warszawa 1996; *J. Wróblewski*, Domniemania prawne – problematyka teoretyczna, SPE 1973, t. X; *M. Zieliński*, Wykładnia prawa. Zasady, reguły, wskazówki, Warszawa 2010; *Z. Ziemiński*, Etyczne problemy prawoznawstwa, Wrocław 1972; *tenże*, Logika praktyczna, Warszawa 1990; *tenże*, Normy moralne a normy prawne – zarys problematyki, Poznań 1963; *K. Ziemiński*, Indywidualny akt administracyjny jako forma prawna działania administracji, Poznań 2005; *M. Zimmermann*, Z rozważań nad postępowaniem jurysdykcyjnym i pojęciem strony w kodeksie postępowania administracyjnego, w: *Księga pamiątkowa ku czci K. Stefki* (red. *J. Jodłowski*), Warszawa–Wrocław 1967; *W. Zylber*, Wynagrodzenie szkód spowodowanych przez działalność władz publicznych według prawa polskiego, Warszawa 1934; *C. Żuławska*, Klauzule generalne kodeksu cywilnego a rola arbitrażu gospodarczego, PiP 1969, Nr 8–9.

## Art. 1. [Zakres regulacji]

**Kodeks niniejszy reguluje stosunki cywilnoprawne między osobami fizycznymi i osobami prawnymi.**

### Spis treści

	Nb		Nb
<b>I. Uwagi wprowadzające</b> . . . . .	1–3	1. Cechy konstytutywne stosunku cywilnoprawnego . . . . .	8
1. Uwagi ogólne . . . . .	1	2. Tradycyjna cywilistyczna aparatura pojęciowa . . . . .	9
2. Prawo publiczne – prawo prywatne; zasada jedności prawa cywilnego . . . . .	2	<b>III. Problem dezintegracji wewnętrznej nauk prawnych</b> . . . . .	10
3. Podział na prawo prywatne i publiczne . . . . .	3	1. Dezintegracja wewnętrzna nauk prawnych . . . . .	10
<b>II. Stosunek cywilnoprawny</b> . . . . .	4–9	<b>IV. Okoliczności przemawiające za stosowaniem KC</b> . . . . .	11–14
<b>A. Strony stosunku cywilnoprawnego</b> . . . . .	4	1. Stosunki zachodzące wyłącznie między podmiotami prywatnymi . . . . .	11
1. Podział . . . . .	4	2. Podmioty prywatne . . . . .	12
<b>B. Istota stosunku cywilnoprawnego</b> . . . . .	5	3. Charakter . . . . .	13
1. Autonomiczność stron . . . . .	5	4. Zastosowanie KC . . . . .	14
<b>C. Współczesne problemy związane z kwalifikacją prawną stosunków społecznych</b> . . . . .	6–7	<b>V. Prawo cywilne jako tzw. prawo powszechne</b> . . . . .	15–21
1. Brak wystarczającej precyzji definicji stosunku cywilnoprawnego . . . . .	6	1. Granice prawa cywilnego . . . . .	15
2. Zamazywanie granic władczości i niewładczości . . . . .	7		
<b>D. Treść stosunku cywilnoprawnego</b> . . . . .	8–9		

2. Siła podziału na prawo publiczne i prywatne w warunkach polskich . . . . .	16	8. Prawo cywilne jako „prawo techniczne” . . . . .	35
3. Znaczenie doświadczeń historycznych . . . . .	17	9. Wyraźne odwołanie w prawie publicznym do przepisów KC . . . . .	36
4. Sprawa administracyjna . . . . .	18	10. Eklektyczna natura niektórych instytucji prawnych . . . . .	37
5. Charakter odpowiedzialności odszkodowawczej władz publicznych . . . . .	19	11. Terminologia zaczerpnięta z Kodeksu cywilnego . . . . .	38
6. Specyfika zakresu stosowania polskiego KC . . . . .	20	12. Kwestia potrącenia . . . . .	39
7. Metoda regulacji . . . . .	21	<b>IX. Sędziowskie stosowanie prawa cywilnego w sektorze publicznym . . . . .</b>	<b>40–44</b>
<b>VI. Akt administracyjny jako źródło stosunku cywilnoprawnego . . . . .</b>	<b>22</b>	1. Uwagi ogólne . . . . .	40
1. Akt administracyjny . . . . .	22	2. Szczególna natura tzw. podmiotów publicznych . . . . .	41
<b>VII. Kolidyjnoprawne znaczenie podziału na prawo publiczne i prywatne . . . . .</b>	<b>23–27</b>	3. Konieczność uwzględniania specyfiki podmiotów publicznych przy stosowaniu przepisów prawa cywilnego . . . . .	42
<b>A. Uwagi wstępne . . . . .</b>	<b>23</b>	4. Cywilnoprawna metoda regulacji a specyfika zachodzących stosunków społecznych . . . . .	43
1. Rozróżnienie . . . . .	23	5. Rola sędziów orzekających w sprawach cywilnych, w których występują podmioty prawa publicznego . . . . .	44
<b>B. Przyczyny kwalifikowania stosunków prawnych jako cywilnoprawne bądź publicznoprawne . . . . .</b>	<b>24</b>	<b>X. Natura podziału na prawo publiczne i prywatne . . . . .</b>	<b>45–46</b>
1. Motywy . . . . .	24	1. Sens podziału . . . . .	45
<b>C. „Umowa” jako zwrot odsyłający do przepisów prawa cywilnego . . . . .</b>	<b>25</b>	2. Podejście niedychotomiczne . . . . .	46
1. Umowa . . . . .	25	<b>XI. Kodeks cywilny a prawo pracy . . . . .</b>	<b>47</b>
<b>D. Kwalifikowanie stosunku jako cywilnoprawnego celem uniknięcia luk w prawie . . . . .</b>	<b>26</b>	1. Odrębność . . . . .	47
1. Akty legalne . . . . .	26	<b>XII. Miejsce KC w ramach prawa prywatnego . . . . .</b>	<b>48</b>
<b>E. Kwalifikacja prawna stosunku a prawo do sądu . . . . .</b>	<b>27</b>	1. Klasyfikacje . . . . .	48
1. Prawo do sądu . . . . .	27	<b>XIII. Kodeks cywilny a Konstytucja . . . . .</b>	<b>49–53</b>
<b>VIII. Uniwersalność regulacji Kodeksu cywilnego . . . . .</b>	<b>28–39</b>	1. Wzajemna zależność Konstytucji i KC . . . . .	49
1. Prawo powszechne . . . . .	28	2. Wykładnia prokonstytucyjna . . . . .	50
2. Sposoby stosowania przepisów KC w sektorze publicznym . . . . .	29	3. Horyzontalne stosowanie praw podstawowych . . . . .	51
3. Kwestia szczególnej pozycji KC w systemie prawnym . . . . .	30	4. Konstytucyjne modyfikacje cywilnoprawnych instytucji . . . . .	52
4. Przepisy KC jako zasady prawa – uwagi ogólne . . . . .	31	5. Efekt derogacyjny Konstytucji . . . . .	53
5. Przepisy KC o bezpodstawnym wzbogaceniu jako zasady prawa . . . . .	32	<b>XIV. Sposoby stosowania przepisów KC – podsumowanie . . . . .</b>	<b>54</b>
6. Zasada zakazująca nadużywania praw podmiotowych jako naczelną zasadą systemu prawnego . . . . .	33	1. Sposoby stosowania przepisów KC . . . . .	54
7. Inne przykłady naczelnych zasad wywodzonych z KC . . . . .	34		

### I. Uwagi wprowadzające

1. **Uwagi ogólne.** W świetle ukształtowanych zasad techniki prawodawczej **1** na początku tego aktu powinny być zamieszczone przepisy ogólne, pośród których istotne znaczenie mają przepisy precyzujące **zakres spraw normowanych** (zob. *S. Wronkowska, M. Zieliński*, Komentarz do zasad, s. 64–69). Mając na uwadze rzeczywisty dziś zakres zastosowania KC, redakcję przepisu art. 1 KC należy ocenić jako nie w pełni precyzyjną.

2. **Prawo publiczne – prawo prywatne; zasada jedności prawa cywilnego. 2** Przepis **art. 1 KC** jest lakoniczny. Kodeks cywilny należy do najobszerniejszych

i najdonioślejszych aktów prawnych w całym polskim systemie prawnym. Pytanie o jego zakres zastosowania jest zarazem pytaniem o linię demarkacyjną pomiędzy tzw. prawem prywatnym i klasyczną cywilistyką, jak i pytaniem o linię rozgraniczającą prawo prywatne i publiczne. Dlatego też dla tematyki określenia zakresu zastosowania KC pierwszorzędne znaczenie ma podział na prawo publiczne i prywatne, a także zasada jedności prawa cywilnego.

Potrzeba maksymalnie precyzyjnego ustalenia zakresu zastosowania KC ma wymiar praktyczny. W procesie stosowania prawa zależy od tego sposób rozstrzygnięcia konkretnej sprawy, w tym także kognicja sądów lub właściwość innych organów władzy publicznej.

Precyzyjne ustalenie zakresu zastosowania KC, a więc oparte na w pełni miarodajnych kryteriach, jest trudne. Warto zwrócić uwagę, że także inne kodeksy europejskie, jak np. szwajcarski, w tym także te, które w przeszłości obowiązywały na ziemiach polskich, jak austriacki, francuski i niemiecki, albo kwestię zakresu zastosowania w ogóle przemilczają, albo określają ten zakres w sposób równie ogólnikowy jak polski KC.

- 3 3. Podział na prawo prywatne i publiczne** jest żywy w zdecydowanej większości współczesnych państw kultury euroatlantyckiej i można dostrzec przejawy jego dalszej ekspansji (zob. na ten temat *R. Szczepaniak*, *Przyczyny odwoływania się do podziału*, s. 13). Jednak w praktyce nie udało się dotąd ustalić w pełni obiektywnych i miarodajnych kryteriów jego przeprowadzenia. W nauce doliczono się co najmniej kilkunastu teorii próbujących wskazać kryteria rozróżniania tych dwóch działów prawa, ale żadne z nich nie zyskało powszechnego uznania (*J. Holliger* już na początku XX w. doliczył się przynajmniej 17 takich teorii; zob. *J. Holliger*, *Das Kriterium*, s. 11). Wiele pojawiających się w praktyce kwestii dotyczących określenia zakresu zastosowania KC ma bezpośredni związek z faktem, iż jak dotąd nie udało się tego podziału w sposób precyzyjny przeprowadzić. Dlatego też nie może dziwić, że przeważająca część niniejszego komentarza będzie bezpośrednio lub pośrednio poświęcona temu fundamentalnemu podziałowi.

## II. Stosunek cywilnoprawny

### A. Strony stosunku cywilnoprawnego

- 4 1. Podział.** Treść art. 1 błędnie sugeruje, że KC znajduje zastosowanie do stosunków cywilnoprawnych wyłącznie między osobami fizycznymi i osobami prawnymi. Dychotomiczny podział na osoby fizyczne i prawne uległ swoistej modyfikacji na skutek wprowadzenia do KC jeszcze jednej kategorii podmiotów nazywanych w doktrynie i judykaturze „ułamnymi osobami prawnymi” (art. 33<sup>1</sup> KC). Co prawda, ze względu na art. 33<sup>1</sup> § 1 KC pod pojęciem osób prawnych należy tu rozumieć również jednostki organizacyjne niebędące osobami prawnymi, którym ustawa przyznaje zdolność prawną, bardziej właściwe byłoby jednak, gdyby ustawodawca wyraźnie te jednostki wymienił w treści art. 1 KC.

### B. Istota stosunku cywilnoprawnego

- 5 1. Autonomiczność stron.** Prawo nie definiuje pojęcia „stosunek cywilnoprawny”. Także doktryna i orzecznictwo nie wypracowały w pełni jednoznacznych kryteriów jego wyodrębnienia z grupy wszystkich innych stosunków prawnych.

W nauce powszechnie stosunek cywilnoprawny definiuje się jako **stosunek społeczny zachodzący między autonomicznymi podmiotami, w którym nie występuje bezpośredni przymus ze strony organów państwa** (zob. *Stelmachowski, Wstęp*, 1984, s. 38). Zdaniem tego autora nie tyle równorzędność stron, lecz ich autonomiczność jest konstytutywną cechą stosunku cywilnoprawnego (podobnie uważają *Z. Radwański* i *A. Olejniczak* – zob. *Radwański, Olejniczak, Prawo cywilne*, 2015, s. 2). *A. Stelmachowski* definiuje autonomiczność jako „konstrukcję prawną polegającą na braku władczego podporządkowania podmiotów wchodzących ze sobą w określony stosunek prawny”. Przy czym owa władczość tradycyjnie nie jest rozumiana jako zależność faktyczna, zwłaszcza ekonomiczna, lecz „w sensie *imperium* państwowego, czy to wprost, czy też delegowanego” (*Stelmachowski, Wstęp*, 1984, s. 39; zob. także *Radwański, Olejniczak, Prawo cywilne*, 2015, s. 2). Innymi słowy chodzi tutaj o tzw. **równość formalną** między stronami stosunku prawnego. Dodaje się też zazwyczaj, że są to stosunki o charakterze majątkowym (odnoszące się bezpośrednio do interesu ekonomicznego), jak i niemajątkowym, choć te majątkowe wyraźnie przeważają (zob. *M. Goettel, A. Goettel, Prawo cywilne a prawo podatkowe*, s. 18–19; *S. Grzybowski*, w: *System PrCyw*, t. I, 1985, s. 179–181; *Z. Banaszczyk*, w: *System PrPryw*, t. 1, 2012, s. 943).

### **C. Współczesne problemy związane z kwalifikacją prawną stosunków społecznych**

**1. Brak wystarczającej precyzji definicji stosunku cywilnoprawnego.** Praktyka **6** dowodzi jednak, że definicja ta tylko pozornie jest wystarczająco precyzyjna. W rzeczywistości nie eliminuje ona wszelkich wątpliwości co do stosowalności KC w konkretnych przypadkach. We współczesnym świecie mają miejsce zjawiska w coraz większym zakresie wymskające się z klasycznego podziału na instytucje publiczno- i prywatnoprawne, zwłaszcza w postępującym procesie prywatyzacji zadań publicznych, decentralizacji administracji publicznej, nieustannego rozszerzania się sektora publicznego i zwiększania się jego wpływu na funkcjonowanie jednostek. Mają one związek m.in. z rozwojem idei administracji świadczącej. W wyniku tego pojawiają się instytucje, czy też **konstrukcje hybrydowe**, wykazujące cechy zarówno publiczno-, jak i cywilnoprawne. Na przykład w nauce prawa administracyjnego ostatnimi laty pojawiło się pojęcie: „nietypowe podmioty administrujące”. Chodzi tutaj głównie o państwowe jednostki organizacyjne wykorzystujące w swej działalności zarówno klasyczne formy administracyjnoprawne działania, jak i formy typowe dla prawa cywilnego (zob. *J. Jagielski, M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, Nietypowe podmioty administrujące*, s. 203–222; na temat hybrydowego statusu komornika zob. *R. Szczepaniak, Zagadnienie praw podmiotowych*, s. 73 i n.). Warto też wskazać na występujące mieszane konstrukcje prawne, w których proces decyzyjny jest **dwuetapowy**. Najpierw podejmowana jest decyzja administracyjna, np. o przyznaniu pomocy, a następnie zawierana jest na jej podstawie umowa o charakterze wykonawczym. Jak zauważa *P. Stec*, również w Polsce niejednokrotnie zawarcie umowy w administracji publicznej poprzedzone jest wydaniem decyzji (por. *P. Stec, Umowy w administracji*, s. 41). Nauka i orzecznictwo niemieckie doszły w trakcie kilkudziesięciu lat analiz do interesujących wniosków odnoszących się do natury samej umowy, jak i całej mieszanej konstrukcji prawnej. Mówi się w Niemczech o „teorii dwóch stopni w doktrynie prawa publicznego” (zob. *P. Sancewicz, Teoria dwóch stopni*, s. 127 i n.).

**2. Zamazywanie granic władczości i niewładczości** to kolejny problem na styku **7** prawa publicznego i prywatnego (na temat dylematów związanych z rozumieniem



władztwa we współczesnej nauce prawa zob. *W. Chróścielewski*, Imperium a gestia, s. 50 i podana tam literatura; *J. Łętowski*, Prawo administracyjne, s. 50 i n., s. 209; *J. Jagielski, P. Gotaszewski*, W sprawie władczości działań niewładczych, s. 170).

Współcześnie występuje zakrojone na szeroką skalę zjawisko swoistej **wymienności w działaniach administracji publicznej** takich form, jak decyzja administracyjna i umowa. Ta ostatnia jest klasycznym instrumentem prawa cywilnego. Wymiennosc ta natomiast sprawia, że w skrajnych przypadkach realna natura umowy jako formy działania administracji może wręcz upodabniać się do jednostronnego aktu administracyjnego, na co zwraca się uwagę w orzecznictwie i doktrynie innych państw (także w polskiej literaturze w przeszłości dostrzegano możliwość zawierania przez administrację umowy jako szczególnego rodzaju aktu administracyjnego; przykłady podaje *K. Ziemiński*, Indywidualny akt administracyjny, s. 21 i podana tam literatura). Jest to zjawisko wieloaspektowe, prowadzące do pomieszania cywilnoprawnej i administracyjnoprawnej metody regulacji stosunków społecznych, a jednocześnie ukrywające władczy charakter działań. Jak zauważa bowiem *E. Łętowska*, niekiedy „państwo ubiera swoje decyzje w szaty umowy”, ukrywając, że pozbywa się w ten sposób zobowiązań i gwarancji wobec obywatela związanych z posiadaniem i wykonywaniem władzy publicznej (zob. *E. Łętowska*, Prawo w „płynnej nowoczesności”, s. 23). To sprawia, że pojęcie władztwa ewoluuje we współczesnej nauce prawa, pojawiają się swoiste hybrydy prawne i zjawisko coraz intensywniejszego przeplatania cywilnoprawnych i administracyjnoprawnych metod regulacji.

#### D. Treść stosunku cywilnoprawnego

- 8 1. Cechy konstytutywne stosunku cywilnoprawnego.** Definicja stosunku cywilnoprawnego pomija pewne specyficzne cechy **treści stosunku prawnego**. Do cech konstytutywnych stosunku cywilnoprawnego, przynajmniej w klasycznym tego słowa znaczeniu, należy również charakterystyczna jego treść, na którą składają się m.in. prawa podmiotowe stron tego stosunku. „Prawo podmiotowe”, jako podstawowy element aparatury pojęciowej cywilistyki, służy do skrótowego opisu sytuacji prawnej określonego podmiotu względem innego czy innych podmiotów prawa (*S. Wronkowska*, Analiza pojęcia prawa, s. 16; *Radwański, Olejniczak*, Prawo cywilne, 2015, s. 85–86). Z kolei owa „sytuacja prawna” określana jest też jako „sfera możliwości postępowania” lub „moc prawna” przysługująca danej jednostce (*Radwański, Olejniczak*, Prawo cywilne, 2015, s. 84). W tych sytuacjach prawnych można doszukać się indywidualnych (prywatnych) interesów jednostkowych, zazwyczaj majątkowej natury. W cywilistyce da się zauważyć naturalną skłonność, by przyjmować ujęcie mikrozwłask społecznych, czyli z perspektywy prywatnych jednostkowych interesów, w przeciwieństwie do szeroko pojętego prawa publicznego. Przejawów takiego podejścia można dopatrzeć się już w słynnej definicji *Ulpiana*, zgodnie z którą prawo prywatne (cywilne) nakierowane jest na ochronę interesu jednostkowego, w przeciwieństwie do prawa publicznego (zob. na ten temat *Stelmachowski*, Wstęp, 1984, s. 206; zob. także *M. Goettel, A. Goettel*, Prawo cywilne a prawo podatkowe, s. 14). Jak pisze *A. Stelmachowski*, prawo cywilne „prześiąknięte jest duchem indywidualizmu” (*Stelmachowski*, Wstęp, 1984, s. 208). Takie nastawienie dość dobrze oddaje inna słynna maksyma *A. Stelmachowskiego*, iż „kodeks cywilny jest kodeksem życia codziennego” (na temat tej wypowiedzi zob. *A. Mączyński*, Uwagi o stanie nauki, s. 15).
- 9 2. Tradycyjna cywilistyczna aparatura pojęciowa** dostosowana jest do takiego właśnie ujęcia. Świadczą o tym klasyczne definicje interesu, prawa podmiotowego, czy

jego składowych, jak uprawnień, roszczeń. Natomiast w przypadkach, gdy przynajmniej jedną ze stron stosunku jest państwo lub inny podmiot publiczny stanowiący jego emanację, tak rozumiana treść stosunków cywilnoprawnych niejednokrotnie nie występuje. Ponadto motywacje dokonywanych wówczas czynności prawnych wielokrotnie nie mieszczą się w tradycyjnym katalogu kauz typowych dla klasycznego obrotu cywilnoprawnego. Sąd Najwyższy w uzasadnieniu uchw. z 4.2.1993 r. (III AZP 35/92, ST 1994, Nr 4) orzekł: „gmina jako wspólnota samorządowa mieszkańców gminy, utworzona z mocy prawa, nie ma żadnych «prywatnych» interesów, nawet jeśli działa w formach przewidzianych dla podmiotów prawa cywilnego” (zob. też glosę apr. Z. Czarnika do tej uchwały, tamże, s. 69–70). Twierdzenie to można rozszerzyć na państwo i inne podmioty publiczne (zgodnie z tzw. pozytywizmem prawniczym jednostki samorządu terytorialnego, jak i inne niż państwo osoby prawne, czerpią swoje władztwo publicznoprawne, jak i podmiotowość w zakresie prawa prywatnego i publicznego z ustaw wydanych przez organy państwa; dysponując ustawowo przyznaną kompetencją do wykonywania władzy publicznej, stanowią więc swoistą emanację państwa, zob. M. Szewczyk, Podmiotowość prawna gminy, s. 36–37).

A. Stelmachowski kilkadziesiąt już lat temu analizował umowy zawierane przez organy administracji działające w imieniu Skarbu Państwa z rolnikami, będące podstawą udzielenia szeroko pojętej i wielorodzajowej pomocy majątkowej. Właściciel gospodarstwa na podstawie tej umowy zobowiązywał się do podniesienia poziomu własnego gospodarstwa, dzięki udzielonej pomocy finansowej ze strony państwa, a druga strona, czyli państwo, reprezentowało wyłącznie interes ogólnospołeczny. Charakter prawny tych umów A. Stelmachowski uznał za „osobliwy”, gdyż nie mieściły się one w tradycyjnych kategoriach prawa cywilnego (zob. Stelmachowski, Wstęp, 1984, s. 30). Na podobnej konstrukcji opierają się dziś umowy, na podstawie których podmiot prawa publicznego udziela dotacji jednostce prywatnej na realizację celów korzystnych dla beneficjenta; aktualne są też wątpliwości co do cywilnoprawnego charakteru stosunku między podmiotem publicznym i jednostką prywatną (zob. R. Szczepaniak, Wybrane problemy, s. 115–118).

W nauce i orzecznictwie państw europejskich jako główne kryterium odróżnienia umów cywilnoprawnych i publicznoprawnych wskazuje się właśnie jej przedmiot (treść). Również to kryterium nie jest wystarczająco precyzyjne i nie pozwala w każdym przypadku dokonać niekontrowersyjnego rozróżnienia tych dwóch typów umów (cywilnoprawnych i administracyjnoprawnych), a w konsekwencji również charakteru stosunków prawnych, których te umowy są źródłem (zob. R. Szczepaniak, Rozróżnienie prawa prywatnego i publicznego, s. 661–662).

### III. Problem dezintegracji wewnętrznej nauk prawnych

1. **Dezintegracja wewnętrzna nauk prawnych** jest dodatkowym czynnikiem 10 komplikującym zagadnienie stosowalności prawa cywilnego. Przedstawiciele różnych dyscyplin prawnych akcentują autonomię poszczególnych dziedzin prawnych, jak np. prawa podatkowego, prawa administracyjnego, co sprawia, iż wielu przedstawicieli tych dziedzin czy gałęzi kontestuje stosowalność KC jako regulatora stosunków społecznych w sektorze publicznym (zob. na ten temat M. Goettel, A. Goettel, Prawo cywilne a prawo podatkowe, s. 30). Podział na prawo publiczne i prywatne odnosi się też do nauki prawa (zob. J. Nowacki, Prawo publiczne, s. 12).

Problemy ze stosowalnością kodeksu cywilnego pojawiły się zwłaszcza od II poł. XIX w., kiedy to zaczęło się kształtować prawo administracyjne we współczes-

nym tego słowa znaczeniu. Działający wówczas luminarze prawa administracyjnego, chcąc stworzyć samodzielną niezależną od cywilistyki dyscyplinę nauk prawnych, zaczęli podkreślać znaczenie podziału na prawo publiczne i prywatne oraz realną lub rzekomą nieprzystawalność instytucji prawa cywilnego do stosunków społecznych będących w ich kręgu zainteresowania. Nie byli jednak w stanie całkowicie oderwać się od dorobku cywilistyki, która zaowocowała wielkimi XIX-wiecznymi kodeksami prawa cywilnego. Budując podwaliny prawa administracyjnego i nauki prawa administracyjnego w opozycji do cywilistyki, tworzyli swoiste paralele instytucji cywilistycznych, takie jak umowa administracyjnoprawna, mienie (własność) publiczne, administracyjnoprawna odpowiedzialność odszkodowawcza, administracyjnoprawne oświadczenie woli, podkreślając jednocześnie, że przepisy kodeksu cywilnego nie powinny mieć do nich zastosowania. Z czasem osłabł ten trend naukowy, nazywany absolutyzowaniem podziału na prawo publiczne i prywatne (sformułowanie „absolutyzowanie podziału na prawo publiczne i prywatne” występuje w literaturze niemieckiej dla nazwania zjawiska wyolbrzymiania znaczenia tego podziału, zob. *H. de Wall*, *Die Anwendbarkeit*, s. 61). Niemniej podobne nastawienie względem stosowalności kodeksu cywilnego, choć w mniejszym nasileniu, w środowisku reprezentantów różnych tzw. publicznoprawnych dyscyplin również obecnie jest zauważalne. Negując cywilnoprawny charakter niektórych instytucji, piszą np. o „ekspansji doktryny prawa cywilnego na obszar stosunków między administracją publiczną a jednostkami gospodarczymi”, o „arbitralnym «przywłaszczaniu» przez prawo cywilne i jego naukę form umownych, których jedną ze stron był organ administracji państwowej” (zob. *R. Szczepaniak*, *Rozróżnienie prawa prywatnego i publicznego*, s. 656; na temat takiej postawy zob. także *J. Trzewik*, *O swobodzie kontraktowania*, s. 526, uw. 29). Podobne nastawienie niekiedy reprezentują także administratywiści innych państw, pisząc np. o „ataku cywilistów na klasyczne administracyjnoprawne instytucje”. Zob. na ten temat *V. Vedinas*, *Quo vadis administrative law*, w: *Tribuna Juridică*, s. 390, 395–396.

#### IV. Okoliczności przemawiające za stosowaniem KC

- 11 1. **Stosunki zachodzące wyłącznie między podmiotami prywatnymi** mają charakter cywilnoprawny, z wyjątkiem przypadków gdy: 1) mamy do czynienia z pracowniczym stosunkiem zatrudnienia, który regulowany jest przepisami prawa pracy (zob. jednak art. 300 KP, który nakazuje, by w sprawach nieunormowanych przepisami prawa pracy do stosunku pracy stosować odpowiednio przepisy KC, jeżeli nie są one sprzeczne z zasadami prawa pracy) oraz 2) stosunek ten jest wyraźnie regulowany przepisami zaliczanymi do prawa publicznego. To ostatnie kryterium jest jednak kontrowersyjne. Należy bowiem zauważyć, że fakt uregulowania instytucji prawnej czy stosunku w akcie normatywnym zaliczanym ogólnie do prawa publicznego nie przesądza jeszcze, że ta instytucja czy stosunek mają charakter publicznoprawny. Dlatego moim zdaniem nie ma racji SN, gdy argumentuje, że skoro prawo procesowe ma charakter publicznoprawny, to również roszczenie o zapłatę kosztów procesu uregulowane w tym prawie ma charakter publicznoprawny, a w konsekwencji odmawia stosowania przepisów KC o odsetkach ustawowych za opóźnienie do przypadków opóźnienia w zapłacie tych kosztów (zob. uchw. SN z 20.5.2011 r., III CZP 16/11, OSNC 2012, Nr 1, poz. 3; zob. na ten temat *R. Szczepaniak*, *W zakłętym kręgu podziału na prawo publiczne i prywatne*; *tenże*, *Glosa do wyr. NSA z 2.4.2015 r.*, s. 1123).

**2. Podmioty prywatne.** Jako podmioty prywatne traktować należy, co do zasady, **12 osoby fizyczne**. Z jednostkami organizacyjnymi sprawa jest bardziej złożona. W pierwszej kolejności podmiotami prywatnymi są **jednostki organizacyjne utworzone wyłącznie przez osoby fizyczne bezpośrednio lub pośrednio**, tzn. wyłącznie przez jednostki organizacyjne, których założycielami były wyłącznie osoby fizyczne.

Kwestię statusu jednostek organizacyjnych można ująć szerzej: do podmiotów prywatnych zalicza się z reguły te osoby prawne i jednostki organizacyjne, o których mowa w art. 33<sup>1</sup> KC, które nie należą do **jednostek sektora finansów publicznych** w rozumieniu FinPubU. Kryterium to nie zawsze jednak się sprawdza, czego przykładem są spółki komunalne (zob. *R. Szczepaniak*, Spółka komunalna, s. 177–183). By mieć pewność, że mamy do czynienia z podmiotem prywatnym, należy więc stwierdzić, że te osoby prawne i jednostki organizacyjne nie funkcjonują na bazie majątku publicznego i nie są zależne od jednostek sektora finansów publicznych.

**3. Charakter.** Następnie w odniesieniu do osób fizycznych, jak i osób prawnych **13** oraz jednostek organizacyjnych w rozumieniu art. 33<sup>1</sup> KC należy jeszcze dodać, że nie są one wykonawcami na podstawie ustaw lub indywidualnych aktów o charakterze dwustronnym lub jednostronnym **zadań publicznych** (zob. np. *M. Szydło*, Spółka akcyjna, s. 112 i n.). Stąd niekiedy powstaje problem kwalifikacji prawnej działań komornika (zob. *R. Szczepaniak*, Zagadnienie praw podmiotowych, s. 65 i n.).

**4. Zastosowanie KC.** Dopiero po wypełnieniu powyższych zastrzeżeń (warunków) **14** można mieć z reguły pewność, że KC do relacji między tak określonymi podmiotami prywatnymi będzie miał zastosowanie. W literaturze relacje między tak rozumianymi osobami prywatnymi nazywane są „najbardziej elementarnym czy też rdzennym obszarem stosowania prawa cywilnego” (zob. *F. Bydlinski*, Kriterien und Sinn, s. 339).

Pewność ta występować będzie oczywiście również w przypadkach, gdy przepis KC wyraźnie *expressis verbis* reguluje dany stosunek, względnie, gdy przepis innego aktu normatywnego odsyła wyraźnie do KC.

Gdy przynajmniej jedna ze stron stosunku nie wypełnia warunków wyżej wskazanych, mogą się pojawić w odniesieniu do stosowności KC mniejsze lub większe wątpliwości. Przykładem jest próba ustawowego zdefiniowania pojęcia „prawo publiczne” w odrzuconym projekcie wirtemburskiego prawa o postępowaniu administracyjnym z 1931 r. (art. 1). Brzmienie tego przepisu było następujące: „Prawo publiczne obejmuje wszystkie stosunki, w których po obydwu stronach występują Państwo, korporacje publiczne czy inne publiczne jednostki organizacyjne jako dysponenty władzy publicznej, a także takie stosunki, w których występują po obu stronach albo przynajmniej po jednej z nich Państwo, korporacje publiczne czy inne publiczne jednostki organizacyjne jako podmioty równorzędne, o ile te stosunki w przeważającej mierze w interesie publicznym zostały związane” (tłumaczenie własne; wersja oryginalna w pracy *J. Nowackiego*, Prawo publiczne, s. 30, uw. 93). Jak widać, zakres prawa publicznego zakreślony był w tym projekcie bardzo szeroko.

## V. Prawo cywilne jako tzw. prawo powszechne

**1. Granice prawa cywilnego.** Ani twórcy epokowych kodyfikacji prawa cywilnego **15** z początku XIX w., ani cywiliści późniejsi nie przykładali z reguły większej wagi do problematyki **granic prawa cywilnego**, a w szczególności wytyczenia granic z prawem publicznym. Wynikało to m.in. z faktu, że gdy powstawały pierwsze wielkie kodeksy cywilne na początku XIX w. prawo administracyjne w dzisiejszym tego

słowa znaczeniu nawet nie istniało. Dlatego też w nauce niejednokrotnie wyrażano twierdzenie, iż prawo prywatne, jako bardziej dojrzałe i lepiej ukształtowane, jest tzw. prawem powszechnym, a w konsekwencji zasady wypracowane na gruncie prawa prywatnego niejako przenikają cały system prawny (zob. na ten temat *R. Szczepaniak, Zagadnienie praw podmiotowych*, s. 68 i n.; np. austriacki kodeks cywilny z 1811 r. nazywany był na tych ziemiach polskich, na których obowiązywał, „powszechnym kodeksem obywatelskim”). To silne przekonanie, że prawo cywilne jest tzw. prawem powszechnym, prowadziło do wniosku, że ewentualne odstępstwa od cywilnoprawnej metody regulacji są wprowadzane przepisami szczególnymi. W konsekwencji stosunek między prawem cywilnym i administracyjnym sprowadzono do relacji *lex generalis* i *lex specialis*. Posługiwano się też innym sformułowaniem, że prawo cywilne to część ogólna całego systemu prawnego. Tym należy tłumaczyć, dlaczego administratywiści wykazywali z reguły większą aktywność w celu wytyczania granic między prawem cywilnym (prywatnym) i administracyjnym (publicznym). Dla młodej rozwijającej się w opozycji do cywilistyki dyscypliny nauk prawnych rozgraniczenie to, a w konsekwencji „wywalczenie dla siebie przestrzeni regulacji”, stanowiło zadanie wręcz egzystencjalnej wagi (zob. *R. Szczepaniak, Projekt ustawy*, s. 134). Również administratywistom tak w Polsce, jak i w innych państwach nie udało się jednak stworzyć jasnych ogólnych kryteriów wyodrębnienia prawa administracyjnego od prawa cywilnego. Ustawodawcy, poza wprowadzaniem tak ogólnikowych przepisów jak art. 1 KC, co do zasady, nie podają tych kryteriów.

**16 2. Siła podziału na prawo publiczne i prywatne w warunkach polskich.** Tylko częściowo trafne jest twierdzenie, że podział na prawo publiczne i prywatne nie jest w Polsce tak silny i eksponowany jak w innych państwach Europy Zachodniej (zob. *W. Taras, A. Wróbel, W sprawie jednolitej koncepcji*, s. 115). Polskie organy stosujące prawo, jak i przedstawiciele nauki do tego podziału odwołują się wielokrotnie. Nierzadko odwołanie się do niego istotnie wpływa na treść rozstrzygnięć sądowych i administracyjnych (zob. *R. Szczepaniak, Przyczyny odwoływania się do podziału*, s. 3 i n.). W tym sensie podział ten obecnie w Polsce jest równie mocno eksponowany jak np. we Francji czy Niemczech. Natomiast prawdą jest, że podział ten w Polsce wywarł znacznie mniejsze piętno niż we Francji czy Niemczech na kształtowanie takich instytucji jak: umowa, odpowiedzialność odszkodowawcza czy mienie. W szczególności nie wykształciła się w Polsce, w stopniu porównywalnym do rozwiązań francuskich czy niemieckich, koncepcja umowy publicznoprawnej (zob. *Droit comparé des contrats publics*, s. 5 i n.), mienia publicznego czy administracyjnej odpowiedzialności władz publicznych (ta ostatnia charakterystyczna zwłaszcza dla prawa francuskiego; zob. komentarz do art. 44<sup>1</sup> KC). Nawet jeżeli w polskiej nauce prawa rozważa się sens wyodrębniania umów publicznoprawnych czy mienia publicznego jako odrębnych instytucji prawa administracyjnego, to koncepcje te są nadal niedojrzałe, by nie powiedzieć *in statu nascendi*. Administratywiści sami przyznają, że nie udało im się jak dotąd, pomimo prób wypracować dojrzałej koncepcji umów administracyjnoprawnych (zob. *W. Taras, A. Wróbel, W sprawie jednolitej koncepcji*, s. 124).

**17 3. Znaczenie doświadczeń historycznych.** Taki stan jest wynikiem polskich XX-wiecznych doświadczeń. Nadal wywierają one wpływ na specyfikę rozwoju tak prawa prywatnego, jak i administracyjnego.

Komunistyczna nauka prawa, pod której wpływem siłą rzeczy była również nauka polska w okresie PRL, generalnie kontestowała podział na prawo publiczne i prywatne.

Z taką postawą korespondowała silnie propagowana w poprzednim ustroju **zasada głosząca jedność prawa cywilnego**. Wyrażał ją art. 1 KC w pierwotnej wersji (zob. na ten temat *Stelmachowski*, Wstęp, 1984, s. 35, 58). Polegała ona na objęciu przez regulację KC również tzw. obrotu uspołecznionego, czyli relacji zachodzących między tzw. jednostkami gospodarki uspołecznionej.

Ze względu na ówczesne upaństwowienie praktycznie całej gospodarki, wszelkie większe jednostki gospodarujące miały charakter państwowy i nazywane były jednostkami gospodarki uspołecznionej. Stosunki między jednostkami gospodarki uspołecznionej podlegały regulacji cywilnoprawnej, co najwyżej stanowiąc oddzielną podgrupę prawa cywilnego. Jednostki te wykonywały m.in. zadania zaliczane w państwach gospodarki rynkowej do zadań użyteczności publicznej. Zadania te od dziesiątków lat wykonywane są w państwach gospodarki rynkowej przez specjalne przedsiębiorstwa publiczne, a umowy przez nie zawierane np. we Francji zaliczane są do umów administracyjnych (zob. wywody *F. Grzegorzcyka* na temat koncepcji tzw. przedsiębiorstw publicznych – *F. Grzegorzcyk*, Wpływ regulacji publicznoprawnych, s. 110–112). *J. Kosik* w latach 60. XX w. zauważał, że przepisy prawa cywilnego regulujące funkcjonowanie jednostek gospodarki uspołecznionej, a zwłaszcza projektowany wówczas art. 36 KC były „jednym ze sposobów zagwarantowania, że przedsiębiorstwo wykona należycie swój obowiązek realizacji planu rozwoju gospodarczego. Ta kodeksowa regulacja miała wspomagać (...) w płaszczyźnie poziomej, cywilnoprawnej – regulowanie pionowe, administracyjnoprawne ze strony jednostek nadrzędnych” (zob. *J. Kosik*, Zdolność państwowych osób prawnych, s. 107).

**4. Sprawa administracyjna.** Warto przypomnieć dylematy, jakie towarzyszyły **18** twórcom KPA w 1960 r., którzy starali się maksymalnie precyzyjnie określić zakres zastosowania tego niezwykle doniosłego aktu prawnego. W szczególności wyrażano wątpliwość, czy zakres ten dostatecznie precyzyjnie określa sformułowanie „indywidualna sprawa z zakresu administracji państwowej”. Jak argumentował *M. Zimmermann*: „W literaturze naszej podnosi się, że określenie to samo przez się nie wyłącza spraw z zakresu cywilnoprawnej działalności organów administracji państwowej” (zob. *M. Zimmermann*, Z rozważań nad postępowaniem jurysdykcyjnym, s. 433 i n.; zob. także na ten temat *Z. Janowicz*, Kodeks postępowania administracyjnego, s. 33). Dopiero dodanie przez ustawodawcę w art. 1 pkt 1 KPA, że chodzi o indywidualne sprawy należące do właściwości organów administracji państwowej (publicznej) rozstrzygane w drodze decyzji administracyjnych, w sposób wystarczający wyjaśniło tę kwestię. Tak więc odwołanie się przez ustawodawcę do decyzji administracyjnej jako typowego narzędzia działania administracji publicznej co do zasady ma rozstrzygać, iż działania podejmowane przez administrację mają charakter publicznoprawny (pisze o tym *K. Ziemiński*, Indywidualny akt administracyjny, s. 226–227).

**5. Charakter odpowiedzialności odszkodowawczej władz publicznych.** Silne **19** akcentowanie **zasady jedności prawa cywilnego** stało więc bezspornie na przeszkodzie wykształceniu w poprzednim ustroju w Polsce odrębnego typu umowy, tj. **umowy administracyjnoprawnej** albo koncepcji **mienia publicznego**. Doprowadziło także do ostatecznego zwycięstwa stanowiska, zgodnie z którym problematyka odpowiedzialności odszkodowawczej państwa ma charakter cywilnoprawny. Jeszcze w okresie dwudziestolecia międzywojennego koncepcja publicznoprawnego charakteru **odpowiedzialności odszkodowawczej władz publicznych** w ślad za nauką francuską miała tyle samo zwolenników w środowisku prawniczym, co koncepcja cywilistyczna.

Zwolennicy tej pierwszej, co do zasady, wykluczali stosowanie przepisów ówczesnych kodeksów cywilnych do tej odpowiedzialności (zob. *W. Zylber*, Wynagrodzenie szkód, s. 37 i n.).

**20 6. Specyfika zakresu stosowania polskiego KC.** Na pewno nie można tych zaszczości historycznych lekceważyć, gdy się analizuje polską specyfikę podziału na prawo publiczne i prywatne, choć po upadku reżimu komunistycznego i powrocie do gospodarki rynkowej kategoria prawna jednostek gospodarki uspołecznionej przestała istnieć. W konsekwencji zarówno nauka prawa administracyjnego, jak i samo to prawo nie objęło w Polsce tak szerokiego spektrum zagadnień jak w niektórych państwach Europy Zachodniej, a zwłaszcza we Francji, choćby dlatego, że tradycje polskie były odmienne. Można też zaryzykować tezę, że w polskim środowisku prawniczym w pewnym sensie silniej zakorzenione jest przekonanie o prawie cywilnym jako tzw. prawie powszechnym, czy też jako części ogólnej systemu prawnego. Nasuwa się nawet refleksja, że na gruncie polskim stosowanie regulacji cywilnoprawnych, a zwłaszcza tych z KC do instytucji funkcjonujących w administracji publicznej powinno napotykać na mniejsze opory niż w niektórych państwach Europy Zachodniej. Wniosek taki jest trafny przynajmniej w odniesieniu do tak kluczowych instytucji jak umowa, mienie i odpowiedzialność odszkodowawcza.

Praktyka dostarcza wiele przykładów na potwierdzenie tej tezy. Odwoływanie się przez ustawodawcę w Polsce do pojęcia „umowy” w treści przepisów jest interpretowane z reguły przez sądy i inne organy stosujące prawo jako norma kolizyjna sugerująca zastosowanie przepisów prawa prywatnego, czy mówiąc inaczej – jako pewien środek techniki prawodawczej, czyli zwrot odsyłający do przepisów prawa cywilnego, w tym zwłaszcza do KC; w szczególności raczej nie pojawia się wówczas dylemat co do natury tej umowy, tzn. czy mamy do czynienia z umową publicznoprawną (administracyjnoprawną), czy też cywilnoprawną (zob. na ten temat *R. Szczepaniak*, Rozróżnienie prawa prywatnego i publicznego, s. 40; zob. uzasadnienie uchw. SN z 29.10.2009 r., III CZP 77/09, OSNC 2010, Nr 5, poz. 66; post. NSA z 10.2.2010 r., II GSK 86/10, Legalis; wyr. SN z 11.5.2012 r., II CSK 545/11, OSP 2014, Nr 2, poz. 17, s. 215, z glosą *R. Szczepaniaka*, tamże, s. 221). Konkludując, należy zauważyć, że w polskich realiach zakres zastosowania prawa publicznego nie jest tak szeroki, jak np. w Niemczech czy we Francji. W konsekwencji szerszy będzie również w Polsce zakres zastosowania KC. Ta ostatnia uwaga odnosi się zwłaszcza do Francji, gdzie np. instytucja odpowiedzialności odszkodowawczej władz publicznych czy tzw. umów administracyjnoprawnych zasadniczo wyłączona jest z regulacji KC.

**21 7. Metoda regulacji.** Co do zasady posłużenie się przez ustawodawcę **administracyjnoprawną metodą regulacji** stosunków społecznych, tzn. wskazanie w przepisie, że relacje między stronami reguluje akt jednostronny, jakim jest decyzja administracyjna, przesądza, iż KC do tej relacji nie znajdzie zastosowania. Praktyka orzecznicza jednak dowodzi, że wyjątkowo również w takich przypadkach relacje między stronami mogą być regulowane przynajmniej częściowo przez KC. Przykładu dostarcza wyr. SN z 30.6.2005 r. (IV CK 771/04, BSN 2005, Nr 11–12), w którym orzekł, że „pomimo iż Urząd Dozoru Technicznego w formie decyzji administracyjnej rozstrzyga kwestię zezwolenia na eksploatację urządzenia technicznego, to jednak w wyniku złożenia wniosku przez przedsiębiorcę do UDT o wydanie takiej decyzji najpierw zawiązuje się cywilnoprawny stosunek zlecenia pomiędzy przedsiębiorcą a UDT, w ramach którego UDT przeprowadza badania i wykonuje czynności sprawdzające, za które

należy mu się wynagrodzenie (opłata) dochodzone na drodze cywilnego postępowania sądowego”. W ostatnich latach tego rodzaju wyjątkowych przypadków cechujących się przemieszaniem cywilnoprawnej i administracyjnoprawnej metody regulacji jest coraz więcej. W doktrynie niemieckiej pisze się o dwóch stopniach (etapach) regulacji: etap administracyjnoprawny kończący się wydaniem decyzji administracyjnej i etap cywilnoprawny kończący się zawarciem umowy. Zresztą kolejność tych etapów może być również odwrotna. Takie przeplatanie występuje stosunkowo często w postępowaniach o udzielenie najróżniejszego rodzaju dotacji, najczęściej ze środków unijnych. Udzielenie dofinansowania następuje zazwyczaj na podstawie umowy zawieranej między beneficjentem i jednostką finansującą, natomiast przedtem ma miejsce wybór projektów, które mają zostać sfinansowane. Na podstawie prawa obowiązującego niejednokrotnie rozstrzygnięcie o zakwalifikowaniu projektu do finansowania następuje w formie decyzji administracyjnej (zob. *R. Szczepaniak*, Przyczyny odwoływania się do podziału, s. 9–10; *M. Rudnicki*, *R. Szczepaniak*, Kilka uwag na temat rozgraniczenia prawa publicznego i prywatnego, s. 24 i n.).

## VI. Akt administracyjny jako źródło stosunku cywilnoprawnego

1. **Akt administracyjny.** Należy dodać jeszcze jedno zastrzeżenie związane z posłużeniem się przez ustawodawcę administracyjnoprawną metodą regulacji stosunków społecznych. Całkowicie należy się zgodzić z wywodem przeprowadzonym przez TK w uzasadnieniu wyr. z 10.7.2000 r. (SK 12/99, OTK 2000, Nr 5, poz. 143), który powołując się na dorobek polskiej cywilistyki, przypomniał, że akt administracyjny jest jednym z możliwych źródeł stosunku cywilnoprawnego. W nauce prawa cywilnego tradycyjnie już do źródeł zobowiązań w rozumieniu prawa cywilnego zalicza się m.in. akty administracyjne czy inne zdarzenia ściśle związane z zachowaniem organów administracji publicznej (zob. np. *Wolter*, *Ignatowicz*, *Stefaniuk*, Prawo cywilne, 1996, s. 109 i n.; *Radwański*, Prawo cywilne, 1997, s. 182).

Warto dla przykładu wspomnieć obiekcje z początku lat 90. XX w. dotyczące możliwości zakwalifikowania jako cywilnoprawny stosunku między gminą i Skarbem Państwa, polegającego na domaganiu się przez gminy odszkodowania za szkodę wyrządzoną na skutek spóźnionego przekazania dotacji. W uchw. z 8.1.1992 r. (III CZP 138/91, OSP 1992, Nr 7–8, poz. 173) SN wyjaśnił, że roszczenie gminy ma wówczas charakter cywilnoprawny, a w konsekwencji powinno być dochodzone przed sądem cywilnym. Zanim jednak do tego doszło, sąd I instancji odrzucił pozew, ponieważ uznał, że skoro dotacje przekazywane są przez Ministra Finansów w drodze decyzji administracyjnej, to do rozpoznania sprawy sąd cywilny nie jest właściwy. Trafnie SN skrytykował takie orzeczenie, przypominając, że określone zachowanie funkcjonariuszy publicznych podjęte przy wykonywaniu władzy publicznej (np. zaniechanie) może stanowić zdarzenie prawne na obszarze prawa cywilnego.

Dlatego też uznać należy, że w przypadku żądania zwrotu kwot nienależnie pobranych przez organ władzy publicznej mamy do czynienia z roszczeniem cywilnoprawnym, chyba że wyraźny przepis prawa kwalifikuje odmiennie charakter tego roszczenia i tryb żądania zwrotu. Podstawą zwrotu tej kwoty są przepisy o bezpodstawnym wzbogaceniu zawarte w KC. Dla dokonania takiej kwalifikacji bez znaczenia jest charakter prawny samej opłaty, tzn. czy ma ona charakter publicznoprawny, czy też prywatnoprawny (zob. na ten temat *R. Szczepaniak*, Sens i nonsens podziału, s. 36–37). W konsekwencji nie można zasadnie twierdzić, że



roszczenie o zwrot tej kwoty nie może być przedmiotem cesji, bo opłata ma charakter publicznoprawny (tak nieprzekonująco orzekł SN w uchw. z 6.6.2012 r., III CZP 24/12, OSNC 2013, Nr 1, poz. 5; zob. na ten temat *R. Szczepaniak*, Sens i nonsens podziału, s. 37).

## VII. Kolizyjnoprawne znaczenie podziału na prawo publiczne i prywatne

### A. Uwagi wstępne

- 23 1. **Rozróżnienie.** W doktrynie niemieckiej zwrócono uwagę, że praktyczne znaczenie podziału na prawo publiczne i prywatne polega na tym, iż ma on naturę kolizyjnoprawną (zob. na ten temat *R. Szczepaniak*, Przyczyny odwoływania się do podziału, s. 13). Przypisanie danemu stosunkowi charakteru publiczno- czy prywatnoprawnego sprawia, że stosujemy w rozpatrywanej sprawie przepisy bądź jednego, bądź też drugiego działu systemu prawnego. Jak zostało jednak wskazane wyżej, problem polega na tym, że nie zawsze w praktyce można w sposób jednoznaczny i niekontrowersyjny uznać, że mamy do czynienia ze stosunkiem cywilnoprawnym lub też publicznoprawnym. Wskazywano w doktrynie, że „walory «publiczny» i «prywatny» są przypisywane określonym zjawiskom, ale nie w nich odkrywane; nie istnieje niezależne od danego podmiotu, empirycznie sprawdzalne, kryterium pozwalające na odróżnianie tego, co publiczne, od tego co prywatne (...) Odróżnienie prawa publicznego od prywatnego, a także przypisywanie całemu prawu waloru «publiczne», nie jest sprawą poznania, lecz sprawą aprobaty, uznania określonych wartości, określonej ideologii politycznej czy społeczno-politycznej. Stąd też właśnie tak daleko sięgająca rozbieżność stanowisk różnych autorów, którzy nie zdają sobie sprawy z oceniającego (ideologicznego) charakteru swych wypowiedzi, gdy dzielą prawo na publiczne i prywatne albo też całe prawo traktują jako publiczne (...) Rozumienie niekiedy pojawiającego się w tekście aktu prawnego orzecznika «publiczny» (np. «interes publiczny», «dobro publiczne») jest także całkowicie uzależnione od tego, co dany podmiot w danym kontekście ocenia jako publiczne” (zob. *J. Nowacki*, Prawo publiczne, s. 107 i 132).

### B. Przyczyny kwalifikowania stosunków prawnych jako cywilnoprawne bądź publicznoprawne

- 24 1. **Motywy**, które przyświecały organom stosującym prawo, gdy kwalifikowały rozpatrywane stosunki prawne jako publiczne lub prywatne, są rozmaite. Bez wątpienia organy te miały świadomość kolizyjnoprawnego charakteru tej kwalifikacji. Często chodzi o dokonanie takiej kwalifikacji na użytek konkretnej sprawy dla osiągnięcia różnych nawet doraźnych celów (np. by uniknąć uszczerbku dla finansów publicznych, by ochronić jednostki słabsze). Dla przykładu w uzasadnieniu uchw. z 21.9.1993 r. (III CZP 72/93, OSNCP 1994, Nr 3, poz. 49) SN(7) wyraził pogląd, iż objęcie we władanie przez Skarb Państwa nieruchomości na skutek aktu władczego, a więc z zakresu *imperium*, nie ma przymiotu cywilnoprawnego posiadania, a więc nie prowadzi do zasiedzenia. W ten sposób, poprzez wyłączenie stosowania przepisów KC o zasiedzeniu SN pragnął odwrócić niekorzystne dla obywateli skutki bezprawia komunistycznego w zakresie stosunków własnościowych. W późniejszych swych orzeczeniach SN odstąpił od powyższego poglądu, uznając, że również takie władanie miało charakter cywilnoprawnego posiadania. Uznał bowiem, że odmówienie temu władaniu cech cywilnoprawnych nie jest konieczne, by przywrócić stan korzystny

dla obywateli. Do zasiedzenia przez Skarb Państwa i tak bowiem nie doszło, jeżeli uznamy, że obywatele nie mogli z przyczyn od nich niezależnych w okresie PRL-u skutecznie dochodzić swych praw przed sądami (zob. np. post. SN z 9.3.2006 r., I CSK 137/05, Legalis). Trudno oprzeć się wrażeniu, że SN potraktował instrumentalnie dokonanie kwalifikacji władania nieruchomością jako publicznoprawne. Gdy tylko się okazało, że można odwrócić niekorzystne skutki własnościowe dla obywateli w inny sposób, odstąpił od takiej kwalifikacji. W konsekwencji w orzecznictwie wielokrotnie trudno dostrzec jakąś spójną myśl, która była podstawą uznania danego stosunku społecznego jako cywilnoprawnego lub też publicznoprawnego. Można jednak wyodrębnić przynajmniej kilka najczęściej występujących motywów, z powodu których kwalifikuje się dany stosunek jako cywilnoprawny lub publicznoprawny.

### **C. „Umowa” jako zwrot odsyłający do przepisów prawa cywilnego**

1. **Umowa.** Po pierwsze, wskazanie przez ustawodawcę w treści przepisu na umowy, 25 jako podstawę relacji między danymi podmiotami, uznawane jest z reguły przez sądy czy organy administracyjne jako wystarczające uzasadnienie, by uznać stosunek między tymi podmiotami za cywilnoprawny. Jak zostało wyżej wskazane (Nb 20), polskie prawo administracyjne nie wykształciło dojrzałej koncepcji umowy publicznoprawnej, a z drugiej strony umowę uważa się powszechnie za esencję cywilnoprawnej metody regulacji stosunków społecznych. Umowa traktowana jest wręcz jako dowód równego, partnerskiego traktowania podmiotów i ich autonomiczności. Z tym dość powierzchownym sposobem myślenia idą w parze bardzo istotne względy praktyczne. W prawie administracyjnym brak wystarczającej regulacji umów. Uwaga ta odnosi się nawet do tak charakterystycznych dla prawa administracyjnego umów czy *quasi*-umów, jakimi są porozumienia administracyjne. Z kolei KC zawiera w zasadzie wyczerpującą regulację instytucji umowy, począwszy od fazy poprzedzającej jej zawarcie po fazę zawierania, wykonywania, skutków niewykonania lub nienależytego wykonania aż do jej rozwiązania. Dlatego też zakwalifikowanie umowy jako cywilnoprawnej ma ten niebagatelny walor praktyczny, że unikamy problemu luk w prawie.

Rzeczywiście istnieje poważne racje za przyjęciem swoistego domniemania faktycznego, że konkretna analizowana umowa jest umową prawa cywilnego (zob. na ten temat *R. Szczepaniak*, Rozróżnienie prawa prywatnego i publicznego, s. 661).

### **D. Kwalifikowanie stosunku jako cywilnoprawnego celem uniknięcia luk w prawie**

1. **Akty legalne.** Praktyczny motyw kwalifikowania danej instytucji jako cywilno- 26 prawnej występuje też w innych przypadkach. Jako przykład można tu podać problem z przypisaniem właściwej natury prawnej instytucji odpowiedzialności administracji za akty legalne. W doktrynie wystąpiły spory odnośnie do ich kwalifikacji. Część administratywistów opowiada się za publicznoprawnym charakterem tej odpowiedzialności (zob. *J. Boć*, Wyrównanie strat, s. 186–187, 195, 198; *tenże*, O konstytucyjnych uregulowaniach, s. 29 i n.). Ich oponenti argumentują m.in., że w prawie administracyjnym nie występuje, w przeciwieństwie do KC, kompleksowa regulacja przesłanek odpowiedzialności odszkodowawczej. W konsekwencji zakwalifikowanie tego rodzaju odpowiedzialności jako cywilnoprawnej pozwala uniknąć luk w prawie (zob. *E. Łętowska*, W związku z odpowiedzialnością za szkody, s. 59–60; *J. Parchomiuk*, w: System PrAdm, t. 12, 2010, s. 14). Takie motywy stosowania kodeksów cywilnych występują w całej Europie Kontynentalnej. Dla przykładu w literaturze niemieckojęzycznej

wyróżnia się „rdzenny obszar” (*Kernbereich*) stosowania prawa cywilnego oraz swoistą rezerwę, czyli „obszar uzupełniający” (*Ergänzungsbereich*) stosowania prawa cywilnego, zwłaszcza celem eliminowania luk w prawie (zob. *F. Bydlinski*, *Kriterien und Sinn*, s. 339).

### E. Kwalifikacja prawna stosunku a prawo do sądu

27 1. **Prawo do sądu.** Kolejnym niezwykle istotnym motywem przyświecającym organom stosującym prawo, by zakwalifikować rozpatrywany stosunek społeczny jako cywilnoprawny, jest konieczność respektowania konstytucyjnego prawa do sądu (art. 45 ust. 1, art. 77 ust. 2 i art. 177 Konstytucji RP). Kognicja sądów administracyjnych jest ograniczona zasadniczo do spraw wyraźnie wskazanych w art. 2–5 PostAdmU. Gdyby więc uznać, iż sprawa ze stosunku między danymi podmiotami nie ma charakteru cywilnego w rozumieniu art. 1 i 2 KPC, jednostka mogłaby zostać pozbawiona konstytucyjnego prawa do sądu. Ten konstytucyjny, jak i zarazem procesualny aspekt, jakim jest prawo do sądu, bezsprzecznie stanowi ważną determinantę, która ma wpływ również na aspekty prawnomaterialne, czyli zakwalifikowanie danego stosunku społecznego jako cywilnoprawnego. Należy mieć na uwadze, że art. 177 Konstytucji RP wprowadza domniemanie jurysdykcji sądów powszechnych. Dla przykładu w przywołanej wyżej sprawie (wyr. TK z 10.7.2000 r., SK 12/99, OTK 2000, Nr 5, poz. 143) jedną z istotnych kwestii, z którą TK musiał się zmierzyć, była dopuszczalność drogi sądowej przed sądem cywilnym dla dochodzenia przez studenta od uczelni publicznej roszczenia o zapłatę odsetek ustawowych za opóźnienie w wykonaniu zobowiązania pieniężnego istniejącego na podstawie aktu administracyjnego. Trybunał uznał, że student ma prawo dochodzić tej kwoty przed sądem cywilnym. Argumentował, że w przeciwnym razie zostałby pozbawiony prawa do sądu. Dla poparcia swego stanowiska TK dodał, że roszczenie dochodzone przez studenta ma charakter cywilnoprawny. Zauważył, że KC zawiera przepisy regulujące skutki niewykonania lub nienależytego wykonania zobowiązania pieniężnego, w tym art. 481 § 1 KC, który *stricte* dotyczy odsetek za opóźnienie w zapłacie. Należy zwrócić uwagę, że **wyrok ten w polskich realiach wywarł istotny wpływ na całą problematykę stosowania KC w sektorze publicznym, m.in. w wyniku szerokiego ujęcia pojęcia „sprawa cywilna” na gruncie KPC.**

Generalnie zgadzam się ze stanowiskiem TK, że w tego rodzaju przypadku odsetki za opóźnienie się należą. Dla przykładu w wyr. z 4.6.2013 r. (II PK 294/12, Legalis) SN, w ślad za TK (uchw. TK z 25.1.1995 r., W 14/94, OTK 1995, poz. 19), uznał obowiązek zapłaty odsetek ustawowych w przypadku opóźnienia w zapłacie kwoty głównej za powszechnie obowiązującą zasadę. Nieterminowość w zapłacie stanowi w świetle wskazanych orzeczeń TK i SN zdarzenie prawne o charakterze cywilnoprawnym, niezależnie od natury prawnej stosunku podstawowego (zob. *R. Szczepaniak*, Głosa do wyr. NSA z 2.4.2015 r., s. 1133). Jak łatwo więc dostrzec, zachodzi swoista interakcja pomiędzy procesowym pojęciem „sprawy cywilnej” i związanym z nim dostępem do sądu a materialnoprawną kwalifikacją danego stosunku społecznego jako cywilnoprawnego. W imię respektowania konstytucyjnej zasady dostępu do sądu oraz wynikającego z Konstytucji RP domniemania jurysdykcji sądów powszechnych wskazana jest ocena każdego roszczenia procesowego jako sprawy cywilnej, chyba że szczególny przepis poddaje tę sprawę kognicji sądów administracyjnych. To z kolei będzie skłaniać do rozpatrywania sprawy od strony merytorycznej w świetle norm prawa cywilnego (zob. *R. Szczepaniak*, *Sens i nonsens podziału*, s. 40). Z reguły sądy,

uznając daną sprawę za cywilną, argumentują, że mający miejsce stosunek społeczny ma charakter cywilnoprawny. Jak wypowiedział się TK w powołanym ostatnio wyroku, „sprawa cywilna to nic innego jak abstrakcyjny stosunek prawny z zakresu prawa cywilnego” (zob. na ten temat R. *Szczepaniak*, Sens i nonsens podziału, s. 39).

Względy proceduralne przemawiają niekiedy również dla dobra jednostki sektora finansów publicznych za zakwalifikowaniem danego stosunku jako cywilnoprawnego. Sąd Najwyższy w przywoływanym wyżej wyr. z 30.6.2005 r. (IV CK 771/04, BSN 2005, Nr 11–12) uznał, że między podmiotem składającym wniosek do UDT o wydanie decyzji administracyjnej zezwalającej na eksploatację urządzenia technicznego a UDT nawiązuje się w pierwszej kolejności cywilnoprawny stosunek zlecenia. W konsekwencji pobierane przez UDT opłaty za czynności sprawdzające dokonywane przez jego funkcjonariuszy mają charakter cywilnoprawny i mogą być dochodzone przed sądem powszechnym, a następnie egzekwowane przez komornika sądowego. Sąd w uzasadnieniu tego wyroku podniósł m.in. argument, że przeciwna kwalifikacja uniemożliwiłaby egzekwowanie tych kwot. Tego rodzaju opłaty nie mogą być *de lege lata* dochodzone na drodze egzekucji administracyjnej. W konsekwencji UDT utraciłby źródło finansowania swej działalności.

### VIII. Uniwersalność regulacji Kodeksu cywilnego

1. **Prawo powszechne.** Praktyka potwierdza trafność występującego w kręgu naszej europejskiej kultury prawnej przekonania, iż prawo cywilne, a w jego ramach zwłaszcza KC, jest tzw. **prawem powszechnym**. Przejawia się to przynajmniej w dwóch płaszczyznach. Po pierwsze, określone instytucje wypracowane w cywilistyce i uregulowane w KC funkcjonują w całym systemie prawnym. Uwaga ta odnosi się przede wszystkim do tzw. prawa osobowego wchodzącego w skład klasycznego pandektystycznego prawa cywilnego, a obecnie stanowiącego fragment części ogólnej KC. Instytucja osoby fizycznej, osoby prawnej bazuje w całości na regulacji KC. W prawie publicznym ustawodawca do tych instytucji się jedynie odwołuje, czego dobrym przykładem jest pojęcie strony z KPA. **28**

2. **Sposoby stosowania przepisów KC w sektorze publicznym.** Po drugie, **29** w orzecznictwie, jak i w doktrynie niejednokrotnie możemy natrafić na wypowiedzi, w świetle których poszczególne przepisy KC obowiązują wprost również poza granicami prawa cywilnego, względnie traktowane są jako zasady naczelnego całego systemu prawnego lub jako uzewnętrznienie tych zasad. Tym argumentem uzasadnia się stosowanie tych przepisów również do stosunków publicznoprawnych, jeżeli nie wprost, to przynajmniej w drodze międzygałęziowej analogii. Na plan dalszy schodzi wówczas nawet kwestia kwalifikacji danego stosunku społecznego jako cywilnoprawnego lub administracyjnoprawnego. W przeszłości w nauce prawa przedstawiono różne koncepcje dla określenia relacji między prawem cywilnym a administracyjnym. W doktrynie kwestią sporną jest uwzględnienie utraconych korzyści w odszkodowaniu za legalne działania administracji, a zwłaszcza za wywłaszczenie. Reprezentowany jest m.in. pogląd, że regulacja art. 361–363 KC ma charakter generalny, znajduje więc zastosowanie zawsze w przypadku naprawiania szkód, chyba że przepisy szczególne stanowią inaczej. Znajdzie ona zastosowanie chociażby w drodze analogii zwłaszcza wtedy, gdy ustawodawca posłuży się terminem „szkoda”. Podkreśla się bowiem, że na gruncie KC pojęcie szkody zostało wyczerpująco zdefiniowane (zob. *T. Suchar*,

Kilka uwag o uwzględnieniu utraconych korzyści, s. 73 i 78; *J. Parchomiuk*, Odpowiedzialność odszkodowawcza, s. 350).

W przedwojennej nauce prawa mocno rozpowszechniona była np. koncepcja o istnieniu w prawie administracyjnym tzw. tytułów prawa prywatnego, o których mają rozstrzygać sądy powszechne. Zaliczano tu np. pełnomocnictwo, prowadzenie cudzych interesów bez zlecenia, *in rem verso*, ugodę, roszczenia z bezpodstawnego wzbogacenia, roszczenia odszkodowawcze (zob. *S. Rosmarin*, O roszczeniach odszkodowawczych, s. 6).

Spotykany też jest pogląd o istnieniu w prawie administracyjnym paraleli, czyli odpowiedników instytucji znanych prawu prywatnemu.

Jeżeli jednak godzimy się, że dany przepis KC wyraża naczelną zasadę całego systemu prawnego, to uzasadnione jest jego stosowanie niezależnie od owej kwalifikacji.

**30 3. Kwestia szczególnej pozycji KC w systemie prawnym.** W uznawaniu prawa cywilnego jako tzw. prawa powszechnego kryje się również założenie, iż KC w pewnym sensie ma charakter nadrzędny w stosunku do innych źródeł prawa. Oczywiście nie chodzi tutaj o nadrzędność w znaczeniu formalnym. Owa nadrzędność przejawia się w uznaniu, iż *gros* przepisów prawa cywilnego to naczelne zasady całego systemu prawnego (na temat nadrzędności zasad prawa nad pozostałymi normami systemu prawnego zob. *M. Saffjan*, Pojęcie i funkcje zasad prawa prywatnego, s. 10).

Ta „nadrzędność” KC po części wynika też z samej istoty Kodeksu. W uzasadnieniu orz. z 18.10.1994 r. (K 2/94, OTK 1994, Nr 2, poz. 36) TK podkreśla szczególnie miejsce kodeksów w systemie prawa ustawowego. Wprowadza rozróżnienie na kodeksy i tzw. zwyczajne ustawy. „Terminy i pojęcia używane przez kodeksy traktuje się jako wzorcowe i domniemywa się, iż inne ustawy nadają im takie samo znaczenie. Jest niesporne, że zarówno aksjologia, jak i technika tworzenia prawa traktują kodeksy w sposób szczególny”. Należy zauważyć, że w wyroku tym TK uznał za niezgodne z Konstytucją RP przepisy prawa podatkowego, które wprowadzały odmienne zasady odpowiedzialności współników za zobowiązania podatkowe spółki w stosunku do zasad uregulowanych w ówczesnym Kodeksie handlowym.

**31 4. Przepisy KC jako zasady prawa – uwagi ogólne.** Jak zauważa *S. Wrótkowska*, zasady prawa nie są stosowane tak jak inne normy danego systemu prawnego. „Realizowanie stanów rzeczy, które one wyznaczają, dokonuje się poprzez inne normy tego systemu”, tj. m.in. poprzez odpowiednią interpretację i stosowanie norm niebędących zasadami prawa oraz przez odpowiednie wykonywanie swoich praw. *S. Wrótkowska* wywodzi dalej, iż odwoływanie się do zasad prawa „legitymuje wymienione czynności, tzn. usprawiedliwia poszukiwanie i dokonanie wyboru określonego rozstrzygnięcia interpretacyjnego, określonej, takiej a nie innej, decyzji stosowania norm czy korzystania ze swego prawa” (zob. *S. Wrótkowska*, w: *A. Redelbach*, *S. Wrótkowska*, *Z. Ziemiński*, *Zarys teorii*, s. 226).

Tak w orzecznictwie, jak i doktrynie można natrafić na szereg przykładów wskazywania poszczególnych przepisów KC jako zasad naczelnych całego systemu prawnego. W wyr. z 1.6.2011 r. (II CSK 513/10, BSN 2012, Nr 2) SN musiał rozstrzygnąć, czy stosowanie instytucji skargi pauliańskiej na korzyść fiskusa jest dopuszczalne. W uzasadnieniu tego wyroku SN traktuje mechanizm obrony wierzyciela przed działaniami dłużnika polegającymi na wyzbywaniu się swego majątku, zwany w cywilistyce „skargą pauliańską”, za jedną z „podstawowych zasad

porządku prawnego, wspólnych dla całego systemu prawa”. Argumentuje, że instytucja ochrony wierzyciela przed krzywdzącym działaniem dłużnika, choć uregulowana w KC, należy do regulacji wyrażającej jedną z zasad ogólnych całego systemu prawnego. Innymi słowy – chodzi o zasadę, zgodnie z którą interesy osoby, która uzyskała nieodpłatnie korzyść majątkową, czyli bez jakiegokolwiek ekwiwalentnego świadczenia z jej strony, muszą ustąpić przed interesami wierzyciela, który w wyniku takiego rozporządzenia doznał uszczerbku. Sąd wyjaśnia także, że ferując takie rozstrzygnięcie, nie narusza generalnie obowiązującego w prawie podatkowym zakazu stosowania analogii na niekorzyść podmiotów zobowiązanych do uiszczania danin publicznych. Nie następuje bowiem w ten sposób, zdaniem SN, rozszerzenie w drodze analogii obowiązków obywateli i ich organizacji, tylko zostanie stworzona możliwość wyegzekwowania obowiązków już istniejących. W ten sposób SN zakwestionował zasadność swych wcześniejszych orzeczeń wskazanych w uzasadnieniu wyroku, w których uznawał, że cywilnoprawna instytucja skargi pauliańskiej nie może służyć ochronie należności publicznoprawnych (por. bliżej komentarz do art. 527 KC). Osobiście przychyliam się do tego stanowiska. Należy jednak zauważyć, że nadal budzi ono kontrowersje w doktrynie. W literaturze przeważa pogląd, iż poważne racje natury konstytucyjnej (m.in. zasada ustawowej określoności zobowiązań podatkowych, zasada pewności prawa) przemawiają przeciwko dopuszczalności stosowania instytucji skargi pauliańskiej do zobowiązań podatkowych (zob. *B. Brzeziński, M. Kalinowski, Dopuszczalność stosowania skargi pauliańskiej*, s. 105 i n.; *J. Chmielnicka, Skarga pauliańska*, s. 297 i n.; *E. Chylińska, F. Kalinowski, E. Maciejak, Skarga pauliańska*, s. 1–12; *P. Machnikowski, Glosa do post. SN z 16.4.2002 r.*, s. 90–92; *A. Nita, W. Morawski, Wykorzystywanie skargi pauliańskiej*, s. 9–20). Przeciwko stosowaniu art. 527–534 KC do dochodzenia zobowiązań podatkowych opowiedział się także Rzecznik Praw Obywatelskich w skardze do TK.

*De lege lata* przesądzające znaczenie ma wyr. TK z 18.4.2018 r. (K 52/16, Dz.U. z 2018 r. poz. 760), wydany na skutek tej skargi, w którym Trybunał orzekł, że art. 527 KC w zakresie, w jakim znajduje zastosowanie na zasadzie *analogii legis* do ochrony należności publicznoprawnych, jest zgodny z art. 2 Konstytucji RP.

**5. Przepisy KC o bezpodstawnym wzbogaceniu jako zasady prawa.** Za jedną z naczelnych zasad systemu prawnego, która została wyartykułowana najwyraźniej w KC, uważa się także zasadę nakazującą zwrot bezpodstawnego wzbogacenia na rzecz osoby, która doznała w wyniku takiego wzbogacenia uszczerbku majątkowego. Uniwersalizm instytucji bezpodstawnego wzbogacenia jest podkreślany w doktrynie (zob. *M. Grochowski, E. Łętowska, Czemu może dziś służyć bezpodstawne wzbogacenie?*, s. 213 i n., s. 223; autorzy ci nazywają tę instytucję „międzygałęziowym subsydiarnym instrumentem restytucji”).

Najpełniej tę myśl w orzecznictwie wyraził TK w motywach wyr. z 6.3.2002 r. (P 7/00, OTK-A 2002, Nr 2, poz. 13): „(...) Przyjęta przez wymienione przepisy Ordynacji podatkowej konstrukcja nadpłaty podatkowej nawiązuje dość wyraźnie do instytucji nienależnego świadczenia. Zawiera bowiem elementy zbliżone do istoty i natury nienależnego świadczenia określonego w art. 405–410 kodeksu cywilnego, które również przyznają osobie kosztem której dokonano transferu nienależnego świadczenia, odpowiednie roszczenie o jego zwrot. Celem zwrotu jest przywrócenie równowagi, przez powrót tego, co z majątku świadczącego bez podstawy prawnej wyszło lub do niego nie weszło. Uznając samodzielność regulacji Ordynacji podatkowej nie sposób zanegować faktu, iż prawo cywilne spełnia rolę tzw. prawa powszechnego,

co usprawiedliwia odwołanie się do wykształconych w nim pojęć podstawowych. Punktem wyjścia przy interpretacji instytucji nadpłaty podatkowej musi być zatem założenie, że podstawowe pojęcia, mające znaczenie dla całego systemu prawa, powinny być ujmowane w sposób jednakowy, gdy chodzi o ich istotę.

Nie budzi wątpliwości, iż zwrot nienależnie spełnionego świadczenia należy się zubożonemu. Czysto formalna i literalna wykładnia przepisów Ordynacji podatkowej prowadzi jednak do wniosku, iż uprawnionymi do zwrotu nadpłaty są wszyscy ci, których przepis, uchylony w wyniku orzeczenia TK, w sposób generalny i abstrakcyjny zobowiązywał do zapłaty podatku, niezależnie od tego, czy osoby te poniosły rzeczywiste materialny ciężar podatku, czy też przerzuciły go na konsumentów. Ustawodawca bowiem, normując sprawę zwrotu nadpłaty podatkowej, pominął istotną przesłankę roszczenia o zwrot nienależnego świadczenia, jaką jest wykazanie zubożenia po stronie tego, kosztem kogo wzbogacenie Skarbu Państwa nastąpiło.

Prawidłowa wykładnia nie może jednak abstrahować od funkcji, którą ma spełniać unormowanie dotyczące nadpłaty podatkowej. Z natury rzeczy zwrot wartości przekazanej musi należeć się temu, kto wartość tę utracił, a zatem tej osobie, która faktycznie poniosła ekonomiczny ciężar nienależnie zapłaconego podatku. Trzeba zatem uznać, iż wykazanie zubożenia po stronie osoby żądającej zwrotu zapłaconego podatku ma podstawowe znaczenie w sytuacji, w której obowiązek zwrotu świadczenia obciąża Skarb Państwa jako konsekwencja orzeczenia TK o niekonstytucyjności przepisu, na podstawie którego podatek pobrano. Zubożonym nie jest na pewno osoba przekazująca podatek akcyzowy, ponieważ jego równowartość otrzymała wraz z zapłatą ceny przez nabywcę. Zubożonym jest konsument, ponieważ zapłacił cenę wyższą niż by to uczynił, gdyby nie wliczono w nią podatku akcyzowego.

Zwrot nienależnie zapłaconego podatku akcyzowego na rzecz podatnika doprowadziłby do sytuacji nie do zaakceptowania tak z prawnego jak i z moralnego punktu widzenia. W istocie oznaczałby bowiem niczym nieusprawiedliwione przysporzenie ze strony Skarbu Państwa na rzecz osoby, która nie poniosła ekonomicznego ciężaru podatku akcyzowego. Zwrot podatku akcyzowego na rzecz osoby, która go tylko formalnie a nie faktycznie zapłaciła prowadziłby zatem do bezpodstawnego wzbogacenia tej osoby”.

Naczelny Sąd Administracyjny w post. z 15.10.2009 r. (I FSK 240/08, Legalis) podkreśla wagę cytowanego wyroku TK oraz w całości podziela zaprezentowaną argumentację. Zdaniem NSA cytowany wyrok TK „dał asumpt do refleksji nad naturą prawną instytucji nadpłaty wśród poszczególnych składów orzekających sądów administracyjnych”. Jak dalej argumentuje NSA, „asymetria rozwiązań cywilnoprawnych i prawopodatkowych nie może być każdorazowo tłumaczona autonomią prawa podatkowego. Spójności systemu prawa i autonomii prawa podatkowego nie należy rozpatrywać w relacji «zasada – wyjątek od zasady», z tego podstawowego powodu, że spójny system prawny musi opierać się na uniwersalnych (wspólnych dla wszystkich gałęzi prawa) wartościach”. Dalej NSA snuje interesujące wywody na temat znaczenia zasad naczelnych. Zwraca uwagę na art. 2 Konstytucji RP, który nazywa „zasadą zasad”. Statuuje on bowiem dwie fundamentalne zasady ustrojowe, tj. zasadę demokratycznego państwa prawnego oraz zasadę sprawiedliwości społecznej. Podkreśla, że wszystkie inne naczelne zasady systemu prawnego można wyprowadzić z tych dwóch zasad zapisanych w art. 2 Konstytucji RP. Wśród tych zasad jest również nakaz zwrotu bezpodstawnego wzbogacenia, który jak najbardziej realizuje jeszcze bardziej ogólną zasadę sprawiedliwości społecznej.

[Przejdź do księgarni →](#)