

Przyczyny odwoływania się do podziału na prawo publiczne i prywatne przez polskie organy stosujące prawo



Rafał Szczepaniak

Doktor habilitowany, adiunkt w Katedrze Prawa Cywilnego, Handlowego i Ubezpieczeniowego Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu im. A. Mickiewicza w Poznaniu, radca prawny.

Reasons Underlying the Propensity of Polish Judiciary and Public Authorities for Underscoring the Division between Public and Private Law

In this article the author tried to identify the reasons and motives which stand behind the tendency of Polish courts and public administration bodies to invoke the classic division between public and private law. For this purpose, the author selected a group of 8 court cases and administrative decisions. Following this analysis, the author concludes that in Poland the distinction between public and private law is still of great significance, despite some views maintaining its waning status compared to Western European countries. Yet, as it appears, it is still inspiring in the process of applying law. The analysis also leads to the conclusion that the reasons for referring to this division by the courts and public administration bodies are manifold. The author concurs with a trend in academic literature according to which this division is contingent upon and reflected in a variety of legal contexts.

Wprowadzenie

Przemiany ustrojowe w Polsce w ostatnim ćwierćwieczu sprawiły, iż doszło do reaktywowania podziału systemu prawnego na prawo publiczne i prywatne. Przy czym nie chodzi tu jedynie o reaktywację na płaszczyźnie teorii prawa, ale także w środowisku prawników praktyków.

Fakt ten znajduje potwierdzenie w praktyce stosowania prawa, a mianowicie w poszczególnych rozstrzygnięciach Trybunału Konstytucyjnego, sądów powszechnych i administracyjnych, a także organów administracji publicznej. Z tego względu przydatna i interesująca wydaje się analiza wybranych przypadków

odwoływania się przez organy stosujące prawo do tego podziału. Siłą rzeczy taka analiza ze względu na ogrom badanej materii, a także ograniczone rozmiary publikacji będzie miała charakter selektywny, jak również nie uszczerbi sibi subiektywnego spojrzenia autora, w tym wypadku cywilisty. Tym niemniej zakładam, że już samo dokonanie choćby tak ograniczonego przeglądu rzuci światło na istotę i znaczenie rozróżnienia, o którym chcemy mówić.

Wydaje się, że dla zobrazowania i zrozumienia natury prawnej owego podziału – na prawo publiczne i prywatne – szczególnie uważnie przyjrzeć się należy stosowaniu prawa. Ta właśnie sfera ma większe znaczenie dla analizowanej kwestii niż tworzenie prawa. Prawodawca, nie tylko polski, stosunkowo bowiem rzadko odwołuje się wprost do tego podziału, ponadto nie wprowadza jasnych jego kryteriów¹. Jak

1 W literaturze podaje się wyjątkowy przypadek, gdy twórcy prawa starali się ustawowo zdefiniować pojęcie „prawo publiczne”. Chodzi o odrzucony projekt wirtemburskiego prawa o postępowaniu administracyjnym z 1931 r., którego art. 1 brzmiał: „Das öffentliche Recht umfasst alle Verhältnisse, in denen der Staat, Körperschaften oder Anstalten als Träger der Staatshoheit einzelnen gegenüberstehen, und es umfasst ausserdem die Verhältnisse, in denen der Staat, Körperschaften, Anstalten oder einzelne einander gleichgeordnet gegenüberstehen, soweit diese Verhältnisse überwiegend im öffentlichen Interesse geordnet sind”. Na ten temat J. Nowacki, *Prawo publiczne – prawo prywatne*, Katowice 1992, s. 30, uw. 93. W obowiązującym prawie polskim z kolei można wskazać przepisy ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (tekst jedn. Dz.U. z 2013 r., poz. 260), które wprowadzają arbitralne rozróżnienie na drogi publiczne i drogi wewnętrzne (niepubliczne), pomimo że te ostatnie również w większości przypadków są mieniem publicznym, gdyż należą do gminy. Dla przykładu, gdy chodzi o drogi gminne, ich status jako drogi publicznej czy też wewnętrznej zależy od arbitralnej uchwały rady gminy. Konsekwencje takiego zakwalifikowania są daleko idące, gdyż korzystanie z dróg wewnętrznych normowane jest co do zasady przepisami prawa prywatnego. Chodzi tu np. o przepisy o ochronie prawa własności. Ponadto zakres obowiązków zarządcy drogi wewnętrznej jest węższy od zakresu obowiązków zarządcy drogi publicznej. Niejednokrotnie można więc odnieść wrażenie, że podział dróg należących do gmin na publiczne i wewnętrzne ma charakter wybitnie instrumentalny i kreuje

dotychczas nie wypracowano teorii, w oparciu o którą można by takie jasne niekwestionowane kryteria przynajmniej odtworzyć. W dodatku w nauce prawa sens dokonywania takiego podziału niejednokrotnie bywa kwestionowany².

Przegląd wybranych przypadków z praktyki stosowania prawa

1. Przykład pierwszy Kwestia stosowalności skargi pauliańskiej w zobowiązaniach podatkowych

Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 1 czerwca 2011 r., II CSK 513/10, musiał rozstrzygnąć³, czy stosowanie instytucji skargi pauliańskiej na korzyść fiskusa (w tym wypadku naczelnika urzędu skarbowego) jest dopuszczalne. W powództwie wniesionym uprzednio do sądu okręgowego Skarb Państwa zażądał uznania za bezskuteczną umowy, na podstawie której podatnik przeniósł składniki swego majątku na osobę trzecią i w ten sposób stał się niewypłacalny, udaremniając tym samym skuteczność egzekucji administracyjnej. Pozwany, czyli podmiot, na rzecz którego podatnik dokonał przysporzenia, podniósł zarzut niedopuszczalności drogi sądowej w dochodzeniu należności podatkowych, uznając je za domenę postępowania administracyjnego. Podnosił też zarzut niestosowalności cywilnoprawnej instytucji skargi pauliańskiej w prawie podatkowym. Generalnie bowiem prawo podatkowe jest częścią prawa publicznego. Sąd Najwyższy w wyroku II CSK 513/10 dopuścił stosowanie instytucji skargi pauliańskiej w tego rodzaju sprawach, a w konsekwencji – również jurysdykcję sądów powszechnych.

pełną fikcją prawną. Innym przykładem jest ustawowy podział w prawie polskim uczelni wyższych na „publiczne” i „niepubliczne”, *vide* art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym (tekst jedn. Dz.U. z 2012 r., poz. 572), co rozdziło dotychczas określone konsekwencje np. w zakresie kwalifikowania stosunku łączącego studenta z uczelnią jako stosunku publicznoprawnego bądź prywatnoprawnego, a w efekcie powodowało stosowanie w tym zakresie przepisów prawa publicznego bądź przepisów prawa prywatnego.

2 Zob. J. Nowacki, *Prawo publiczne...*, dz. cyt., s. 6.

3 Wyrok SN (Izba Cywilna) z dnia 1 czerwca 2011 r., II CSK 513/10, Lex Polonica nr 3876648.

W ten sposób jednak SN zakwestionował zasadność swych wcześniejszych orzeczeń, w których uznawał, że cywilnoprawna instytucja skargi pauliańskiej nie może służyć ochronie należności publicznoprawnych, co z kolei uzasadniać miało odrzucenie pozwu.

działaniem dłużnika, choć uregulowana w kodeksie cywilnym, należy do regulacji wyrażających jedną z zasad ogólnych całego systemu prawnego. Innymi słowy – chodzi o zasadę, zgodnie z którą interesy osoby, która uzyskała nieodpłatnie korzyść majątkową, czyli bez ja-



Przemiany ustrojowe w Polsce w ostatnim ćwierćwieczu sprawiły, iż doszło do reaktywowania podziału systemu prawnego na prawo publiczne i prywatne.

W uzasadnieniu omawianego wyroku argumentował, że konstytucyjna zasada prawa do sądu przemawia za dopuszczalnością drogi sądowej, gdy z twierdzeń pozwu wynika, iż dochodzone żądanie odnosi się do instytucji cywilnoprawnych⁴. W nieco dorozumiany sposób SN dostrzegł więc stosunek o charakterze cywilnoprawnym między Skarbem Państwa (naczelnikiem rządu skarbowego) a osobą trzecią, na którą podatnik przeniósł składniki swego majątku. Sąd Najwyższy powołał się przy tym na wyrok TK z dnia 10 lipca 2000 r. w sprawie SK 12/99⁵. Należy w tym miejscu zauważyć, że powołanie się w tej sprawie przez SN na konstytucyjne prawo do sądu jest wielce kontrowersyjne. Trybunał podkreślał bowiem już wcześniej, że konstytucyjne prawo do sądu jest uprawnieniem jednostki i nie odnosi się do organów władzy publicznej⁶.

Wielkie znaczenie mają uwagi zawarte w uzasadnieniu tego wyroku – na temat „podstawowych zasad porządku prawnego, wspólnych dla całego systemu prawa”. Pomimo iż SN, uzasadniając jurysdykcję sądu powszechnego w sprawie, powołuje się na cywilnoprawny charakter skargi pauliańskiej, dodaje, że instytucja ochrony wierzyciela przed krzywdzącym

kiegokolwiek ekwiwalentnego świadczenia z jej strony, muszą ustąpić przed interesami osoby, która w wyniku takiego przysporzenia doznała uszczerbku. Reasumując, zdaniem SN poszczególne zasady prawne tradycyjnie zaliczane do zasad prawa cywilnego, gdyż uregulowane w kodeksie cywilnym, mogą być przynajmniej w drodze analogii stosowane również w związku z działalnością podmiotów sektora publicznego. Są one bowiem wspólnymi zasadami całego systemu prawnego.

Sąd Najwyższy wyjaśnił także, że ferując takie rozstrzygnięcie, nie narusza generalnie obowiązującego w prawie publicznym 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.

2. Przykład drugi *Kwestia dopuszczalności cesji wierzytelności przysługującej w stosunku do władzy publicznej (powiatu) o zwrot kwot nienależnie pobranych tytułem opłat publicznoprawnych*

Dnia 6 czerwca 2012 r. SN podjął uchwałę⁷, w której uznał kognicję sądu powszechnego w sprawach

4 Tamże.

5 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 lipca 2000 r., sygn. akt SK 12/99 (Dz.U. z 2000 r., nr 55, poz. 665).

6 Zob. postanowienie TK z dnia 21 marca 2005 r., P 11/04, OTK ZU nr 3/A/2005, poz. 32.

7 Uchwała SN (Izba Cywilna) z dnia 6 czerwca 2012, III CZP 24/2012, Lex Polonica nr 3888713.

o zwrot kwot wpłaconych tytułem opłat za wydanie karty pojazdu, pobranych na podstawie rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wysokości opłat za kartę pojazdu⁸ przed wejściem w życie z dniem 1 stycznia 2010 r. ustawy o finansach publicznych⁹.

Wcześniej jednak Trybunał Konstytucyjny stwierdził niezgodność z Konstytucją RP przepisu § 1 ust. 1

Pomimo bowiem trafnego uznania, iż rozpatrywana sprawa o zwrot kwot niesłusznie pobranych tytułem opłaty publicznoprawnej jest sprawą cywilną, a w konsekwencji że roszczenia o zwrot tych kwot można skutecznie dochodzić przed sądem powszechnym na podstawie przepisów o bezpodstawnym wzbogaceniu¹¹, SN niespodziewanie kończy swój



Instytucja ochrony wierzyciela przed krzywdzącym działaniem dłużnika, choć uregulowana w kodeksie cywilnym, należy do regulacji wyrażających jedną z zasad ogólnych całego systemu prawnego.

tegoż rozporządzenia¹⁰, na podstawie którego starostwie pobierali opłaty w kwocie 500 zł za karty pojazdów sprowadzanych z krajów Unii Europejskiej. Zdaniem TK opłata za kartę powinna pokrywać jedynie koszty druku dokumentów, co w tym wypadku odpowiadało kwocie 75 zł. Właśnie taką opłatę pobiera się za karty używanych pojazdów kupionych w Polsce.

We wskazanej wyżej uchwale SN odniósł się również do kwestii cesji wierzytelności o zwrot kwot należnie pobranych tytułem opłat za kartę pojazdu. Argumentując, iż mamy tutaj do czynienia z opłatą o charakterze publicznoprawnym, stwierdził, iż wyłączone jest przeniesienie tych wierzytelności w drodze cesji na osoby trzecie.

Wywód przeprowadzony przez SN w uzasadnieniu komentowanej uchwały jest wewnętrznie sprzeczny.

8 Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 28 lipca 2003 r. w sprawie wysokości opłat za kartę pojazdu (Dz.U. nr 137, poz. 1310 z późn. zm.), uchylone 15 kwietnia 2006 r.

9 Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. nr 157, poz. 1240 z późn. zm.).

10 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 17 stycznia 2006 r., sygn. akt U 6/04 (Dz.U. nr 15, poz. 119).

wywód wolną, wyrażając pogląd, że wierzytelności tego rodzaju nie podlegają cesji, gdyż opłata ma charakter publicznoprawny¹².

To prawda, że dominuje co do zasady pogląd, iż publicznoprawne uprawnienia podmiotowe, np. wynikające z udzielonej koncesji, wyłączone są z obrotu cywilnoprawnego z powodu braku odmiennej regulacji¹³. W niniejszej sprawie w gruncie rzeczy nie chodziło jednak

11 Zwłaszcza że wcześniej SN trzykrotnie w swych uchwałach wypowiadał się na temat owych opłat za karty pojazdów, za każdym razem potwierdzając zarówno dopuszczalność drogi sądowej dla dochodzenia roszczenia o zwrot zapłaconej kwoty, jak i sugerując jako podstawę prawną tego roszczenia przepisy o bezpodstawnym wzbogaceniu. Patrz uchwała SN z dnia 16 maja 2007 r., III CZP 35/07, OSNC 2008, nr 7–8, poz. 72; uchwała SN z dnia 2 czerwca 2010 r., III CZP 37/10, OSNC 2011, nr 1, poz. 2; uchwała SN z dnia 25 listopada 2011 r., III CZP 67/11, OSNC 2012, nr 6, poz. 69.

12 Zob. na ten temat R. Szczepaniak, *Sens i nonsens podziału na prawo publiczne i prywatne (na kanwie uchwały SN)*, „Państwo i Prawo” 2013, z. 5, s. 31 i n.

13 Zob. np. wyrok SN z dnia 8 maja 1998 r., III RN 34/98, OSP 1999, nr 7–8, s. 352, z częściowo krytyczną glosą J. Borkowskiego.

bezpośrednio o opłatę publicznoprawną, lecz o zwrot kwot niesłusznie pobranych tytułem takiej opłaty.

W rozstrzygnięciu SN można dostrzec nadmierną troskę o stan finansów publicznych, w tym wypadku finansów powiatowych. Jest to troska przesadna, gdyż zaspokajana z pokrzywdzeniem praw majątkowych osób sektora prywatnego. Bardzo często pozwy o zwrot tego typu kwot wytaczały bowiem nie osoby, które kwoty te tytułem opłaty za kartę pojazdu zapłaciły, lecz osoby trzecie, które skupiły wcześniej ich roszczenia. W konsekwencji handel owymi wierzytelnościami sprawiał, że ostatecznie z roszczeniami występowały podmioty wyspecjalizowane w windykacji roszczeń, co mogło wpłynąć wprost na skuteczność dochodzenia i rozmiar dochodzonych roszczeń. Nie jest to jednakże wystarczający powód, by taki handel uznać za prawnie niedopuszczalny¹⁴.

3. Przykład trzeci

Kwestia charakteru prawnego rozpatrzenia wniosku o przyznanie dotacji ze środków UE, w tym z tzw. funduszy strukturalnych

Procedura przyznawania dotacji UE jest dwuetapowa. W pierwszym etapie podmiot ubiegający się o dofinansowanie składa wniosek do instytucji zarządzającej lub wdrażającej, którym jest zasadniczo wskazany w przepisach podmiot prawa publicznego. Jeżeli wniosek zostanie rozpatrzony pozytywnie, następuje drugi etap, czyli zawarcie umowy pomiędzy instytucją wdrażającą i beneficjariuszem – określającej warunki dofinansowania. Opisany pokrótce kształt tej procedury wynika z rozporządzenia Rady Wspólnot Europejskich nr 1605/2002 z dnia 25 czerwca 2002 r. w sprawie rozporządzenia finansowego mającego zastosowanie do budżetu ogólnego Wspólnot Europejskich¹⁵. Regulacje w nim zawarte zostały zasadniczo powtórzone w art. 26 ust. 2 i ust. 5 oraz art. 27 ust. 1 i ust. 3 ustawy o NPR¹⁶.

14 Zob. R. Szczepaniak, *Sens i nonsens...*, dz. cyt. s. 38.

15 Rozporządzenie Rady (WE, Euratom) nr 1605/2002 z dnia 25 czerwca 2002 r. w sprawie rozporządzenia finansowego mającego zastosowanie do budżetu ogólnego Wspólnot Europejskich (Dz.Urz. WE L 248 z 16. 9. 2002, s. 1).

16 Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o Narodowym Planie Rozwoju (Dz.U. nr 116, poz. 1206).

Przez dłuższy czas na gruncie wskazanych przepisów poważne wątpliwości – w orzecznictwie głównie sądów administracyjnych – budziła kwestia, jaki charakter prawny ma rozstrzygnięcie wniosku o przyznanie dotacji¹⁷. Przy czym warto odnotować, że spór ten nie ograniczał się do procedur przyznawania dotacji z funduszy unijnych, ale dotyczył generalnie przyznawania dotacji ze środków publicznych na podstawie umów poprzedzonych postępowaniem wstępnym, którego przedmiotem było rozpatrzenie wniosku o dofinansowanie.

Sąd Najwyższy w uzasadnieniu wyroku z 11 maja 2012 r., II CSK 545/2011, uznał, że rozstrzygnięcie wniosku o przyznanie dotacji powinno przybrać formę decyzji administracyjnej¹⁸. W ten sposób opowiedział się też za przyznaniem kontroli sądom administracyjnym nad takimi rozstrzygnięciami. Tym samym przychylił się do argumentacji tych sądów administracyjnych, które optowały za przyjęciem, iż wnioski o dofinansowanie rozpatrywane jest w formie decyzji administracyjnej. Sądy te wywodziły, że tylko taka forma rozstrzygnięcia wniosku zapewni stronie, której wnioski o dofinansowanie został pominięty, realną ochronę jej praw. Będzie bowiem miała możliwość zaskarżenia tego rozstrzygnięcia do sądu, w tym wypadku sądu administracyjnego¹⁹.

4. Przykład czwarty

Kwestia statusu prawnego komornika

Wydając wyrok z dnia 30 kwietnia 2012 r., SK 4/2010²⁰, TK musiał się zmierzyć z niejednorodnym statusem prawnym komornika sądowego.

17 O intensywności tego sporu świadczą przynajmniej dwie przeciwstawne uchwały składu siedmiu sędziów NSA: z dnia 29 marca 2006 r., II GPS 1/06, OSP 2006, nr 11, poz. 122 oraz z dnia 22 lutego 2007, II GPS 3/06, ONSAiWSA 2007, z. 3, poz. 59, a także fakt, że do każdej z nich kilku sędziów napisało zdania odrębne (trzech sędziów do pierwszej z wymienionych uchwał, a do drugiej – dwóch).

18 Wyrok SN (Izba Cywilna) z dnia 11 maja 2012 r., II CSK 545/11, OSP 2014, z. 2, poz. 17, z glosą R. Szczepaniaka.

19 Taki argument podniesiono w uzasadnieniu uchwały NSA z dnia 22 lutego 2007, II GPS 3/06, ONSAiWSA 2007, z. 3, poz. 59.

20 Wyrok TK z dnia 30 kwietnia 2012 r., SK 4/10, OTK ZU 2012/4A, poz. 42.

W przypadku tej instytucji mamy do czynienia ze swoistą hybrydą prawną. Jest wszakże komornik sądowy funkcjonariuszem publicznym używającym okragłej pieczęci z godłem Rzeczypospolitej Polskiej. Bezsprzecznie jest też organem orzekającym, wydaje bowiem orzeczenia, to jest postanowienia w ramach sądowego postępowania egzekucyjne-

wszechstronna analiza prawna towarzyszących tym procesom zdarzeń²².

Trybunał Konstytucyjny musiał we wskazanej sprawie rozstrzygnąć na wstępie, czy skarga konstytucyjna wniesiona przez komornika, w której domagał się stwierdzenia niekonstytucyjności przepisów zezwalających na sądowe miarkowanie opłat egzekucyjnych,



Hybrydowość statusu prawnego komornika przypomina nieco sytuację prawną notariusza. W jednym i drugim przypadku możemy mówić o swoistej prywatyzacji zadań publicznych.

go (zgodnie z kodeksem postępowania cywilnego, np. art. 768 i art. 770¹ k.p.c.). Na postanowienia te przysługuje szczególny środek zaskarżenia do sądu, jakim jest skarga (art. 767 § 1 k.p.c.). Pomimo tego swe ustawowe kompetencje i obowiązki wykonuje komornik na własny rachunek. Opłaty, jakie pobiera, zalicza się zazwyczaj do opłat publicznoprawnych, ale jednocześnie stanowią one jego przychód jako osoby fizycznej, a wszelkie ustawowe ograniczenia ich poboru czy możliwość ich miarkowania są przez komorników odbierane jako zamach na ich konstytucyjnie chronione prawa podmiotowe, o czym świadczą przypadki skarg konstytucyjnych wnoszonych przez komorników czy też wystąpienia do TK organizacji zrzeszających komorników²¹. Ta hybrydowość statusu prawnego komornika przypomina nieco sytuację prawną notariusza. W jednym i drugim przypadku możemy mówić o swoistej prywatyzacji zadań publicznych. Jak wiadomo, od początku lat dziewięćdziesiątych XX wieku byliśmy świadkami wielu zjawisk stanowiących przejawy szeroko pojętej prywatyzacji zadań publicznych. Nie zawsze jednak w ślad za tymi procesami szła kompleksowa,

jest dopuszczalna. Ostatecznie TK odpowiedział w tej kwestii twierdząco, aczkolwiek doszedł do tego wniosku po wyraźnych wahaniach i z pewnymi oporami. Po pierwsze TK podkreślał kilkakrotnie w uzasadnieniu, że komornik sądowy jest „monokratycznym, państwowym organem egzekucyjnym”, a między nim i wierzycielem oraz dłużnikiem zachodzą stosunki publicznoprawne. „W związku z powyższym – jak dalej wywodził TK – jako podmiot pełniący funkcje władzy publicznej, komornik, co do zasady, nie jest legitymowany do składania skargi konstytucyjnej. Komornik nie może być jednocześnie organem państwa i osobą fizyczną dochodzącą ochrony swoich konstytucyjnych praw”. Pomimo tych jednoznacznych twierdzeń TK kończy swój wywód następującą konstatacją: „Ponieważ komornik jest organem samofinansującym się, to wynik prowadzonej działalności wpływa na jego osobiste prawa majątkowe. Z powyższych powodów Trybunał uznał za dopuszczalne rozpoznanie niniejszej skargi konstytucyjnej komornika ze względu na przedmiot sprawy” (*vide* punkt 1 i 2 uzasadnienia wyroku). Jak się wyraził TK w uzasadnieniu wyroku, „dostrzega wielowymiarowość pozycji

21 Zob. postanowienie TK z dnia 18 listopada 2003, K 5/02, OTK ZU 2003/9A, poz. 104; wyrok TK z dnia 30 kwietnia 2012 r. SK 4/10, OTK ZU 2012/4A, poz. 42.

22 Na temat zjawiska prywatyzacji zadań publicznych na przykładzie notariatu w Polsce zob. S. Biernat, *Prywatyzacja zadań publicznych. Problematyka prawna*, Warszawa 1994, s. 89.

prawnej komornika” (pkt 1 uzasadnienia) i dlatego „na zasadzie wyjątku” (pkt 2 uzasadnienia) dopuścić skargę kasacyjną.

5. Przykład piąty

Kwestia charakteru prawnego roszczenia dochodzonego przez studenta od uczelni publicznej o zapłatę odsetek ustawowych za opóźnienie w uiszczeniu świadczenia pieniężnego przyznanego aktem administracyjnym

W sprawie SK 12/99 rozstrzyganej przez TK wyrokiem z 10 lipca 2000 r.²³ istotną kwestią była dopuszczalność drogi sądowej przed sądem cywilnym w rozumieniu art. 1 k.p.c. dla dochodzenia przez studenta od uczelni publicznej roszczenia o zapłatę odsetek ustawowych za opóźnienie w wykonaniu zobowiązania pieniężnego przyznanego aktem administracyjnym.

Trybunał Konstytucyjny, powołując się na dorobek polskiej cywilistyki, uznał, że roszczenie to ma charakter cywilnoprawny. Jak bowiem argumentował, akt administracyjny jest jednym z możliwych źródeł zobowiązań o charakterze cywilistycznym. Trybunał zwrócił uwagę, że kodeks cywilny zawiera przepisy regulujące skutki niewykonania lub nienależytego wykonania zobowiązania pieniężnego, w tym art. 481 § 1 k.c., który *stricto* dotyczy odsetek za opóźnienie w zapłacie.

Najważniejszy jest jednak drugi argument podniesiony przez TK na poparcie zaprezentowanego stanowiska. Sąd ten zauważył, że gdyby nie dopuścić drogi przed sądem cywilnym do dochodzenia tego rodzaju roszczenia, powód pozbawiony byłby jakiegokolwiek procesowej możliwości uzyskania słusznie należącej się mu kwoty. W szczególności bowiem kognicja sądów administracyjnych nie obejmuje tego rodzaju spraw. Jak podkreślił natomiast TK, prawo do sądu ma charakter konstytucyjny (art. 45 ust. 1, art. 77 ust. 2 i art. 177 Konstytucji RP). Niedopuszczalna byłaby interpretacja, czy mówiąc inaczej – ocena prawna przypadku, która prowadziłaby do uznania, że nie jest to „sprawa cywilna” w rozumieniu art. 1 i art. 2

k.p.c., gdyż w konsekwencji strona zostałaby pozbawiona konstytucyjnego prawa do sądu. Należy ponadto pamiętać, że art. 177 Konstytucji RP wprowadził domniemanie jurysdykcji sądów powszechnych.

6. Przykład szósty

Kwestia charakteru prawnego badań i innych czynności sprawdzających dokonywanych przez jednostkę dozoru technicznego poprzedzających wydanie decyzji zezwalającej na eksploatację urządzenia technicznego

Ustawa o dozorcze technicznym²⁴ (dalej: u.d.t.) w art. 14 ust. 2 stanowi, że organ właściwej jednostki dozoru technicznego przed wydaniem decyzji w sprawie zezwolenia na eksploatację urządzenia technicznego przeprowadza stosowne badania i wykonuje czynności sprawdzające. Ustawodawca nie wyjaśnił jednak *expressis verbis*, czy owe badania i czynności sprawdzające są częścią postępowania administracyjnego, które kończy się wydaniem decyzji, czy też jest to etap poprzedzający formalne wszczęcie postępowania administracyjnego. Odpowiedź na tak postawione pytanie rzutuje na rozstrzygnięcie szeregu dalszych kwestii, takich jak charakter prawny czynności sprawdzających i badań, a w konsekwencji także – opłat pobieranych za ich przeprowadzenie i wykonanie, przedawnienie roszczeń o zapłatę tych opłat, tryb dochodzenia zapłaty opłat i rozstrzygania wszelkich innych sporów pomiędzy jednostką dozoru technicznego a podmiotem zamierzającym eksploatować urządzenia techniczne powstałe w związku z przeprowadzaniem czynności i badań. Pośrednio odpowiedź ta rzutuje również na rozstrzygnięcie charakteru prawnego wszelkich innych opłat pobieranych przez jednostki dozoru technicznego.

Treść art. 14 ust. 3 u.d.t. sugeruje raczej, że owe badania i czynności sprawdzające nie są częścią postępowania administracyjnego. Postępowanie jest wszczynane dopiero po ich przeprowadzeniu. W art. 14 ust. 3 u.d.t. mowa jest bowiem o tym, że wyniki badań, o których jest mowa w art. 14 ust. 2, „mogą być uwzględniane przy badaniu urządzenia u eksploatującego, poprzedzającym wydanie decy-

23 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 lipca 2000 r. sygn akt SK 12/99 (Dz.U. nr 55, poz. 665).

24 Ustawa z dnia 21 grudnia 2000 r. o dozorcze technicznym (tekst jedn. Dz.U. z 2013 r., poz. 963).

zji zezwalającej na eksploatację urządzenia”. Tak też orzekł Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 30 czerwca 2005 r., IV CK 771/04²⁵, potwierdzając tym samym panujący pogląd w sądach niższej instancji. W uzasadnieniu tego wyroku czytamy: „Przedsiębiorca i jednostka dozoru technicznego najpierw zawierają umowę o przeprowadzenie badań urządzeń technicznych i wykonanie czynności sprawdzających. Nawiązuje się stosunek cywilnoprawny. W ramach tego stosunku jednostce dozoru technicznego należy się wynagrodzenie za przeprowadzone badania i wykonane czynności sprawdzające w formie opłaty, której wysokość określa rozporządzenie ministra gospodarki. Po wykonaniu umowy następuje dopiero faza postępowania administracyjnego, w którym decyzją rozstrzygana jest kwestia zezwolenia na eksploatację. Umowa o przeprowadzenie badań urządzeń technicznych i wykonanie czynności sprawdzających jest umową o świadczenie usług. Zdaniem SN stosuje się do tej umowy przepisy o zleceniu. Jednym z tych przepisów jest art. 751 pkt 1 k.c., dotyczący terminów przedawnienia roszczeń, który jest przepisem szczególnym w stosunku do art. 118 k.c.”

Tak więc zdaniem SN fakt nałożenia przez ustawodawcę konkretnych obowiązków na określone podmioty nie przesądza, że więzy łączące te podmioty nie mają charakteru cywilnoprawnego, a czynności wykonywane przez jednostkę dozoru technicznego mają charakter działań władczych. Zdaniem SN za przedstawioną kwalifikacją prawną więzy łączących jednostkę dozoru technicznego z podmiotem zamierzającym eksploatować urządzenie techniczne przemawiała m.in. treść rozporządzenia Ministra Gospodarki w sprawie opłat za czynności jednostek dozoru technicznego²⁶. W § 5 i 6 tego rozporządzenia mówi się o przedsiębiorcach jako „zleceniodawcach”.

Sąd Najwyższy, uzasadniając swoje stanowisko, podniósł jeszcze jeden niebagatelny argument. Zauważył, że gdyby uznać, iż relacje pomiędzy jednost-

ką dozoru technicznego a podmiotem prywatnym mają wyłącznie charakter administracyjnoprawny, wówczas w konsekwencji opłaty pobierane przez tę jednostkę nie miałyby cech cywilnoprawnych. Skutkiem tego zaś niedopuszczalne byłoby dochodzenie tych opłat przed sądem powszechnym. Musielibyśmy wówczas przyjąć istnienie poważnej luki konstrukcyjnej, dochodzenie bowiem ich zapłaty na drodze egzekucji administracyjnej również nie zostało prawnie unormowane. Brak możliwości dochodzenia na drodze prawnej należnych roszczeń mógłby z kolei skutkować paraliżem funkcjonowania jednostek dozoru technicznego, a doniosłość roli, jaką one pełnią, przez nikogo nie jest kwestionowana.

7. Przykład siódmy **Kwestia charakteru prawnego umowy** **określającej warunki dofinansowania projektu**

W judykaturze można odnaleźć kilka wypowiedzi na temat charakteru prawnego umowy określającej warunki dofinansowania projektu, o której mowa w art. 26 ust. 2 ustawy o NPR oraz w art. 30 ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju²⁷ (dalej: u.z.p.r.), zawieranej przez jednostkę wdrażającą (zarządzającą) z beneficjariuszem. Były one inspirowane tym, że charakter tej umowy w praktyce budził wątpliwości ze względu na okoliczności, w których dochodziło do jej zawarcia. Jak zostało bowiem wskazane wyżej w przykładzie 3., zawarcie umowy, na podstawie której następuje przyznanie dofinansowania, poprzedzone jest decyzją administracyjną (będącą aktem władczym), w której wniosek o dofinansowanie zostaje rozpatrzony pozytywnie. Dlatego też NSA w uchwale składu siedmiu sędziów z 29 marca 2006 r., II GPS 1/06²⁸, zauważył, że niezależnie od tego, jaką treść przypiszemy tej decyzji, redukuje ona znaczenie umowy o udzielenie pomocy finanso-

25 Wyrok SN (Izba Cywilna) z dnia 30 czerwca 2005 r., IV CK 771/04, „Biuletyn Sądu Najwyższego” 2005, nr 11/12.

26 Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 26 listopada 2010 r. w sprawie wysokości opłat za czynności jednostek dozoru technicznego (Dz.U. nr 229, poz. 1736), obowiązujące do dnia 30 listopada 2014 r.

27 Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (tekst jedn. Dz.U. z 2009 r., nr 84, poz. 712 z późn. zm.).

28 Uchwała składu siedmiu sędziów NSA z dnia 29 marca 2006 r., II GPS 1/06, OSP 2006, nr 11, poz. 122. Podobny pogląd wyraził sędzia A. Kisielewicz w zdaniu odrębnym od uchwały składu siedmiu sędziów NSA z dnia 22 lutego 2007, ONSAiWSA 2007, z. 3, poz. 59.

wej do roli aktu technicznego, czysto wykonawczego. W dodatku wzór tej umowy określony został w przepisach prawa²⁹, co dodatkowo ogranicza do minimum jakąkolwiek swobodę stron w kształtowaniu jej treści. Pomimo powyższych obiekcji w orzecznictwie dominuje pogląd, iż umowa ta ma cywilnoprawny charakter. Zdaniem SN wyrażonym w uzasadnieniu wyroku II CSK 545/11 z dnia 11 maja 2012 r.³⁰ wy-

wę ukształtowania wzajemnych praw i obowiązków stron”.

Zaprezentowany wyżej dominujący w orzecznictwie pogląd na temat charakteru prawnego tej umowy niewątpliwie inspirowany jest istotnymi argumentami. Dzięki bowiem przypisaniu tej umowie cywilnoprawnego charakteru można do niej stosować unormowania cywilnoprawne. W przeciwnym razie,



Dzięki przypisaniu umowie o dofinansowanie projektu charakteru cywilnoprawnego można do niej stosować unormowania cywilnoprawne.

nika to z faktu, iż treść umowy określana jest przez akt prawny, a nie jednostronną decyzją władczą instytucji wdrażającej, a ponadto stronom „pozostawiony został pewien margines swobody w regulacji szczegółów wzajemnych praw i obowiązków, m.in. co do wyboru sposobu zabezpieczenia roszczeń instytucji wdrażającej”.

Identyczne stanowisko zajął NSA w postanowieniu 10 lutego 2010 r., II GSK 86/10³¹. Przypisując tej umowie jednoznacznie cywilnoprawny charakter, poparł swoje twierdzenie krótkim uzasadnieniem i powołał się na „cywilistyczną definicję umowy” jako „porozumienia dwóch lub więcej stron ustalającego ich wzajemne prawa i obowiązki”. Naczelny Sąd Administracyjny dalej argumentował: „zatem fakt przystąpienia przez skarżącego do umowy z organem o dofinansowanie projektu stanowiło podsta-

wobec niewykształcenia się w polskim prawie instytucji umowy publicznoprawnej, mielibyśmy do czynienia z poważną luką prawną. Jak wiadomo, prawo cywilne jest bodaj najlepiej rozwiniętą gałęzią prawa. Ponadto zanegowanie cywilnoprawnego charakteru umowy mogłoby w obecnym stanie prawnym grozić naruszeniem konstytucyjnej zasady dostępu do drogi sądowej. Należałoby bowiem wtedy uznać, iż sprawa nie ma charakteru cywilnoprawnego. Natomiast kognicja sądu administracyjnego w świetle art. 3 § 2 prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi³² (dalej: p.p.s.a.) również mogłaby wówczas zostać zakwestionowana.

8. Przykład ósmy Kwestia charakteru prawnego umowy pomiędzy kierownikiem ośrodka pomocy społecznej a bliskimi mieszkańca domu pomocy społecznej

Umowa ta, zawierana na podstawie art. 103 ust. 2 ustawy o pomocy społecznej³³ (dalej: u.p.s.), ustala wysokość opłaty za pobyt mieszkańca domu pomo-

29 Artykuł 28 ust. 3 ustawy o NPR i rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 8 września 2004 r. w sprawie Uzupełnienia Sektorowego Programu Operacyjnego „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich 2004–2006 (Dz.U. nr 207, poz. 2117 z późn. zm.).

30 Wyrok SN (Izba Cywilna) z dnia 11 maja 2012 r., II CSK 545/11, OSP 2014, z. 2, poz. 17.

31 Postanowienie NSA z dnia 10 lutego 2010 r., II GSK 86/10, Lex Polonica nr 2268740.

32 Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn. Dz.U. 2012, poz. 270 z późn. zm.).

33 Ustawa o pomocy społecznej z dnia 12 marca 2004 (tekst jedn. Dz.U. z 2013 r., poz. 182).

cy społecznej, którą będą musieli uiszczać na rzecz właściwej gminy wskazane w ustawie osoby bliskie mieszkańca, jeżeli nie jest on w stanie sam ich płacić.

W przypadku udokumentowanej odmowy podpisania umowy, o której mowa w art. 103 ust. 2 u.p.s., organ pomocy społecznej powinien wydać decyzję administracyjną na podstawie art. 104 ust. 3 w związku z art. 61 ust. 3 u.p.s., w której zostałyby określona wysokość opłaty za pobyt mieszkańca w domu pomocy społecznej wniesionej zastępczo przez gminę oraz osoba zobowiązana do zwrotu należności. Mamy więc tutaj do czynienia ze specyficzną konstrukcją prawną – jeżeli osoby bliskie odmówią zawarcia takiej umowy, wówczas wysokość ich zobowiązania zostanie ustalona w decyzji administracyjnej.

Nie ma się co dziwić, że charakter prawny takiej umowy mógłby budzić poważne wątpliwości. Dla przykładu w literaturze niemieckiej umowy pomiędzy administracją i podmiotem prywatnym – zawierane w analogicznych uwarunkowaniach – określane są jako klasyczny przykład umowy administracyjnej³⁴.

Tymczasem polska judykatura bez wyjątku przypisała umowie zawieranej na podstawie art. 103 ust. 2 u.p.s. charakter cywilnoprawny. Przy czym żaden z sądów nie zadał sobie trudu, by uzasadnić cywilnoprawny charakter tej umowy³⁵. Warto jednak zwrócić uwagę na wywód zawarty w uzasadnieniu wyroku NSA z 30 października 2012 r., I OSK 653/12³⁶: „W tej kwestii należy wziąć pod uwagę, że stosunek prawny polegający na udzieleniu świadczenia z pomocy społecznej, w tym także na skierowaniu do domu pomocy społecznej, ma charakter publicznoprawny (administracyjny). Skierowanie do domu pomocy społecznej następuje w drodze decyzji administracyjnej. Decyzją również właściwy organ ustala

opłatę za pobyt w domu pomocy społecznej osoby skierowanej (art. 59 ust. 1). Decyzja o ustaleniu opłaty za pobyt w domu pomocy społecznej indywidualizuje przewidziany w przepisach art. 60 ust. 1 oraz art. 61 ust. 1 i 2 obowiązek ponoszenia opłat za pobyt mieszkańca w domu pomocy społecznej przez wymienione w tych przepisach osoby (podmioty) (...). Oznacza to, że obowiązek wnoszenia opłaty przez konkretną osobę (osoby) spośród kręgu podmiotów zobowiązanych na mocy art. 61 ust. 1 i 2 pkt 1 i 2 powołanej ustawy kreuje nie umowa, o jakiej mowa w art. 103 ust. 2, ale decyzja administracyjna o ustaleniu opłaty za pobyt w domu pomocy społecznej, przewidziana w art. 59 ust. 1 ustawy. Umowa zawierana pomiędzy kierownikiem ośrodka pomocy społecznej a małżonkiem albo zstępnymi bądź wstępnymi mieszkańca domu pomocy społecznej nie jest wyłącznym źródłem obowiązku ponoszenia opłat przez te osoby za pobyt w domu pomocy społecznej. Z samego brzmienia art. 103 ust. 2 wynika, że celem takiej umowy nie jest nawiązanie cywilnoprawnego stosunku zobowiązującego do ponoszenia opłat za pobyt w domu pomocy społecznej, ale ustalenie wysokości opłaty wnoszonej przez zobowiązane osoby, a więc opłaty, której obowiązek ponoszenia został już ustawowo ustalony. A zatem obowiązek osób wymienionych w art. 61 ust. 2 pkt 2 omawianej ustawy partycypowania w kosztach utrzymania osoby skierowanej do domu pomocy społecznej powinien zostać określony już w decyzji o skierowaniu do domu pomocy społecznej i o ustaleniu opłaty za pobyt”.

Tak więc NSA dość wyraźnie oddziela kwestię charakteru prawnego umowy od kwestii charakteru prawnego stosunków powstających między organem pomocy społecznej a osobami zobowiązanymi do ponoszenia opłat z tytułu pobytu w domu pomocy społecznej.

Wszystko wskazuje na to, że sądy przypisują wskazanej umowie charakter cywilnoprawny z tych samych utylitarnych względów, o których była mowa w przykładzie 7.

Wnioski

Mam świadomość, iż zaprezentowane wyliczenie i sam dobór analizowanych przykładów obarczone są pewnym ryzykiem subiektywizmu. Niekiedy zauwa-

34 Zob. E. Ochendowski, *Prawo administracyjne, część ogólna*, Toruń 1994, s. 110; także P. Dobosz, K. Bandarzewski, *Komentarz do art. 8 ustawy o samorządzie gminnym* (w:) P. Chmielnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2010, uw. 5.

35 Zob. wyrok NSA z dnia 9 czerwca 2010 r. I OSK 204/10; wyrok NSA z dnia 30 października 2012 r. I OSK 653/12; wyrok WSA w Warszawie z dnia 23 maja 2012 r., VIII SA/Wa.

36 Wyrok NSA z dnia 30 października 2012 r., I OSK 653/12, ONSAIWSA 2013, z. 6, poz. 107.

za się, że przedmiotem podziału na prawo publiczne i prywatne jest nie tylko system prawny, ale również szeroko pojęta nauka prawa³⁷. Przedstawiona lista przypadków jest wynikiem selekcji dokonanej przez cywilistę. Tym niemniej żywię nadzieję, że powyższe wyliczenie jest reprezentatywne w tym sensie, iż pomaga zrozumieć istotę tego podziału. Znam inne przypadki odwoływania się do tego podziału przez

Polska, po zmianach ustrojowych, które miały miejsce ćwierć wieku temu, ale nawet nastąpiła jego ekspansja do systemów prawnych państw anglosaskich³⁸.

W doktrynie niemieckiej już kilkadziesiąt lat temu zwrócono uwagę, że praktyczne znaczenie owego podziału polega na tym, iż ma naturę kolizyjnoprawną³⁹. Przepisanie danemu stosunkowi czy też instytucji charakteru publicznoprawnego czy prywat-

Podział na prawo publiczne i prywatne nie jest bynajmniej przykładem tzw. podziału akademickiego, czyli takiego, który żywo dyskutowany jest w kręgach teoretyków, lecz nie przekłada się na praktykę stosowania prawa.

organy stosujące prawo. Pomiąłem je po części ze względu na ograniczone ramy niniejszej publikacji, lecz przede wszystkim dlatego, że przypadki te są w gruncie rzeczy odpowiednikami przypadków zaprezentowanych, a więc ich prezentacja oznaczałaby powielanie analogicznych lub wręcz identycznych zagadnień.

Analiza prezentowanych przypadków z orzecznictwa sądów polskich prowadzi do kilku zasadniczych wniosków. Po pierwsze, podział na prawo publiczne i prywatne nie jest bynajmniej przykładem tzw. podziału akademickiego, czyli takiego, który żywo dyskutowany jest w kręgach teoretyków, lecz nie przekłada się na praktykę stosowania prawa. Wprost przeciwnie. O ile pewna grupa teoretyków programowo kontestuje sens i znaczenie tego podziału, o tyle w orzecznictwie jego doniosłość, jak wynika z przedstawionych przykładów, zazwyczaj nie jest kwestionowana. Nawiasem mówiąc, doświadczenia innych państw dowodzą dużej żywotności, a nawet ekspansywności analizowanego podziału. Nie tylko odżył on w byłych państwach socjalistycznych, takich jak

noprawnego sprawia, że stosujemy w rozpatrywanej sprawie przepisy bądź jednego, bądź też drugiego działu systemu prawnego. W gruncie rzeczy każdy z prezentowanych przykładów potwierdza zasadność tej uwagi. Przepisanie roszczeniu o zwrot kwot uiszczonych tytułem bezprawnie pobranej opłaty publicznoprawnej charakteru publicznoprawnego sprawia, że do danego przypadku stosujemy przepisy prawa publicznego, które generalnie nie przewidują cesji praw publicznoprawnych (*vide* przykład drugi). Dostrzeżenie decyzji administracyjnej w rozstrzygnięciu wniosku o przyznanie dotacji na dofinansowa-

38 Zob. G. Jurgens, F. van Ommeren, *The Public-Private Divide in English and Dutch Law: A Multifunctional and Context – Dependant Divide*, „Cambridge Law Journal” 2012, vol. 71, nr 1, s. 172 i n.; W. Taras, A. Wróbel, *W sprawie jednolitej koncepcji umów publicznych* (w:) E. Knosala, A. Matan, G. Łaszczycza (red.), *Prawo administracyjne w okresie transformacji ustrojowej*, Kraków 1999, s. 115 – autorzy ci zwracają uwagę, że w nauce polskiej podział ten nie jest tak silnie eksponowany jak w nauce francuskiej czy niemieckiej.

39 Ch. Pestalozza, „*Formenmißbrauch*” des Staates. Zu Figur und Folgen des „*Rechtsmißbrauchs*” und ihrer Anwendung auf staatliches Verhalten, München 1973, s. 170.

37 Zob. J. Nowacki, *Prawo publiczne...*, dz. cyt., s. 12.

nie projektu sprawia, że zastosowanie znajdują tu przepisy prawa publicznego, a nie prywatnego (*vide* przykład trzeci). Z kolei przypisanie czynnościom sprawdzającym dokonywanym przez jednostkę doзору technicznego, poprzedzającym wydanie decyzji zezwalającej na eksploatację urządzenia technicznego, charakteru cywilnoprawnego sprawia, że zastosowanie do nich znajdują przepisy prawa prywatnego, a nie publicznego.

Taki sam walor kolizyjnoprawny ma ustalenie, że umowa ma charakter cywilnoprawny (*vide* siódmy i ósmy przykład).

Kolizyjnoprawna natura podziału na prawo publiczne i prywatne nie powinna więc budzić wątpliwości. Inną kwestią są natomiast przyczyny, które kierują organami stosującymi prawo, by w danym przypadku poprzez przypisanie danej instytucji czy stosunkowi charakteru prywatnoprawnego bądź publicznoprawnego stosować przepisy jednego lub drugiego działu systemu prawnego. Innymi słowy – chodzi tutaj o tzw. głębszą przyczynę odwoływania się przez polskie organy stosujące prawo do tego podziału.

Zaprezentowane przykłady dowodzą, iż w grę wchodzi najróżniejsze przyczyny. Po pierwsze, organy stosujące prawo mają tutaj niejednokrotnie na względzie konieczność unikania luk prawnych i to zarówno gdy chodzi o prawo materialne, jak i procesowe. Poprzez przypisanie umowie charakteru cywilnoprawnego unikamy problemów związanych z brakiem w polskim prawie publicznym kompleksowej regulacji tzw. umowy administracyjnoprawnej, która w Polsce jest co najwyżej *in statu nascendi*. Natomiast kodeks cywilny co do zasady wyczerpująco reguluje takie kwestie jak sposoby zawierania umów, sposoby ich rozwiązania czy skutki niewykonania umów. Ponadto przypisanie umowie charakteru cywilnoprawnego sprawia, że nie zaistnieją problemy natury procesowej.

W konsekwencji takiego przypisania dostępna będzie droga ochrony praw przed sądem powszechnym, jak i następnie możliwość wszczęcia sądowego postępowania egzekucyjnego. Z kolei przypisanie umowie charakteru administracyjnoprawnego mogłoby sprawić, że kognicja sądu powszechnego byłaby wyłączona, natomiast kognicja sądu administracyjnego okazałaby się wielce wątpliwa w świetle art. 3 p.p.s.a.

W dodatku w braku przepisu szczególnego wyłączona byłaby wtedy również możliwość wszczęcia sądowego postępowania egzekucyjnego, jak i postępowania egzekucyjnego w administracji.

Bywa, że motywem przypisania – przez organ stosujący prawo – danej instytucji czy stosunkowi charakteru publicznoprawnego bądź prywatnoprawnego jest dążenie do ochrony stanu finansów publicznych. Taka sytuacja ma miejsce w drugim i szóstym przypadku. Uznanie, że roszczenie o zwrot kwoty niesłusznie pobranej tytułem opłaty publicznej ma charakter publicznoprawny, służyło sądowi do uzasadnienia tezy, iż roszczeń tych nie można cedeować. Takie ustalenie z kolei z pewnością powoduje zmniejszenie skali windykacji przeciwko powiatom. Natomiast dzięki uznaniu, że opłaty pobierane przez jednostki dozoru technicznego mają charakter prywatnoprawny, jednostki te miały otwartą drogę dochodzenia swych roszczeń o zapłatę opłaty przed sądem powszechnym, jak i w sądowym postępowaniu egzekucyjnym. Taki sam motyw niewątpliwie przyświecał sądowi, który uznał, że między Skarbem Państwa (naczelnikiem urzędu skarbowego) a osobą trzecią, na którą podatnik przeniósł składniki swego majątku, istnieje stosunek cywilnoprawny, a w konsekwencji dopuścił stosowanie na rzecz Skarbu Państwa w tego rodzaju przypadkach instytucji skargi pauliańskiej uregulowanej w kodeksie cywilnym (*vide* pierwszy przykład). Sąd Najwyższy uznał również w konsekwencji, że chodzi tutaj o sprawę cywilną w rozumieniu art. 1 k.p.c. i dlatego dopuścił dochodzenie roszczeń od osoby trzeciej przez Skarb Państwa przed sądem cywilnym.

Gwoli sprawiedliwości należy wskazać, że sądy odwoływały się do podziału na prawo publiczne i prywatne również w celu ochrony interesów obywateli w relacji z podmiotami sektora publicznego. Dowodzi tego przykład piąty. Sąd uznał cywilnoprawny charakter roszczenia o zapłatę odsetek ustawowych za opóźnienie w uiszczeniu świadczenia pieniężnego przyznanego aktem administracyjnym. Dzięki temu możliwe było dochodzenie tego roszczenia przed sądem cywilnym. W przeciwnym bowiem razie jednostka nie mogłaby go w ogóle dochodzić na drodze sądowej, co naruszałoby art. 77 ust. 2 w zw. z art. 177 Konstytucji RP.

Kolejna przyczyna uznania, że dany stosunek czy instytucja mają charakter cywilnoprawny bądź publicznoprawny wiąże się z szeroko pojętą polityką stosowania prawa, a nawet – ujmując zagadnienie jeszcze szerzej – z kwestiami natury politologicznej czy też ze swoistą inżynierią społeczną. W ostatnim ćwierćwieczu mocno zaczęto podkreślać wartość takich zjawisk jak decentralizacja czy budowa społec-

stracji, których uosobieniem jest decyzja administracyjna⁴⁰. Tego rodzaju twierdzenia, cechujące się daleko idącą powierzchownością, niewątpliwie znalazły swój wyraz na wielu płaszczyznach. Są one przejawem znacznie szerszego problemu występującego we współczesnym świecie, polegającego na fasadowości niektórych przynajmniej instytucji, które w teorii mają współtworzyć system demokratyczny i społec-



Bywa, że motywem przypisania – przez organ stosujący prawo – danej instytucji czy stosunkowi charakteru publicznoprawnego bądź prywatnoprawnego jest dążenie do ochrony stanu finansów publicznych.

czeństwa obywatelskiego. Prowadzą one bowiem do partnerskiego traktowania jednostki przez władze publiczne i do realizacji standardów demokratycznego państwa prawnego. Tym bez wątpienia słusznym poglądom zaczęło towarzyszyć przekonanie, że podział na prawo publiczne i prywatne jest odzwierciedleniem dwóch odmiennych postaw władzy publicznej względem obywatela. Prawo prywatne postrzega się jako wyraz partnerskiego traktowania obywatela. Umowa jako esencja cywilnoprawnej metody regulacji zawierana ma być *ex definitione* między równymi, a przynajmniej autonomicznymi stronami, nawet gdy jedną z nich jest organ władzy publicznej, a drugą obywatel. Sam więc fakt zawarcia umowy jako źródła regulacji stosunku zachodzącego między obywatelem a władzą publiczną ma zapewnić, że stosunek ten uwolniony zostaje od władztwa rozumianego jako jednostronne narzucanie obywatelowi swej woli przez organ władzy publicznej. W konsekwencji pojawia się nawet nie zawsze wysłowiona myśl, że prawo prywatne jest tzw. dobrym prawem, a więc wskazane jest preferowanie wszelkich instrumentów prawa prywatnego – z umową na czele – kosztem klasycznych jednostronnych form działania admini-

stracji obywatelskie. Symptomy takiego zjawiska można odnaleźć również w orzecznictwie sądowym. Dowodzą tego przykłady szósty, siódmy i ósmy.

I tak w uzasadnieniu przywoływanego wyżej wyroku SN z dnia 11 maja 2012 r., II CSK 545/11, czytamy: „Wskazanie na formę umowy jest przykładem wykorzystania przez ustawodawcę instrumentów prawa cywilnego w dziedzinie dysponowania funduszami strukturalnymi i wskazuje na ulokowanie podmiotów zawierających ją na równorzędnych pozycjach w ramach stosunku prawnego nawiązanego w ten sposób⁴¹. W sprawie chodziło o relację między państwową osobą prawną, to jest Agencją Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, a podmiotem prywatnym (tzw. beneficjariuszem). Jak widać, SN przyjmuje swoiste założenie, iż posłużenie się przez

40 Patrz J. Łętowski, *Prawo administracyjne. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1990, s. 193 i n

41 Wyrok SN (Izba Cywilna) z dnia 11 maja 2012 r., II CSK 545/11, cyt. wyżej; uchwała składu siedmiu sędziów NSA z dnia 29 marca 2006, II GPS 1/06, cyt. wyżej; postanowienie NSA z dnia 10 lutego 2010, II GSK 86/10, Lex Polonica nr 2268740.

państwową osobą prawną (wyposażoną również we władztwo publicznoprawne) formą umowy przesądza, iż państwowa jednostka w relacji z podmiotem prywatnym są równorzędnymi stronami.

Należy odnotować, że w orzecznictwie sądowym można spotkać trafne wypowiedzi, które kontestują tego rodzaju bezrefleksyjne założenie.

Do najważniejszych z nich urasta wyrok TK z dnia 27 maja 2014 r., P 51/13, w którego uzasadnieniu

myślenia było i jest nazywanie niekiedy prawa cywilnego prawem powszechnym⁴³. Można tutaj wspomnieć np. zasadę nieakceptującą bezpodstawnego wzbogacenia się kosztem innej osoby czy też zawarte w kodeksie cywilnym regulacje dotyczące odpowiedzialności odszkodowawczej. W tym duchu, jak się wydaje, wypowiadają się również niektórzy przynajmniej przedstawiciele doktryny. W przypadku braku regulacji trybu domagania się zwrotu przez podmiot



Prawo prywatne postrzegane jest jako wyraz partnerskiego traktowania obywatela.

wyrażona została myśl, że takie założenie to niejednokrotnie nic innego jak „fikcja cywilnoprawnej równości stron”⁴².

Przykład pierwszy dowodzi, iż niekiedy może dojść do takiej sytuacji, że organ stosujący prawo nie jest zmuszony rozstrzygać charakteru prawnego danej instytucji czy stosunku. Sąd Najwyższy w sprawie tej brał bowiem pod uwagę, że niektóre zasady wyrażone w kodeksie cywilnym można traktować jako naczelną zasadę całego systemu prawnego. W sprawie chodziło o instytucję ochrony wierzyciela przed krzywdzącym działaniem dłużnika (*actio pauliana*). Zdaniem Sądu Najwyższego ta znana od czasów rzymskich instytucja zasługuje na to, by traktować ją jako wyraz jednej z takich naczelną zasad całego systemu prawnego. W konsekwencji instytucji skargi pauliańskiej, mimo że uregulowana w kodeksie cywilnym, nie trzeba przypisywać wyłącznie cywilnoprawnego charakteru. Można więc ją stosować zarówno w sektorze prywatnym, jak i publicznym, np. celem windykacji zobowiązań podatkowych. Notabene przekonanie, zgodnie z którym pewne przepisy prawa cywilnego są wyrazem zasad naczelną całego systemu prawnego, ma bogatą tradycję i silnie zakorzenione jest również w nauce prawa, tak polskiej, jak i innych państw europejskich. Przejawem takiego

prawa publicznego świadczenia publicznoprawnego (chodziło o niewykorzystaną dotację z budżetu jednostki samorządu terytorialnego) sugerowano sięgnięcie po cywilnoprawną konstrukcję roszczenia o zwrot bezpodstawnego wzbogacenia z art. 405 i n. k.c., jako wyrażającą naczelną zasadę całego systemu prawnego, iż nikt nie może się bezpodstawnie wzbogacić kosztem innej osoby⁴⁴.

Wskazane powyżej wielorakie przyczyny odwoływania się przez sądy do podziału na prawo publiczne i prywatne dowodzą pewnej wielofunkcyjności i zależności tego podziału od najróżniejszych kontekstów⁴⁵. Ze względu na pewne cele (przyczyny) i konteksty może danej instytucji być przypisany charakter publicznoprawny, a w innym kontekście prywatnoprawny. W jakimś sensie ilustruje to przykład czwarty, w którym analizowany był charakter opłat egzekucyjnych pobieranych przez komornika.

43 Na temat prawa cywilnego jako tzw. prawa powszechnego patrz A. Laubadère, J.C. Venezia, Y. Gaudemet, *Traité de droit administratif*, Paris 1994, s. 29 i n.; H. de Wall, *Die Anwendbarkeit privatrechtlicher Vorschriften im Verwaltungsrecht*, Tübingen 1999, s. 1, s. 15–16 oraz cytowana tam literatura.

44 Zob. T. Dembowska-Romanowska, *Komentarz do prawa budżetowego państwa i samorządu terytorialnego wraz z częścią ogólną prawa finansowego*, Warszawa 1995, s. 75–77.

45 Zob. na ten temat G. Jurgens, F. van Ommeren, *The Public-Private Divide...*, dz. cyt., s. 172 i n.

42 Dz.U. z 2014 r., poz. 735. Także uchwała składu siedmiu sędziów NSA z dnia 29 marca 2006, II GPS 1/06, cyt. wyżej.



Przekonanie, zgodnie z którym pewne przepisy prawa cywilnego są wyrazem zasad naczelnych całego systemu prawnego, ma bogatą tradycję i silnie zakorzenione jest również w nauce prawa, tak polskiej, jak i innych państw europejskich.

Aczkolwiek uważa się je za opłaty o charakterze publicznoprawnym, to jednak Trybunał Konstytucyjny ostatecznie, choć z pewnymi oporami, przyznał, że

opłaty te są źródłem majątku osoby fizycznej pełniącej funkcję komornika – i dlatego mają charakter „wielowymiarowy”.