

SPIS TREŚCI

O autorach	XV
Wykaz ważniejszych skrótów	XVII
WPROWADZENIE Rafał Szczepaniak, Marcin Krzymuski	1
CZĘŚĆ I	
GŁÓWNE METODOLOGICZNE I TEORETYCZNE PROBLEMY STOSOWANIA PRAWA PRYWATNEGO W SEKTORZE PUBLICZNYM Rafał Szczepaniak	19
Rozdział 1. Lingwistyczne uwarunkowania badań nad stosowaniem prawa prywatnego w sektorze publicznym	21
I. Wprowadzenie	21
II. Klasyfikacja języków w obrębie omawianej dziedziny	24
III. Problemy natury komparatystycznej	25
IV. Brak precyzji pojęciowej w badaniach nad stosowaniem prawa prywatnego (cywilnego) w sektorze publicznym	28
1. Problem z pojęciami, w których występuje przymiotnik „publiczny”	28
2. Problem wewnętrznej stratyfikacji odpowiedzialności odszkodowawczej władz publicznych	31
3. Określenie „publicznoprawny”	35
V. Próba uporządkowania pojęć	35
1. Założenia wstępne	35
2. „Sektor publiczny”, „podmiot publiczny”, „administracja publiczna”	36
3. Metoda brzytwy Ockhama	40
1) „Podmiot prawa publicznego” („osoba prawna prawa publicznego”)	40
2) Pojęcie fiskusa (w polskim języku prawa cywilnego: Skarbu Państwa) jako państwa działającego w obszarze prawa prywatnego	44
3) Podział na prawo publiczne i prywatne	48
4) Niedychotomiczny charakter podziału na prawo publiczne i prywatne	54
5) Zerwanie z podziałem na <i>actes d'autorité</i> (<i>governmental acts, imperialism</i>) i <i>actes de gestion</i> (<i>corporate acts, dominium</i>)	56
VI. Ingerencja w reguły znaczeniowe języka aktów prawnych i języka prawniczego a ryzyko manipulacji	57
VII. Podsumowanie	59

Rozdział 2. Podział na prawo publiczne i prawo prywatne w kontekście aksjologii konstytucyjnej	61
I. Wprowadzenie	61
II. Ideologiczny i konstytucyjny wymiar podziału	61
III. Inne przyczyny kultywowania tego podziału	68
IV. Autonomia poszczególnych gałęzi prawa	70
V. Czynniki osłabiające podział na prawo publiczne i prywatne	72
1. Podważanie metodologicznej poprawności tego podziału	72
2. Krytyka ujęcia ideologicznego (politologicznego)	74
VI. Prawo UE	76
VII. Polska wersja podziału na prawo publiczne i prywatne	84
1. Uwagi wprowadzające	84
2. Zasada jedności prawa cywilnego w warunkach polskich	86
3. Trudne wychodzenie z poprzedniego systemu prawnego	91
VIII. Kryteria rozgraniczenia prawa prywatnego i publicznego lub kryteria uzasadniające odstępstwa od prawa powszechnego (prawa cywilnego)	97
1. Uwagi wprowadzające	97
2. Kryterium podmiotowe a kryterium interesu	100
3. Kryterium podmiotowe a kryterium podporządkowania	100
4. Posługiwanie się przez podmioty publiczne jednostkami prywatnymi dla wykonywania zadań publicznych	103
IX. Wnioski	106
Rozdział 3. Prawo prywatne a konstytucja	108
I. Istota konstytucjonalizacji prawa prywatnego	108
II. Ewolucja procesu konstytucjonalizacji na przykładzie Niemiec i Polski	110
1. Niemcy	110
2. Polska	115
III. Środki oddziaływania konstytucji na prawo prywatne	119
1. Wprowadzenie	119
2. Interpretacja prawa	120
3. Wnioskowania inferencyjne	126
4. Klauzule generalne	127
IV. Miejsce zasad prawa cywilnego w hierarchicznym systemie prawnym	130
V. Konkurencja zasad konstytucyjnych	134
CZĘŚĆ II	
PROBLEMATYKA CYWILNOPRAWNYCH FORM DZIAŁANIA ADMINISTRACJI Z PUNKTU WIDZENIA PRZEDSTAWICIELA NAUKI PRAWA PUBLICZNEGO	
Katarzyna Kokocińska	137
Rozdział 1. Sens i znaczenie rozgraniczenia prawa publicznego i prawa prywatnego w świetle nauk publicznoprawnych	139
I. Relacje pomiędzy prawem publicznym a prawem prywatnym	139
II. Separowanie reżimów na poziomie instytucji prawa	146

Rozdział 2. O przenikaniu i wzajemnym oddziaływaniu prawa	149
I. Pomocnicze stosowanie przepisów prawnoprywatnych	149
II. Problemy pogranicza prawa	152
Rozdział 3. Prawo prywatne w działaniach administracji	157
I. Koncepcja dwustopniowego kształtowania stosunków prawnych jako konsekwencja stosowania różnych pod względem charakteru prawnego form działania	157
II. Administracyjne prawo prywatne (<i>Verwaltungsprivatrecht</i>)	161
Rozdział 4. Problematyka form typu konsensualnego w działalności administracji publicznej	165
I. Determinanty zmian w obrębie katalogu prawnych form działania administracji publicznej	165
II. Organizatorska swoboda w świadczeniu usług publicznych	171
III. Dwustronne formy działania we współczesnej administracji publicznej	178
IV. Dwustronne formy działania w systematyce prawnych form działania administracji publicznej, ze szczególnym uwzględnieniem umowy	183
V. Umowa cywilnoprawna zawierana przez administrację	187
VI. Umowa administracyjna	188
VII. Nietypowe czynności konsensualne a typologie dwustronnych form działania (kontrakt w stosunkach pomiędzy podmiotami władzy wykonawczej)	191
CZĘŚĆ III	
WYBRANE PRZYKŁADY STOSOWANIA INSTYTUCJI CYWILNOPRAWNYCH W SEKTORZE PUBLICZNYM Rafał Szczepaniak, Marcin Krzymuski	
197	
Rozdział 1. Swoboda umów w sektorze publicznym ze szczególnym uwzględnieniem doświadczeń polskich i niemieckich	199
I. Wprowadzenie	199
II. Problemy terminologiczne i klasyfikacyjne	202
III. Konstytucyjne zasady i wartości a swoboda umów podmiotów publicznych	206
1. <i>New Public Management</i>	206
2. Teoria fiskusa	207
3. Prawa podstawowe jako granice swobody kontraktowania. Kwestia podmiotowości konstytucyjnej podmiotów publicznych	210
4. Zasada państwa demokratycznego	214
5. Zasada państwa prawa	215
1) Wymóg podstawy prawnej – zasada zastrzeżenia ustawowego w prawie niemieckim	215
a) Umowy publicznoprawne	215
b) Umowy cywilnoprawne	222
2) Wymóg podstawy prawnej w prawie polskim	225
3) Artykuł 353 ¹ polskiego k.c. jako podstawa prawna zawierania umów przez podmioty sektora publicznego	231

IV. Jeszcze o kontrowersjach wokół rozumienia pojęcia „swoboda umów” ...	232
V. Swoboda umów w działalności samorządu terytorialnego	238
VI. Swoboda umów a specjalna zdolność prawna podmiotów publicznych oraz zakres i natura przysługujących im praw podmiotowych	242
VII. Skutki prawne przekroczenia granic swobody umów w sektorze publicznym	247
VIII. Wnioski	250

Rozdział 2. Stosowanie przepisów prawa cywilnego do odpowiedzialności odszkodowawczej władz publicznych a zasady konstytucyjne	258
I. Reżim odpowiedzialności odszkodowawczej władz publicznych a klasyczna cywilistyka	258
II. Wymykanie się reżimu odpowiedzialności odszkodowawczej władz publicznych z ram klasycznej cywilistyki	264
III. Stratyfikacja odpowiedzialności władz publicznych w Polsce jako przejaw wymykania się reżimu odpowiedzialności odszkodowawczej władz publicznych z ram klasycznej cywilistyki	266
IV. Odpowiedzialność odszkodowawcza władzy publicznej za akty legalne w Polsce	272
V. Cywilnoprawna odpowiedzialność odszkodowawcza a specyfika państwa na przykładzie prawa polskiego	275
VI. Nieprzystawalność art. 429 polskiego k.c. do specyfiki sektora publicznego	278
VII. Wnioski odnoszące się do prawa polskiego	280
VIII. Stosowanie przepisów prawa cywilnego do odpowiedzialności odszkodowawczej władzy publicznej (uwagi na tle prawa niemieckiego)	282
1. System odpowiedzialności władzy publicznej w prawie niemieckim	282
2. Zasada federalizmu a kompetencje ustawodawcze – epizod ustawodawczy w latach 80. XX wieku	283
3. Stratyfikacja instrumentów prawnych odpowiedzialności państwa	285
4. Charakter odpowiedzialności państwa	287
5. <i>Amtshaftung</i>	288
6. Odpowiedzialność państwa jako uczestnika obrotu cywilnoprawnego	293
7. Odpowiedzialność państwa za bezprawie legislacyjne	294
8. Kwestia odpowiedzialności kontraktowej	296
9. Odpowiedzialność państwa za działania legalne	298
10. Wnioski odnoszące się do prawa niemieckiego	299
IX. Refleksje na temat badań prawnoporównawczych w obrębie odpowiedzialności odszkodowawczej władz publicznych oraz na temat procesu konwergencji reżimów odszkodowawczych władz publicznych w Europie	300
X. Konwergencja jako efekt członkostwa w UE	302
XI. Generalne wnioski płynące z prezentacji polskiego i niemieckiego reżimu odpowiedzialności deliktowej władz publicznych	306

Rozdział 3. Cywilistyczne prawa podmiotowe w sektorze publicznym – zagadnienia wybrane	313
I. Wprowadzenie: dorobek cywilistyki w zakresie kształtowania pojęcia prawa podmiotowego	313
II. Prawo polskie	314
1. Uwagi wprowadzające	314
2. Cechy mienia przynależnego do podmiotów publicznych	315
3. Charakter mienia publicznego w świetle Konstytucji	319
4. Drogi wewnętrzne i drogi publiczne	323
5. Konstytucyjne konflikty związane z mieniem publicznym	324
6. Zakres uprawnień wynikających z majątkowych praw podmiotowych przynależnych podmiotom publicznym a zakres ich zdolności prawnej	326
7. Przypadek otwartych funduszy emerytalnych	328
8. Kwestia konstytucyjnych praw podstawowych podmiotów publicznych	331
III. Prawo niemieckie	332
1. Wstęp	332
2. Pojęcie mienia i mienia publicznego	333
3. Pojęcie rzeczy publicznych (<i>öffentliche Sache</i>)	333
4. Publiczne prawo rzeczowe na rzeczach ruchomych?	335
5. Własność publiczna	336
6. Cywilistyczna własność podmiotów publicznych i jej ograniczenia	341
IV. Wnioski płynące z prezentacji prawa polskiego i niemieckiego	343
Rozdział 4. Instytucja bezpodstawnego wzbogacenia w sektorze publicznym. Wybrane zagadnienia	345
I. Wstęp	345
II. Prawo polskie	346
1. Kwalifikacja prawna stosunku podstawowego a bezpodstawne wzbogacenie	346
2. Autonomia prawa podatkowego a bezpodstawne wzbogacenie	348
1) Uwagi ogólne	348
2) Prezentacja stanowiska najwyższych sądów w Polsce	349
3. Bezpodstawne wzbogacenie w prawie ubezpieczeń społecznych	354
4. Zakończenie	355
III. Niemieckie prawo	357
1. Uwagi wstępne	357
2. Roszczenia restytucyjne na podstawie przepisów szczególnych	358
1) Wprowadzenie	358
2) Roszczenia restytucyjne w niemieckim prawie podatkowym (§ 37 ust. 2 AO)	359
3) Roszczenie restytucyjne w przypadku cofnięcia decyzji administracyjnej (§ 49a ust. 1 VwVfG)	360

4) Roszczenie z tytułu nienależnie wypłaconych świadczeń społecznych (§ 50 ust. 1 i 2 SGB X)	361
3. Ogólne publicznoprawne roszczenie restytucyjne	362
1) Informacje ogólne	362
2) Przesłanki ogólnego roszczenia restytucyjnego	363
a) Informacje ogólne	363
b) Przysporzenie majątkowe (<i>Vermögensverschiebung</i>)	363
c) Stosunek publicznoprawny pomiędzy stronami (<i>öffentlich-rechtliche Rechtsbeziehung</i>)	364
d) Brak podstawy prawnej dokonanych przysporzeń majątkowych	366
e) Zakres roszczenia	366
f) Wydanie wzbogacenia	367
g) Wyzbycie się wzbogacenia	367
h) Kompensacja wzajemnych roszczeń restytucyjnych	368
IV. Wnioski generalne odnoszące się do prawa polskiego i niemieckiego	369

Rozdział 5. Stosowanie w sektorze publicznym przepisów kodeksu cywilnego odnoszących się do oświadczeń woli

I. Prawo polskie	370
1. Wprowadzenie	370
2. Pojęcie oświadczeń woli i czynności prawnej w prawie administracyjnym	372
3. Argumenty przeciwko stosowaniu kodeksu cywilnego do oświadczeń woli w sektorze publicznym	374
4. Argumenty za stosowaniem kodeksu cywilnego do oświadczeń woli w sektorze publicznym	375
1) Kryterium podobieństwa	375
2) Przyczyny pragmatyczne	381
3) Prawo cywilne jako prawo techniczne	382
5. Zagadnienia szczegółowe	384
1) Pełnomocnictwo administracyjne	384
2) Kwestia cofnięcia (odwołania) oświadczeń woli składanych przez strony w postępowaniu administracyjnym	387
3) Wykładnia oświadczeń woli stron w postępowaniu administracyjnym	393
4) Doręczenia	398
5) Wady oświadczeń woli składanych przez strony w postępowaniu administracyjnym	400
II. Niemieckie prawo	405
1. Pojęcie oświadczenia woli i czynności prawnych w niemieckim prawie publicznym	405
2. Argumenty przemawiające za stosowaniem przepisów cywilnoprawnych do publicznoprawnych oświadczeń woli	407

1) Uwagi ogólne	407
2) Zagadnienia szczegółowe	407
a) Wykładnia oświadczeń woli w prawie cywilnym	407
b) Stosowanie przepisów §§ 133, 157 BGB do wykładni oświadczeń administracyjnych	410
c) Uchylenie się od skutków oświadczenia woli (<i>Anfechtung</i>)	414
d) Potrącenie w prawie administracyjnym	416
e) Zawarcie umowy publicznoprawnej	417
f) § 59 VwVfG w kontekście § 134 BGB, czyli kwestia nieważności umowy prawa publicznego	417
g) Przedstawicielstwo	419
h) Dojście oświadczeń woli	419
III. Wnioski dotyczące prawa polskiego i niemieckiego	420

Rozdział 6. Potrącenie w sektorze publicznym	424
I. Uwagi ogólne	424
II. Polska	425
1. Wstęp	425
2. Analiza wybranych przypadków potrącenia w sektorze publicznym ...	425
1) Potrącenie zobowiązań podatkowych	425
2) Potrącenie środków publicznych stanowiących niepodatkowe należności budżetowe o charakterze publicznoprawnym	428
3) Potrącenie z ustawy o pomocy społecznej	428
4) Potrącenie na podstawie ustawy z 9.05.2008 r. o Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa	429
5) Potrącenie na podstawie ustawy o zasadach zarządzania mieniem państwowym	431
3. Różnice między potrąceniem z kodeksu cywilnego a potrąceniem w sektorze publicznym	432
4. Możliwość stosowania przepisów polskiego Kodeksu cywilnego o potrąceniu w sektorze publicznym. Wnioski	434
III. Niemcy	437
1. Uwagi wstępne	437
2. Potrącenie publicznoprawne <i>sensu stricto</i>	439
1) Uwagi wstępne	439
2) Potrącenie w prawie podatkowym (§ 226 AO)	440
3) Potrącenie w sprawach socjalnych (§ 51 SGB I)	442
4) Inne przepisy	444
3. Potrącenie na zasadach ogólnych	444
1) Uwagi ogólne	444
2) Podstawa prawna potrącenia	445
3) Dopuszczalność potrącenia	445
4) Wierzytelności wzajemne i jednorodziejowe	446

5) Wymagalność i wykonalność wierzytelności	447
6) Oświadczenie o potrąceniu	449
7) Skutki potrącenia	450
IV. Wnioski o charakterze ogólnym odnoszące się do prawa polskiego i niemieckiego	450
Rozdział 7. Naliczanie odsetek za opóźnienie w sektorze publicznym. Wybrane zagadnienia	452
I. Prawo polskie	452
1. Wprowadzenie	452
2. Naliczanie odsetek w przypadku opóźnienia w zapłacie zasądzonych kosztów procesu	452
1) Uwagi wstępne	452
2) Argumenty przemawiające za i przeciwko naliczaniu odsetek od niezapłaconych w terminie kosztów procesu	454
3. Naliczanie odsetek za opóźnienie jako naczelną zasadą całego systemu prawnego	456
4. Odsetki w prawie podatkowym i prawie finansów publicznych	457
5. Wnioski	458
II. Prawo niemieckie	462
1. Zasady dotyczące oprocentowania zobowiązań pieniężnych wynikających z tytułów publicznoprawnych	462
1) Uwagi wprowadzające	462
2) Podstawy prawne żądania odsetek od zobowiązań publicznoprawnych	463
a) § 49a ust. 3 zd. 1 VwVfG	463
b) Inne przepisy	465
2. Stosowanie przepisów cywilnoprawnych	466
1) Uwagi wprowadzające	466
2) Odsetki za zwłokę (§ 286 BGB w zw. z § 288 BGB)	466
3) Odsetki procesowe (§ 291 BGB)	469
4) § 818 ust. 1 BGB	470
5) § 849 BGB	471
6) § 839 BGB w zw. z art. 34 GG	472
3. Przedawnienie roszczeń o zapłatę odsetek	472
4. Droga sądowa	472
III. Wnioski generalne wynikające z analizy prawa niemieckiego i polskiego	473
Rozdział 8. Kwestia stosowania skargi pauliańskiej w odniesieniu do zobowiązań podatkowych	475
I. Wprowadzenie	475
II. Prawo polskie	475
1. Ewolucja poglądów	475

2. Kwestia autonomii prawa podatkowego oraz podziału systemu prawa na prawo publiczne i prawo prywatne	478
3. Nawiązanie do rozwiązań francuskich	479
4. Problem zakazu stosowania w drodze analogii przepisów prawa cywilnego na niekorzyść obywateli	480
5. Kwestia metody stosowania przepisów prawa cywilnego: wprost albo w drodze analogii	481
6. Inne argumenty przeciwko stosowaniu <i>actio Pauliana</i> do zobowiązań podatkowych i polemika z nimi	484
III. Skarga pauliańska w niemieckim prawie podatkowym	486
1. Źródła prawa	486
2. Podstawy prawne stosowania AnfG w egzekucji zobowiązań podatkowych	488
3. Sytuacja przed wprowadzeniem § 191 ust. 1 zd. 2 AO	489
4. Wątpliwości konstytucyjnoprawne	493
1) Uwagi wprowadzające	493
2) Naruszenie art. 101 ust. 1 zd. 2 GG	493
3) Naruszenie zasady równości	495
4) Naruszenie art. 20 ust. 3 GG	496
5. Nowelizacja § 191 ust. 1 AO i jej skutki	496
6. Zasady wydawania decyzji nakazującej osobie trzeciej znoszenie egzekucji (<i>Duldungsbescheid</i>). Przesłanki wydania decyzji administracyjnej	497
7. Skutki bezpośrednie	498
8. Skutki systemowe	499
9. Warunki zgłoszenia zarzutu (§ 9 AnfG)	500
10. Dopuszczalność wniesienia przez organy skarbowe powództwa na podstawie §§ 11 i 13 AnfG	500
IV. Wnioski. Uwagi końcowe dotyczące prawa polskiego i niemieckiego	501

Rozdział 9. Metodologia stosowania prawa prywatnego w sektorze publicznym (podsumowanie Części III)	503
I. Wprowadzenie. Nawiązanie do rozwiązań francuskich	503
II. Niemiecka metodologia stosowania prawa prywatnego w sektorze publicznym (z nawiązaniem do nauki polskiej)	510
1. Analogia i rozumowania przez pryzmat naczelnych zasad prawa	510
2. Koncepcja <i>Verwaltungsprivatrecht</i> oraz teoria dwóch stopni	523
III. Metodologia stosowania prawa prywatnego w sektorze publicznym na tle koncepcji źródeł prawa	526
IV. Kwestia cywilnoprawnego rodowodu naczelnych zasad systemu prawnego ...	536
V. Stosowanie wprost przepisów prawa cywilnego w sektorze publicznym ...	548
1. Wstęp	548
2. Stosunek cywilnoprawny	549

1) Uwagi ogólne	549
2) Stosunek cywilnoprawny w polskiej nauce prawa	549
3) Stosunek cywilnoprawny w niemieckiej nauce prawa	556
VI. Zakończenie	558
 CZĘŚĆ IV	
OBECNY STAN CYWILISTYCZNEJ METODOLOGII Z PERSPEKTYWY ANALIZ STOSOWANIA PRAWA PRYWATNEGO W SEKTORZE PUBLICZNYM	
Rafał Szczepaniak	563
 Rozdział 1. Efektywność cywilistycznej metodologii a specyfika sektora publicznego	
	565
 Rozdział 2. Od teorii fiskusa do horyzontalnego efektu praw podstawowych	
	573
 Rozdział 3. Między technicznym a aksjologicznym wymiarem prawa cywilnego	
	579
I. Uwagi wstępne	579
II. Komponent techniczny i aksjologiczny w instytucjach cywilnoprawnych	580
III. Prawo cywilne a reguły prakseologii	587
IV. Prawo cywilne jako prawo pierwotne	587
V. Zdolność recepcyjna prawa cywilnego	588
VI. Balansowanie między wartościami	590
VII. Techniczny charakter instytucji prawa cywilnego a metoda ich stosowania w sektorze publicznym	592
 Rozdział 4. Cywilistyczna aksjologia a konstytucja (wnioski)	
	594
 Rozdział 5. Sens wyodrębnienia prawa cywilnego sektora publicznego jako jednego z działów prawa cywilnego (prywatnego)	
	600
NAJWAŻNIEJSZE WNIOSKI Rafał Szczepaniak	611
Bibliografia	639