

PRZEDAWNIENIE W POLSKIM PRAWIE ADMINISTRACYJNYM

Mirosław Wincenciak



Wolters Kluwer

PRZEDAWNNIENIE W POLSKIM PRAWIE ADMINISTRACYJNYM

Mirosław Wincenciak

Zamów książkę w księgarni internetowej

proinfo.pl
księgarnia internetowa

SERIA **MONOGRAFIE**

Stan prawny na 1 stycznia 2019 r.

Recenzent

Prof. dr hab. Wojciech Jakimowicz

Wydawca

Izabella Małecka

Redaktor prowadzący

Paulina Staniszevska-Chudzik

Opracowanie redakcyjne

Michał Dymiński

Łamanie

Wolters Kluwer Polska

Ta książka jest wspólnym dziełem twórcy i wydawcy. Prosimy, byś przestrzegał przysługujących im praw. Książkę możesz udostępnić osobom bliskim lub osobiście znanym, ale nie publikuj jej w internecie. Jeśli cytujesz fragmenty, nie zmieniaj ich treści i koniecznie zaznacz, czyje to dzieło. A jeśli musisz skopiować część, rób to jedynie na użytek osobisty.

prawolubni


SZANUJMY PRAWO I WŁASNOŚĆ
Więcej na www.legalnakultura.pl
POLSKA IZBA KSIĄŻKI

© Copyright by

Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2019

ISBN 978-83-8160-347-8

ISSN 1897-4392

Dział Praw Autorskich

01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33

tel. 22 535 82 19

e-mail: ksiazki@wolterskluwer.pl

www.wolterskluwer.pl

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

SPIS TREŚCI

| | |
|---|-----------|
| Wykaz skrótów | 11 |
| Wstęp | 15 |
| Rozdział I | |
| Przedawnienie w innych gałęziach prawa | 31 |
| 1. Zagadnienia wstępne..... | 31 |
| 2. Przedawnienie w prawie cywilnym | 33 |
| 2.1. Przedmiot przedawnienia | 35 |
| 2.2. Zarzut przedawnienia | 37 |
| 2.3. Przedawnienie a terminy zawite | 39 |
| 3. Przedawnienie w prawie karnym..... | 40 |
| 3.1. Przedmiot i terminy przedawnienia..... | 41 |
| 3.2. Teorie przedawnienia..... | 45 |
| 4. Przedawnienie w prawie pracy | 47 |
| 5. Przedawnienie należności ze stosunku ubezpieczenia społecznego..... | 51 |
| 5.1. Świadczenia pieniężne z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa | 52 |
| 5.2. Przedawnienie w innych stosunkach ubezpieczenia ... | 54 |
| 6. Przedawnienie w prawie podatkowym | 62 |
| 6.1. Przedawnienie obowiązku podatkowego | 62 |
| 6.2. Przedawnienie zobowiązania podatkowego..... | 65 |
| 6.3. Przedawnienie nadpłaty | 69 |
| 6.4. Przedawnienie odpowiedzialności osoby trzeciej | 70 |
| 6.5. Trwałość decyzji podatkowej a przedawnienie zobowiązania podatkowego..... | 71 |

| | |
|---|----|
| 6.6. Przedawnienie straty..... | 73 |
| 6.7. Przedawnienie a tryby nadzwyczajne wzruszenia decyzji podatkowej..... | 74 |
| 6.8. Uwagi końcowe..... | 75 |
| 7. Podsumowanie..... | 77 |

Rozdział II

Terminy i skutki prawne ich upływu w prawie

| | |
|--|-----|
| administracyjnym | 79 |
| 1. Zagadnienia wstępne..... | 79 |
| 2. Sposoby określania terminów w prawie administracyjnym | 86 |
| 2.1. Akt stosowania prawa..... | 86 |
| 2.2. Akt normatywny | 92 |
| 3. Upływ terminu jako jeden z elementów zdarzenia prawnego..... | 102 |
| 3.1. Terminy wyznaczone organowi | 103 |
| 3.1.1. Termin do podjęcia aktu lub czynności przez organ administracji | 104 |
| 3.1.2. Rozpoczęcie biegu terminu i obliczanie terminu | 108 |
| 3.1.3. Skutki upływu terminów wyznaczonych organowi administracji..... | 109 |
| 3.2. Terminy wyznaczone podmiotowi administrowanemu | 112 |
| 3.2.1. Terminy do wszczęcia jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego | 113 |
| 3.2.2. Terminy służące utrzymaniu uprawnienia administracyjnego | 116 |
| 3.2.3. Skutki upływu terminów wyznaczonych podmiotowi administrowanemu..... | 118 |
| 3.3. Terminy eliminacji z obrotu prawnego aktów administracyjnych w trybach nadzwyczajnych..... | 120 |
| 3.4. Terminy obowiązywania decyzji..... | 124 |
| 4. Podsumowanie..... | 126 |

Rozdział III**Konstrukcje przedawnienia w polskim prawie**

| | |
|--|------------|
| administracyjnym | 129 |
| 1. Zagadnienia wstępne..... | 129 |
| 2. Przedawnienie administracyjnych kar pieniężnych | 132 |
| 2.1. Istota administracyjnych kar pieniężnych i ich systematyka | 132 |
| 2.2. Nakładanie i wymierzanie administracyjnej kary pieniężnej..... | 135 |
| 2.3. Przedawnienie: wszczęcia, wymierzenia, wykonania.. | 137 |
| 3. Przedawnienie w stosunkach służbowych o charakterze administracyjnoprawnym..... | 146 |
| 3.1. Pojęcie i cechy stosunku służbowego | 146 |
| 3.2. Przedawnienie roszczeń z tytułu prawa do uposażenia i do innych należności funkcjonariuszy służb mundurowych i funkcjonariuszy wojska | 150 |
| 4. Przedawnienie odpowiedzialności dyscyplinarnej | 160 |
| 5. Przedawnienie należności pieniężnych nienależnie pobranych | 167 |
| 5.1. Charakter należności | 167 |
| 5.2. Konstrukcje przedawnienia | 171 |
| 5.3. Przedawnienie należności dotyczących promocji zatrudnienia i instytucji rynku pracy | 173 |
| 6. Przedawnienie roszczeń odszkodowawczych z tytułu działań legalnych władzy publicznej | 175 |
| 7. Przedawnienie niepodatkowych należności o charakterze publicznoprawnym..... | 183 |
| 8. Podsumowanie..... | 187 |

Rozdział IV

| | |
|--|------------|
| Uzasadnienie przedawnienia | 189 |
| 1. Zagadnienia wstępne..... | 189 |
| 2. Ewolucja stosunków społecznych jako uzasadnienie przedawnienia..... | 194 |
| 3. Prakseologiczne determinanty przedawnienia..... | 200 |
| 4. Przedawnienie jako element skuteczności prawa | 203 |

| | |
|---|-----|
| 5. Przedawnienie w świetle zasad i wartości konstytucyjnych..... | 208 |
| 5.1. Zasada sprawiedliwości..... | 212 |
| 5.2. Zasada legalności a przedawnienie..... | 217 |
| 5.3. Bezpieczeństwo prawne jako uzasadnienie przedawnienia..... | 219 |
| 5.4. Zasada lojalności państwa wobec obywatela..... | 223 |
| 5.5. Zasada proporcjonalności..... | 225 |
| 5.6. Zasada ochrony praw nabytych..... | 230 |
| 5.7. Ochrona uzasadnionych oczekiwań..... | 232 |
| 5.8. Zasada równości..... | 236 |
| 6. Normy prawa administracyjnego jako uzasadnienie przedawnienia: uprawnień administracyjnych, obowiązków, sankcji..... | 243 |
| 6.1. Uzasadnienie przedawnienia uprawnień administracyjnych..... | 247 |
| 6.2. Uzasadnienie przedawnienia obowiązków..... | 253 |
| 6.3. Uzasadnienie przedawnienia administracyjnych kar pieniężnych..... | 262 |
| 6.4. Uzasadnienie przedawnienia sankcji administracyjnych o charakterze niepieniężnym..... | 264 |
| 7. Podsumowanie..... | 267 |

Rozdział V

| | |
|--|------------|
| Istota przedawnienia..... | 269 |
| 1. Zagadnienia wstępne..... | 269 |
| 2. Upływ czasu..... | 270 |
| 3. Brak działania..... | 272 |
| 3.1. Brak działania podmiotu administrowanego..... | 272 |
| 3.2. Brak działania organu..... | 273 |
| 3.2.1. Brak działania a bezczynność organu oraz przewlekłość postępowania..... | 276 |
| 3.2.2. Brak działania a milczenie organu..... | 278 |
| 4. Przedmiot przedawnienia..... | 280 |
| 4.1. Przedawnienie uprawnienia administracyjnego..... | 282 |
| 4.1.1. Pojęcie roszczenia w prawie administracyjnym..... | 283 |
| 4.2. Przedawnienie określenia obowiązku..... | 286 |

| | |
|--|----------------|
| 4.3. Przedawnienie nałożenia sankcji administracyjnej..... | 287 |
| 4.4. Przedawnienie egzekwowalności obowiązku lub sankcji | 288 |
| 5. Przerwanie i zawieszenie biegu terminu przedawnienia... | 289 |
| 6. Skutki przedawnienia | 291 |
| 6.1. Skutki przedawnienia sankcji..... | 295 |
| 6.2. Skutki przedawnienia określenia obowiązku..... | 296 |
| 6.3. Skutki przedawnienia uprawnienia administracyjnego..... | 297 |
| 6.4. Skutki przedawnienia egzekwowalności obowiązku lub sankcji..... | 299 |
| 7. Rygoryzm przedawnienia..... | 300 |
| 8. Przedawnienie a termin zawity | 304 |
| 9. Przedawnienie a terminy do wyeliminowania z obrotu prawnego aktu administracyjnego w trybach nadzwyczajnych | 310 |
| 10. Przedawnienie a dopuszczalność wzruszenia aktu stosowania prawa w trybie nadzwyczajnym..... | 312 |
| 11. Podsumowanie | 315 |
| Rozdział VI | |
| Elementy konstrukcyjne i aspekt procesowy przedawnienia.. | 323 |
| 1. Zagadnienia wstępne..... | 323 |
| 2. Rozpoczęcie biegu terminu..... | 324 |
| 3. Zawieszenie biegu terminu przedawnienia | 328 |
| 4. Przerwanie biegu terminu..... | 331 |
| 5. Zakończenie biegu terminu | 334 |
| 6. Obliczanie terminów przedawnienia i określenie ich długości..... | 338 |
| 7. Przedawnienie odsetek | 346 |
| 8. Stwierdzenie przedawnienia w procesie stosowania prawa | 347 |
| 9. Podsumowanie..... | 357 |
| Zakończenie | 359 |
| Literatura..... | 369 |

WYKAZ SKRÓTÓW

1. Akty prawne

- EKPCz – Europejska Konwencja Praw Człowieka (Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.)
- Konstytucja RP – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.)
- k.p. – ustawa z 26.06.1974 r. – Kodeks pracy (Dz.U. z 2018 r. poz. 917 ze zm.)
- k.p.a. – ustawa z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2018 r. poz. 2096 ze zm.)
- k.p.c. – ustawa z 17.11.1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. z 2018 r. poz. 1360 ze zm.)
- k.c. – ustawa z 23.04.1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2018 r. poz. 1025 ze zm.)
- k.w. – ustawa z 20.05.1971 r. – Kodeks wykroczeń (Dz.U. z 2018 r. poz. 618 ze zm.)
- o.p. – ustawa z 29.08.1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2018 r. poz. 800 ze zm.)
- pr.cel. – ustawa z 19.03.2004 r. – Prawo celne (Dz.U. z 2018 r. poz. 167 ze zm.)
- p.o.ś. – ustawa z 27.04.2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2018 r. poz. 799 ze zm.)
- pr.atom. – ustawa z 29.11.2000 r. – Prawo atomowe (Dz.U. z 2018 r. poz. 792 ze zm.)
- p.g.g. – ustawa z 9.06.2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze (Dz.U. z 2017 r. poz. 2126 ze zm.)
- p.p.s.a. – ustawa z 30.08.2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2018 r. poz. 1302 ze zm.)

-
- p.r.d. – ustawa z 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (Dz.U. z 2018 r. poz. 1990 ze zm.)
- p.sz.w.n. – ustawa z 20.07.2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz.U. z 2018 r. poz. 1668)
- pr.upadł. – ustawa z 28.02.2003 r. – Prawo upadłościowe (Dz.U. z 2017 r. poz. 2344 ze zm.)
- pr.wod. – ustawa z 20.07.2017 r. – Prawo wodne (Dz.U. z 2017 r. poz. 1566 ze zm.)
- p.w.k.c. – ustawa z 23.04.1964 r. – Przepisy wprowadzające kodeks cywilny (Dz.U. Nr 16, poz. 94 ze zm.)
- u.d.p. – ustawa z 21.03.1985 r. o drogach publicznych (Dz.U. z 2018 r. poz. 2068 ze zm.)
- u.f.p. – ustawa z 27.08.2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2017 r. poz. 2077 ze zm.)
- u.g.n. – ustawa z 21.08.1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2018 r. poz. 121 ze zm.)
- u.k.p. – ustawa z 5.01.2011 r. o kierujących pojazdami (Dz.U. z 2017 r. poz. 978 ze zm.)
- u.KAS – ustawa z 16.11.2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz.U. z 2018 r. poz. 508 ze zm.)
- u.o.k.i.k. – ustawa z 16.02.2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz.U. z 2018 r. poz. 798 ze zm.)
- u.o.n.f.p. – ustawa z 17.12.2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz.U. z 2018 r. poz. 1458 ze zm.)
- u.o.p. – ustawa z 16.04.2004 r. o ochronie przyrody (Dz.U. z 2018 r. poz. 1614 ze zm.)
- u.p. – ustawa z 6.04.1990 r. o Policji (Dz.U. z 2017 r. poz. 2067 ze zm.)
- u.p.e.a. – ustawa z 17.06.1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz.U. z 2018 r. poz. 1314 ze zm.)
- u.PSP – ustawa z 24.08.1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej (Dz.U. z 2018 r. poz. 1313 ze zm.)
- pr.bud. – ustawa z 7.07.1994 r. – Prawo budowlane (Dz.U. z 2018 r. poz. 1202 ze zm.)
- u.p.s. – ustawa z 12.03.2004 r. o pomocy społecznej (Dz.U. z 2018 r. poz. 1508 ze zm.)
- u.p.z.i.r.p. – ustawa z 20.04.2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz.U. z 2018 r. poz. 1265 ze zm.)

| | | |
|------------|---|---|
| u.p.z.p. | - | ustawa z 27.03.2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2018 r. poz. 1945 ze zm.) |
| u.r.p. | - | ustawa z 6.07.1982 r. o radcach prawnych (Dz.U. z 2018 r. poz. 2115 ze zm.) |
| u.s.g. | - | ustawa z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2018 r. poz. 994 ze zm.) |
| u.s.p. | - | ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2018 r. poz. 995 ze zm.) |
| u.s.r. | - | ustawa z 20.12.1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (Dz.U. z 2017 r. poz. 2336 ze zm.) |
| u.s.u.s. | - | ustawa z 13.10.1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz.U. z 2017 r. poz. 1778 ze zm.) |
| u.s.w. | - | ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2018 r. poz. 913 ze zm.) |
| u.s.w.ż.z. | - | ustawa z 11.09.2003 r. o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych (Dz.U. z 2018 r. poz. 173) |
| u.ś.p.u.s. | - | ustawa z 25.06.1999 r. o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa (Dz.U. z 2017 r. poz. 1368 ze zm.) |
| u.ś.r. | - | ustawa z 28.11.2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz.U. z 2017 r. poz. 1952 ze zm.) |
| u.t.d. | - | ustawa z 6.09.2001 r. o transporcie drogowym (Dz.U. z 2017 r. poz. 2200 ze zm.) |
| u.t.k. | - | ustawa z 28.03.2003 r. o transporcie kolejowym (Dz.U. z 2017 r. poz. 2117 ze zm.) |
| u.w.t.p.a. | - | ustawa z 26.10.1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz.U. z 2018 r. poz. 2137 ze zm.) |

2. Czasopisma i wydawnictwa promulgacyjne

| | | |
|-----------|---|---|
| Jur. Pod. | - | Jurydykacja Podatkowa |
| NP | - | Nowe Prawo |
| ONSAiWSA | - | Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i Wojewódzkich Sądów Administracyjnych |
| OSNAPiUS | - | Orzecznictwo Sądu Najwyższego Izba Pracy i Ubezpieczeń Społecznych |
| OSNC | - | Orzecznictwo Sądu Najwyższego Izba Cywilna |

| | |
|-------------|--|
| OSNKW | - Orzecznictwo Sądu Najwyższego Izba Karna i Wojskowa |
| OSNP | - Orzecznictwo Sądu Najwyższego Izba Pracy |
| OSP | - Orzecznictwo Sądów Polskich |
| OTK | - Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego |
| PiP | - Państwo i Prawo |
| PiZS | - Praca i Zabezpieczenie Społeczne |
| POP | - Przegląd Orzecznictwa Podatkowego |
| PPLiFS | - Przegląd Podatków Lokalnych i Finansów Samorządowych |
| Prz.Pod. | - Przegląd Podatkowy |
| PS | - Przegląd Sądowy |
| RPEiS | - Ruch Prawniczy Ekonomiczny i Socjologiczny |
| Sł. Pracow. | - Służba Pracownicza |
| SP | - Studia Prawnicze |
| ZNIBPS | - Zeszyty Naukowe Instytutu Badania Prawa Sądowego |
| ZNSA | - Zeszyty Naczelnego Sądu Administracyjnego |
| ZNUŁ | - Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Łódzkiego |
| ZN UMK | - Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika |
| ZUWr | - Zeszyty Uniwersytetu Wrocławskiego |

3. Inne skróty

| | |
|--------|--|
| NSA | - Naczelny Sąd Administracyjny |
| POPA | - przepisy ogólne prawa administracyjnego – projekt ustawy |
| r.i.o. | - regionalna izba obrachunkowa |
| ust. | - ustęp |
| SN | - Sąd Najwyższy |
| TK | - Trybunał Konstytucyjny |
| UE | - Unia Europejska |
| WSA | - Wojewódzki Sąd Administracyjny |
| ze zm. | - ze zmianami |

WSTĘP

Czas daje możliwość wyznaczania kolejności między zdarzeniami i określenia odstępów między nimi¹. Prawo, odnosząc się do czasu, nadaje mu walor prawnie istotny². Wpływ czasu na stosunki społeczne stanowi punkt wyjścia w rozważaniach nad relacją pomiędzy czasem a prawem. Skoro bowiem celem prawa jest regulowanie stosunków społecznych i kształtowanie wzorów powinnego postępowania poszczególnych podmiotów, to norma prawna nie powinna być oderwana od naturalnych zjawisk³. Pojęcie czasu w prawie może być ujmowane w dwojakim znaczeniu: wewnętrznym i zewnętrznym. Według pierwszego znaczenia czas składający się na treść normy prawnej i określony przepisami prawa stanowi zdarzenie objęte regulacją prawną, z tym zastrzeżeniem, że sam czas nie jest zdarzeniem, a raczej miarą wszystkiego, co się dzieje w świecie rzeczywistym, pozwalającą ustalić kolejność zdarzeń. Zdarzeniem jest upływ czasu, wprzęgnięty w przepisy prawa⁴. Wewnętrzne znaczenie czasu w porządku prawnym ma miejsce wówczas, gdy prawo łączy określone skutki prawne z upływem czasu jako zdarzeniem prawnym⁵. Upływ czasu jest traktowany jako niesamodzielne zdarzenie prawne, gdyż w określonym momencie powinny wystąpić zaszłości, takie jak brak działania podmiotu administrowanego albo administrującego. Z kolei czas jako samodzielne zdarzenie prawne to sytuacja, gdy

¹ P. Lisowski, *Czas w procesowym prawie administracyjnym* [w:] *Czas w prawie administracyjnym*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2011, s. 101.

² P. Lisowski, *Czas...*, s. 102.

³ Por. J. Kowalski, *Wstęp do prawoznawstwa*, Warszawa 1979, s. 86–87.

⁴ Odmienne W. Lang, *Obowiązywanie prawa*, Warszawa 1962, s. 143–144.

⁵ A. Wasilewski, *Upływ czasu jako zdarzenie prawne w prawie administracyjnym*, PiP 1966/1, s. 57.

z normy prawnej wynika, że w oznaczonym czasie powinny nastąpić określone skutki prawne⁶. W drugim znaczeniu, zewnętrznym, czas stanowi obiektywnie porządkujący czynnik, ponieważ „prawo istnieje i jest realizowane w określonym czasie”⁷.

W sferze przedawnienia czas jest niesamodzielnym zdarzeniem prawnym, gdyż do stwierdzenia przedawnienia oprócz upływu czasu konieczne jest jeszcze stwierdzenie innych przesłanek wyznaczonych przez prawodawcę⁸.

Przedawnienie jest konstrukcją prawną wywodzącą się z prawa cywilnego⁹. Pierwotnie wyróżniano przedawnienie nabywcze i umarzające¹⁰. To rozróżnienie nie musi być użyteczne we wszystkich gałęziach prawa z uwagi na specyfikę regulacji w każdej z nich. Poszczególne gałęzie prawa przyjęły nazwę i instytucję przedawnienia, jednakże jej znaczenie w ramach tych gałęzi ma cechy swoiste. Zatem prosta transpozycja cywilistycznego rozumienia przedawnienia na grunt prawa administracyjnego nie uwzględniałaby specyficznych dla tego prawa uwarunkowań.

Historia cywilizacji człowieka wskazuje na liczne konstrukcje dawności w prawie. Za namiastkę przedawnienia może posłużyć przykład wskazany przez M. Kulika w starożytnym prawie żydowskim, dotyczący Izraelity, który oddawał się w niewolę za długi. Taki niewolnik, zgodnie z Księgą Wyjścia, mógł służyć właścicielowi jedynie przez sześć lat. Natomiast – w myśl Księgi Kapłańskiej – nie dłużej niż do roku jubileuszowego, choć grzech, który spowodował niewolę, „trwał” w dalszym ciągu i mógł rodzić negatywne skutki społeczne, choćby

⁶ A. Wasilewski, *Upływ czasu...*, s. 57.

⁷ A. Wasilewski, *Upływ czasu...*, s. 57.

⁸ F.H. Lawson, *Zeitlauf als Rechtsproblem*, *Archiv für die civilistische Praxis*, 1960/2, s. 100. Podaję za A. Nitą, *Czynnik czasu w prawie podatkowym. Studium z dziedziny zobowiązań podatkowych*, Gdańsk 2007, s. 220.

⁹ Jak ujął to O. Mayer, przedawnienie jest sadzonką przeniesioną na grunt prawa publicznego, która rozwinęła swoje własne cechy, por. O. Mayer, *Derecho administrativo alemán*, t. 2, Parte Especial, Buenos Aires 1982, s. 245. Podaję za R. Caballero Sánchez, *Prescripción y caducidad en el ordenamiento administrativo*, Madrid 1999, s. 314.

¹⁰ B. Kordasiewicz [w:] *System Prawa Prywatnego*, t. 2, *Prawo cywilne – część ogólna*, red. Z. Radwański, Warszawa 2002, s. 529 i n.

w postaci hańby¹¹. Według powołanego autora: „Uregulowania te dotyczyły co prawda stosunków własnościowych, jednak ich cel tkwił w ograniczeniu czasu, przez jaki Izraelita mógł być niewolnikiem. Ideą ich były wartości humanitarne, więc w pewnym sensie funkcja ich była zbliżona do tej, jaką współcześnie spełnia instytucja przedawnienia”¹². Z upływem wspomnianego czasu należało odpuścić niewolnikowi naruszenie porządku, które doprowadziło go do niewoli. Prawo żydowskie nakazywało zaprzestania dalszego sankcjonowania, co nie oznaczało, iż były niewolnik przestawał być winny grzechu¹³.

Przedawnienie w prawie administracyjnym znajdowało się i znajduje w sferze zainteresowań i wypowiedzi przedstawicieli polskiej doktryny prawa¹⁴. Jednym z argumentów przemawiających za podjęciem się omawianego tematu jest stan prawa pozytywnego, w którym pojęcie przedawnienia, nie zawsze w dosłownej terminologii, ale uchwytne, występuje w treści norm prawa administracyjnego. W związku z tym celowe jest prowadzenie rozważań na temat charakteru teoretycznego pojęcia przedawnienia oraz ocena stanu prawa pozytywnego. Z powyższego wynika też konieczność ustosunkowania się do pojęcia oraz konstrukcji prawnych przedawnienia, co z kolei uzasadnia konieczność dokonania oceny norm prawnych wyrażających przedawnienie przede wszystkim pod kątem, czy są to instytucje prawne spójne, jasne, czy też są to rozwiązania prawne kadłubowe, niedoskonałe. Nie jest zasadniczą rolą doktryny prawa pełnienie funkcji opisowo-komentatorskiej wzglę-

¹¹ M. Kulik, *Przedawnienie karalności i przedawnienie wykonania kary w polskim prawie karnym*, Warszawa 2014, s. 1.

¹² M. Kulik, *Przedawnienie karalności...*, s. 1.

¹³ J. Kuźmicka-Sulikowska, *Idea przedawnienia i jej realizacja w polskim kodeksie cywilnym*, Wrocław 2015, s. 37.

¹⁴ Na przydatność przedawnienia w prawie administracyjnym wskazywał między innymi E. Smoktunowicz, *Analogia w prawie administracyjnym*, Warszawa 1970, *passim*. Współcześnie wskazują między innymi: D. Kijowski, *Przepisy czy zasady ogólne prawa administracyjnego* [w:] *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, red. J. Supernat, Wrocław 2009, s. 297–298; J. Zimmermann, *Opinia prawna na temat projektu ustawy – Przepisy ogólne prawa administracyjnego*, „Zeszyty Prawnicze” 2010/2, s. 40. Najnowszą publikacją dotyczącą tej problematyki jest praca W. Piątka, *Przedawnienie w prawie administracyjnym*, Poznań 2018.

dem prawa pozytywnego. To jednak kierunki badań w prawie są zawsze w pewnym sensie pochodną obowiązującego prawa pozytywnego. Jak ujął to F. Longchamps, czym gwiazda dla astronoma, czym skała dla geologa, tym jest kodeks dla uczonego prawnika¹⁵.

Ważne naukowo jest również czynienie ustaleń o charakterze definiującym, a także systematyzującym zarówno *de lege lata*, jak i *de lege ferenda*, oraz ustalenie funkcji, jaką spełnia przedawnienie w systemie prawa administracyjnego.

Brak w systemie prawa administracyjnego uniwersalnej definicji przedawnienia wynika zapewne z różnorodności stosunków prawnych, w których ono występuje. Dla przykładu, na gruncie polskiego prawa karnego pojęcia przedawnienia używa się zasadniczo do dwóch kategorii zdarzeń prawnych: ścigania oraz wykonania kary. Z kolei w polskim prawie cywilnym przedmiotem przedawnienia są, co do zasady, roszczenia majątkowe. W przepisach normujących stosunki prawne metodą administracyjnoprawną słowo przedawnienie występuje w różnych koniunkcjach. Taki stan rzeczy jest spowodowany zacieraniem się granic prawa administracyjnego, co może wynikać z oddziaływania na nie innych gałęzi prawa oraz przenikania konstrukcji wykształconych w tych gałęziach. Zjawisko oddziaływania na prawo administracyjne rozwiązań prawnych z innych gałęzi prawa może zacierać obraz mechanizmów i konstrukcji prawa administracyjnego¹⁶. Na przykład w ustawie o Policji znajdujemy określenie charakterystyczne dla regulacji prawa cywilnego, a mianowicie art. 107 tej ustawy stanowi, że roszczenia policjanta z tytułu prawa do uposażenia i innych świadczeń ulegają przedawnieniu. Określenie przedmiotu przedawnienia jest takie samo, jak w art. 117 k.c. Jednakże przedawnienie, o którym mowa w art. 107 u.p., odnosi się do stosunku prawnego, który w razie sporu co do zaistnienia prze-

¹⁵ Trzeba dodać, że wypowiedź ta odnosiła się do dążenia do rozgraniczenia przedmiotu prawa i jego poznania: prawa i nauki prawa – F. Longchamps, *Z problemów poznania prawa*, Wrocław 1968, s. 15.

¹⁶ Por. na ten temat P. Wszolek, *Kryteria wyodrębniania prawa administracyjnego*, Warszawa 2016, s. 103 i n.

dawnienia regulowany jest całkowicie odmiennie niż spór na gruncie prawa cywilnego.

Przykładem regulacji przedawnienia może być art. 40d ust. 3 u.d.p., w myśl którego obowiązek uiszczenia opłat oraz kar pieniężnych się przedawnia. Z kolei art. 104 ust. 5 u.p.s. stanowi, że należności z tytułu nienależnie pobranych świadczeń ulegają przedawnieniu. Ponadto w systemie prawa występują konstrukcje prawne, których ustawodawca nie definiuje mianem przedawnienia, a które judykatura i doktryna tak określają. Przykładem może być art. 143 ust. 1 ustawy z 9.06.2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze¹⁷, który stanowi, że decyzja w sprawach określonych tym działem ustawy nie może zostać wydana po upływie 5 lat od końca roku, w którym nastąpiło zdarzenie uzasadniające jej wydanie. W wyroku z 23.03.2017 r. WSA w Szczecinie określił termin wskazany w art. 143 ust. 1 tej ustawy mianem terminu przedawnienia¹⁸.

Niejednolitość przedmiotowa prawa administracyjnego powoduje, że pojęcie przedawnienia w administracyjnym prawie pozytywnym odnosi się między innymi do: administracyjnych kar pieniężnych, opłat, roszczeń z tytułu administracyjnoprawnego stosunku służbowego, należności z pomocy społecznej, a zatem stosunków prawnych o zróżnicowanej konstrukcji. Ponadto judykatura¹⁹, a także doktryna²⁰ używają tego pojęcia również w przypadku stwierdzenia upływu terminu do wyelimi-

¹⁷ Dz.U. z 2017 r. poz. 2126 ze zm.

¹⁸ W wyroku z 23.03.2017 r., II SA/Sz 176/17 (LEX nr 2273632), sąd określa termin wskazany w art. 143 ust. 1 tej ustawy mianem terminu przedawnienia. Podobnie NSA w wyroku z 26.01.2017 r., II GSK 2319/15 (LEX nr 2270128).

¹⁹ Por. np.: wyrok NSA z 23.03.2011 r., I OSK 753/10 (LEX nr 1079819), wyrok NSA z 24.09.2009 r., II OSK 1440/08 (LEX nr 597284).

²⁰ Na przykład: M. Jaśkowska [w:] M. Jaśkowska, A. Wróbel, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Zakamycze 2005, s. 980; W. Chróścielewski, *Niezbędność modyfikacji nadzwyczajnych trybów postępowania administracyjnego jako element racjonalizacji prawa administracyjnego* [w:] *Racjonalny ustawodawca. Racjonalna administracja. Pamięci Profesora Eugeniusza Smoktunowicza*, red. D.R. Kijowski, A. Miruć, A. Budnik, Białystok 2016, s. 300.

nowania decyzji z obrotu prawnego w postępowaniu wznowieniowym albo w postępowaniu w przedmiocie stwierdzenia nieważności²¹.

Powołane przykłady uregulowań różnych instytucji prawnych zaowocowały powstaniem wielu kombinacji i figur przedawnienia na gruncie prawa administracyjnego, między którymi zachodzą mniejsze lub większe różnice konstrukcyjne.

Jak trafnie zauważa Jan Zimmermann, poszczególne dyscypliny prawa administracyjnego wyrastają z jednego pnia, zatem powinny zachowywać cechy jednorodne i wspólne dla całości²².

Brak przepisów ogólnych prawa administracyjnego, w których mogłaby znaleźć się regulacja dotycząca przedawnienia, jest zapewne jednym z powodów, dla których prawodawca ustanawia odesłania do przedawnienia uregulowanego w innych obszarach prawa. Na przykład w prawie budowlanym²³ oraz prawie górniczym i geologicznym²⁴ w zakresie kar i opłat znajdują się odesłania do Ordynacji podatkowej²⁵.

²¹ Por. art. 156 § 2 k.p.a., który stanowi, że nie stwierdza się nieważności decyzji z przyczyn wymienionych w § 1 pkt 1, 3, 4 i 7, jeżeli od dnia jej doręczenia lub ogłoszenia upłynęło dziesięć lat; art. 146 § 1 k.p.a., który stanowi, że uchylenie decyzji z przyczyn określonych w art. 145 § 1 pkt 1 i 2 nie może nastąpić, jeżeli od dnia doręczenia lub ogłoszenia decyzji upłynęło dziesięć lat, z przyczyn zaś określonych w art. 145 § 1 pkt 3–8 oraz w art. 145a i art. 145b, jeżeli od dnia doręczenia lub ogłoszenia decyzji upłynęło pięć lat.

²² J. Zimmermann, *Jedność prawa administracyjnego [w:] Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, red. J. Supernat, Wrocław 2009, s. 821.

²³ Art. 59g ust. 5 pr.bud. odsyła do odpowiedniego stosowania przepisów działu III Ordynacji podatkowej. W orzecznictwie utrwalony jest pogląd, że odesłanie to odnosi się także do przedawnienia kar – por. np. wyrok NSA z 26.04.2017 r., II OSK 2160/15 (LEX nr 2340058).

²⁴ Art. 142 ust. 1 ustawy z 9.06.2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze (Dz.U. z 2017 r. poz. 2126 ze zm.).

²⁵ Dodać należy, że odesłanie do Ordynacji podatkowej nie jest incydentalne, gdyż upoważnienie do stosowania Ordynacji jest zawarte także w art. 67 u.f.p., który ma zastosowanie do należności budżetowych regulowanych kilkudziesięcioma ustawami.

Brak pogłębionych wypowiedzi doktryny²⁶ co do istoty przedawnienia i zakresu jego zastosowania może powodować pokusę odwoływania się do dorobku i aparatury pojęciowej z innych gałęzi prawa. W konsekwencji może to zachęcać do stosowania analogii i zapożyczeń z tych gałęzi. Pokusie takiej ulega, jak się wydaje, prawodawca, gdyż, jak już wspomniałem, w wielu przepisach odsyła do instytucji przedawnienia w prawie podatkowym, a na gruncie stosunków służbowych o charakterze administracyjnoprawnym do przepisów Kodeksu cywilnego.

W doktrynie wskazano, że najpierw należy badać instytucję prawną, która rozwinęła się w obszarze prawa prywatnego i została przeniesiona na obszar prawa publicznego, bowiem rozwiązania z prawa prywatnego są pierwowzorem dla rozwiązań w prawie publicznym z uwzględnieniem specyfiki prawa publicznego. Jednakże po przeprowadzeniu zabiegów dostosowawczych, odpowiadających istocie prawa publicznego, cechą wspólną obu konstrukcji może pozostać niewiele poza taką samą nazwą²⁷.

Jednym z zadań nauki prawa jest tworzenie pojęć, które opisują rzeczywistość prawną w przypadku wystąpienia luki pojęciowej, czyli zaistnienia takiej sytuacji, kiedy zjawisko o znaczeniu prawnym wymaga mozolnego opisu podmiotów, przedmiotu i treści. Z kolei zgodnie z brzytwą Ockhama rozróżnienie ma sens i usprawiedliwienie wówczas, gdy porównywane środki prawne pełnią różne funkcje i powodują osiągnięcie różnych konsekwencji prawnych²⁸. Tytuł monografii „Przedawnienie w polskim prawie administracyjnym” wynika z mojego przekonania, że posłużenie się pojęciem „przedawnienia administracyjnego” byłoby uproszczeniem, które nie odzwierciedlałoby stanu prawa pozytywnego. Wobec różnorodności stosunków prawnych, do których doktryna, judykatura, a zwłaszcza prawodawca, w tym także unijny²⁹, używają pojęcia przedawnienia jako desygnatu konsekwencji prawnych upływu

²⁶ Wyjątkiem jest wspomniana monografia W. Piątka, *Przedawnienie w prawie administracyjnym*, Poznań 2018.

²⁷ F. Fleiner, *Instituciones de derecho administrativo*, Editorial 1933, s. 46–47.

²⁸ *Non sunt multiplicanda entia sine necessitate*.

²⁹ Por. np. art. 3 ust. 1 rozporządzenia Rady nr 2988/95 z 18.12.1995 r. w sprawie ochrony interesów finansowych Wspólnot Europejskich (Dz.Urz. UE L 312, s. 1).

czasu, w powiązaniu z różnorodnymi zdarzeniami prawnymi, a także wobec licznych odesłań do konstrukcji przedawnienia w innych gałęziach prawa, uzasadnione wydaje się twierdzenie, że na gruncie prawa administracyjnego konstrukcja przedawnienia nie może być jednorodna przedmiotowo, a obecnie jest ona powiązana z konstrukcjami przedawnienia z innych gałęzi prawa.

Prawo administracyjne jest niezwykle rozległe przedmiotowo i permanentnie przeobrażane. Obejmuje tysiące przepisów wkraczających w różne dziedziny życia społecznego. „Swoistość wielu z tych dziedzin sprawia, że prawo materialne staje się *sui generis* konglomeratem składającym się z różnych zbiorów regulacji prawnych”³⁰. Powyższe implikuje stwierdzenie, że biorąc za punkt odniesienia system prawa administracyjnego, zabiegiem trudnym, ale nie niemożliwym, jest stworzenie pojęcia „przedawnienia” odnoszącego się do całego obszaru prawa administracyjnego. Jednakże „zbiorcze” pojęcie może się okazać pojęciem niewiele wyjaśniające, a tym samym mało przydatne badawczo. Z kolei konstruowanie definicji przedawnienia na potrzeby poszczególnych obszarów prawa administracyjnego mogłoby nadmiernie gmatwać siatkę pojęciową w nauce prawa administracyjnego. Jak pisał F. Longchamps, „walor naszych pojęć może być mierzony (...) odpowiednością wobec istniejącego prawa; przydatnością do jego zamierzonej interpretacji, krytyki, ewentualnej modyfikacji itd., wreszcie spójnością, ładem w obrębie samych tych pojęć”³¹. Prawa pozytywnego nie można sprowadzać wyłącznie do regulacji normatywnej, stanowionej przez państwo, a nauki tego prawa jedynie do poznawania, interpretowania oraz doskonalenia tego układu³². Uważam, że obecny stan prawny w sferze aparatu pojęciowego nie jest rozwiązaniem optymalnym. Jak już wspomniałem, zapożyczanie konstrukcji przedawnienia i przenoszenie ich do poszczególnych obszarów prawa administracyjnego z innych

³⁰ Z. Duniewska, *Differentia specifica materialnego prawa administracyjnego (w teorii i w orzecznictwie)* [w:] *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa profesora zw. dra hab. Józefa Filipka*, Kraków 2001, s. 185.

³¹ F. Longchamps, *Współczesne problemy podstawowych pojęć prawa administracyjnego*, PIP 1966/6, s. 889.

³² F. Longchamps, *Współczesne problemy...*, s. 889.

gałęzi prawa, tj. prawa cywilnego, karnego albo z przepisów prawa podatkowego, może wypaczać sens instytucji prawa administracyjnego.

Tworzenie konstrukcji teoretycznych oraz instytucji prawa administracyjnego powinno odbywać się niezależnie od innych gałęzi prawa i nie może być ono zautomatyzowaną transpozycją z innych dyscyplin prawa. Analiza prawa pozytywnego pozwala określić treść i funkcje instytucji prawa, co powinno być zacznym do konstruowania wypowiedzi o charakterze bardziej ogólnym, a więc do konstruowania pojęć dla narzędzi potrzebnych do interpretacji przepisów prawa oraz jego instytucji³³. Znaczenie dla badań nad istotą instytucji ma także kontekst systemowy. Wydaje się oczywiste, że kształtowanie instytucji prawa musi uwzględniać postanowienia Konstytucji RP, a w tym zasad i wartości prawa administracyjnego.

Jako punkt wyjścia do badań nad pojęciem i istotą przedawnienia w prawie administracyjnym uczyniłem zarówno analizę przepisów prawa pozytywnego, w których wprost użyto określenia przedawnienie, jak również analizę regulacji niezawierających takiego określenia, ale w których użyto określeń analogicznych w sensie semantycznym lub konstrukcyjnie (instytucjonalnie) podobnych. O charakterze instytucji prawa nie decyduje bowiem tylko jej nazwa w sensie kształtu językowego. O charakterze instytucji prawa decyduje regulacja prawna dekodowana z pojedynczych przepisów prawa dotyczących danej instytucji oraz istnienie czy funkcjonowanie danej instytucji w perspektywie całościowo rozumianego systemu prawa. Nazwa instytucji powinna jednak mieć odzwierciedlenie semantyczne w jakimś sensie w nazwach prawnych dotyczących tej instytucji³⁴.

Określenie cech konstrukcji przedawnienia, uzasadnienie jego zastosowania w obszarze prawa administracyjnego, potrzeba czytelnego odróż-

³³ T. Woś, *Termin, warunek i zlecenie w prawie administracyjnym*, PiP 1994/6, s. 23.

³⁴ Z. Duniewska, *Zakres regulacji prawa administracyjnego materialnego – wyznaczenie pojęcia instytucji tego prawa* [w:] *System prawa administracyjnego*, t. 5, *Prawo administracyjne materialne*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2012, s. 168 i n.

nienia tej konstrukcji od innych konstrukcji o funkcjach podobnych, oprócz spojrzenia pozytywistycznego przez pryzmat konstrukcji norm prawnych, wymaga także analizy intencji prawodawcy i oceny, jakie wartości i dobra przedawnienie ma chronić. Ocena stanu prawnego pozwoli także na sformułowanie wniosku, czy przedawnienie na gruncie prawa administracyjnego można uznać za właściwie ukształtowaną instytucję tego prawa³⁵.

Wartością każdej gałęzi prawa powinna być materialna harmonia związków prawnych dotyczących poszczególnych instytucji prawnych. Owa harmonia powinna wynikać z wypracowanych założeń określonej instytucji prawa. Wypracowanie przedmiotu, zakresu i cech konstytutywnych określonej instytucji prawa ma wielkie znaczenie dla procesu stanowienia i stosowania prawa. Istnienie fundamentów instytucji prawnej ułatwia prawodawcy konstruowanie kolejnych przepisów, koherentnych względem ukształtowanej instytucji prawa. Pozwala także łatwiej zdekodować znaczenie normy prawnej i zakres jej zastosowania w procesie stosowania prawa³⁶. „Jednolitość danej instytucji prawnej eliminuje spory kompetencyjne, dostosowuje ochronę i kontrolę do jej istoty i czyni tę instytucję czytelną”³⁷.

Przedawnienie staje się trwałym elementem konstrukcji prawa administracyjnego w Polsce. Stan taki uzasadnia postawienie pytania o różnice pomiędzy przedawnieniem a tzw. terminem zawitym. Oba te pojęcia mają charakter normatywny³⁸. Powyższe z kolei implikuje dokonanie delimitacji pomiędzy przedawnieniem a terminem zawitym oraz uzasadnia próbę zidentyfikowania kategorii stosunków społecznych regulowanych metodą administracyjnoprawną, w których posługiwanie się

³⁵ Instytucją prawną jest „wyodrębniony i stanowiący funkcjonalną całość zespół norm prawnych odnoszących się do stosunków w jakiejś dziedzinie życia społecznego” – W. Gromski, *Instytucja prawna* [w:] *Encyklopedia prawa*, red. U. Kalina-Prasznic, Warszawa 1999, s. 200.

³⁶ J. Zimmermann, *Aksjomaty prawa administracyjnego*, Warszawa 2013, s. 22.

³⁷ J. Zimmermann, *Aksjomaty...*, s. 59.

³⁸ Pojęcia termin zawity używa prawodawca w art. 261 § 4 pkt 2 k.p.a., który stanowi: „Organ powinien jednak załatwić podanie mimo nieuiszczenia należności: 2) jeżeli wniesienie podania stanowi czynność, dla której jest ustanowiony termin zawity”.

tymi pojęciami jest uzasadnione aksjologicznie lub prakseologicznie. Wskazanie różnic wydaje się także uzasadnione w stosunku do terminów ograniczających możliwość wyeliminowania z obrotu prawnego decyzji i postanowień w trybach nadzwyczajnych, jak już wspomniałem, często określanych mianem przedawnienia³⁹.

Powyższe założenia uzasadniają przeprowadzenie analizy przedawnienia w prawie pozytywnym oraz poszukiwanie normatywnej koncepcji przedawnienia, a także zasad, reguł i wartości uzasadniających przedawnienie. Badania w tych zakresach są powiązane. Podstawowa płaszczyzna odniesienia to przede wszystkim analiza prawa pozytywnego oraz praktyka stosowania prawa. Zamierzam dokonać analizy i wykładni regulacji normatywnej przedawnienia i przedstawić zasadnicze cechy analizowanych rozwiązań prawnych w kontekście wartości charakterystycznych dla demokratycznego państwa prawnego. Wynik przeprowadzonej analizy pozwoli przedstawić zarys koncepcji przedawnienia, która byłaby możliwa do wykorzystania przy definiowaniu przedawnienia w prawie administracyjnym.

Podjęte w pracy rozważania na temat powiązania przedawnienia z zasadami i wartościami demokratycznego państwa prawnego wynikają z przekonania, że konstrukcja przedawnienia musi uwzględniać wartości i zasady demokratycznego państwa prawnego i że owe wartości i zasady oddziałują na kształt tej konstrukcji. Odwołanie do zasad i wartości Konstytucji RP powinno być dwoiste. Chodzi o znaczenie i wpływ wartości i zasad konstytucyjnych na przedawnienie.

Ponadto chciałbym zwrócić uwagę na zalety wiążące się z przedawnieniem postrzeganym jako instytucja prawna tamująca, w pewnym sensie, procedowanie. Wskazuję na znaczenie przedawnienia jako konsekwencji prawnej, która uruchamia mechanizm powstrzymania działania aparatu administracyjnego. Przedmiotem rozważań w tej części jest kontekst prakseologiczny przedawnienia. Podejmuję próbę wskazania korzyści, które mogą wpływać z faktu istnienia przedawnienia po stronie za-

³⁹ Por.: 146 § 1 k.p.a., art. 156 § 2 k.p.a.

równy podmiotów administrujących, jak i administrowanych⁴⁰, a także wskazania mechanizmów i zjawisk powodujących przedawnienie.

Badanie instytucji prawa na podstawie prawa pozytywnego, ewentualnie konstruowanie określonej instytucji prawa, należy zacząć od zagadnień podstawowych, to jest od charakterystyki istoty instytucji oraz uzasadnienia konstruowania przepisów tej instytucji, a także relacji do innych pojęć o zbliżonym charakterze i przedmiocie zastosowania. Truizmem jest stwierdzenie, że każda konstrukcja prawa materialnego powinna być poparta starannymi badaniami dotyczącymi jej elementów, a także oceną uzasadnienia aksjologicznego przyjętego rozwiązania prawnego. Dla właściwego ukształtowania określonej regulacji w sferze prawa materialnego ma znaczenie zidentyfikowanie celów i funkcji regulacji prawnej z uwzględnieniem idei i zasad przyjętych w danej gałęzi prawa, wyinterpretowanych z Konstytucji RP oraz z systemu prawa pozytywnego.

Uznaje się, że przedawnienie w prawie cywilnym uzasadnia się między innymi następującymi przesłankami: stałością i bezpieczeństwem obrotu, motywowaniem do działania uczestników obrotu cywilnego, dezaktualizacją potrzeb czy trudnościami dowodowymi w procesie dochodzenia roszczeń cywilnych z uwagi na znaczny upływ czasu. Analogicznie uzasadnione wydaje się dokonanie wszechstronnej oceny motywów przedawnienia w prawie administracyjnym, jak i jego funkcji.

Badanie należy zacząć od analizy instrumentarium prawnego danej gałęzi prawa, które w jakimś zakresie jest zbieżne z zakresem przedmiotu

⁴⁰ Na temat sprawności prawa zob.: Z. Kmiecik, *Skuteczność regulacji administracyjnoprawnej*, Łódź 1994; I. Skrzydło-Niżnik, K. Sieniawska, *Prawne i pozaprawne uwarunkowania sprawności (efektywności) działania administracji publicznej* [w:] *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa profesora zw. dra hab. Józefa Filipka*, Kraków 2001, s. 518 i n.; I. Skrzydło-Niżnik, *Pojęcie i kryteria sprawności działania administracji publicznej w nauce prawa administracyjnego i w nauce administracji* [w:] *Prawo do dobrej administracji, materiały ze Zjazdu Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego*, Warszawa–Dębe, 23–25.09.2002 r., red. Z. Niewiadomski, Z. Cieślak, Warszawa 2003, s. 234 i n.; Z. Leoński, *Z problematyki skuteczności prawa administracyjnego* [w:] *Organizacja i funkcjonowanie administracji państwowej. Księga poświęcona Jerzemu Służewskiemu*, red. J. Lang, Warszawa 1990, s. 135 i n.

badania. W przypadku pojęć, którymi prawodawca posługuje się w wielu gałęziach prawa i które „przenikają” do innych gałęzi, uzasadnione jest dokonanie oceny istoty tych pojęć, w celu szerszego spojrzenia na ocenianą instytucję.

Kluczowy do określenia wydaje się również zakres przedmiotowy i podmiotowy przedawnienia, czyli wskazanie, do jakich czynności prawnych lub zdarzeń prawnych w obszarze prawa administracyjnego przedawnienie powinno się odnosić. Kolejnym zagadnieniem jest zakres zastosowania przedawnienia w relacji: administracja a podmioty administrowane. Rozważenia wymaga kwestia, czy przedawnienie powinno odnosić się tylko do podmiotów administrowanych, czy też na okoliczność przedawnienia może powoływać się także aparat administracyjny w stosunku do podmiotów administrowanych. Następnie w odniesieniu do podmiotu administrowanego odpowiedzi wymaga pytanie, czy przedawnienie powinno odnosić się tylko do przedawnienia obowiązków, czy także do uprawnień administracyjnych⁴¹. Udzielenie odpowiedzi na to pytanie wymaga poczynienia pewnych założeń wartościujących i odniesienia się do aksjologii prawa administracyjnego. Istota prawa administracyjnego i administracji publicznej, zasadzająca się na działaniu w celu realizacji dobra wspólnego, nakazuje wyważać dobro ogółu w powiązaniu z dobrem jednostki. Zatem uzasadnione wydają się badania w celu skatalogowania kategorii obszarów prawa administracyjnego, dla których możliwe, a może nawet konieczne jest ustanowienie instytucji przedawnienia. Tym samym wydaje się uzasadnione poszukiwanie wartości, zasad i reguł odnoszących się do sfer działania prawa administracyjnego, w których przedawnienie nie jest potrzebne.

Mając na względzie to, że w systemie prawa administracyjnego znajdujemy odesłania do przedawnienia w innych gałęziach prawa, w rozdziale I

⁴¹ Pojęcie uprawnienia jako synonim korzyści podmiotu administrowanego wynikającej ze stosunku administracyjnoprawnego jest używane w literaturze prawa administracyjnego – por. zastrzeżenia W. Jakimowicza na temat adekwatności stosowania tego terminu na gruncie prawa administracyjnego, W. Jakimowicz, *Publiczne prawo podmiotowe*, Kraków 2002, s. 166 i n.

zostały przedstawione zasadnicze elementy konstrukcji przedawnienia w poszczególnych działach prawa.

W rozdziale II zostały nakreślone typy konstrukcji prawa administracyjnego, z którymi wiążą się konsekwencje prawne wynikające z upływu prawem określonego czasu. Przedstawiono przykłady odnoszące się do aktów normatywnych, jak i do aktów stosowania prawa.

Rozdział III został poświęcony poszukiwaniu przedawnienia w różnych obszarach prawa pozytywnego. Badania objęły nie tylko regulacje, które prawodawca określa mianem przedawnienia, ale także regulacje, które wykazują znaczne podobieństwo względem konstrukcji określonych wprost jako przedawnienie.

Próba nakreślenia aksjologii przedawnienia, a także funkcji przedawnienia podjęta została w rozdziale IV.

W rozdziale V podjąłem próbę uchwycenia istoty przedawnienia poprzez wskazanie istotnych cech tej instytucji. Przystępując do poszukiwania cech istotnych przedawnienia, za punkt wyjścia przyjąłem analizę współczesnego materiału normatywnego, w szczególności materiału, w którym prawodawca posługuje się wprost pojęciem przedawnienia.

Rozdział VI został poświęcony elementom konstrukcyjnym przedawnienia i aspektowi procesowemu przedawnienia. Rozdział ten jest swoistą kontynuacją rozdziału V. W tym miejscu przedstawione zostały elementy konstrukcji przedawnienia w przekroju uwzględniającym system prawa administracyjnego, nieuwjęte w rozdziale V albo uzupełniające rozważania zawarte w rozdziale V.

W pracy zastosowano metodę dogmatyczną, a także wykorzystano badania prawno-empiryczne oraz orzecznictwo sądów i trybunałów. Analiza treści norm prawnych uwzględnia metodę filologiczną, indukcyjną i definicyjną. Metoda filologiczna polega na badaniu tekstów prawnych posługujących się danym wyrażeniem dla ustalenia znaczenia

danego zwrotu⁴². Metoda indukcyjna według W. Woltera polega „na przebadaniu przedmiotów, jakie można wyjaśnianym wyrażeniem obdarzyć, i wykryciu w ten sposób, ze względu na jakie cechy nazywa się właśnie tak pewne przedmioty”⁴³. Zapatrywania wyrażone w pracy na problematykę przedawnienia zakładają porządkowanie materiału normatywnego, systematyzowanie poglądów doktryny, a także uzasadniają próby definiowania analizowanych zjawisk prawnych.

Wykorzystane w pracy akty normatywne uwzględniają stan prawny na dzień 1.01.2019 r.

⁴² W. Wolter, *Elementy logiki (wykład dla prawników)*, Wrocław 1962, s. 43.

⁴³ W. Wolter, *Elementy logiki...*, s. 43.

Rozdział I

PRZEDAWNIE W INNYCH GAŁĘZIACH PRAWA

1. Zagadnienia wstępne

Instytucja przedawnienia swoimi korzeniami sięga do prawa cywilnego. Błędne byłoby jednak stwierdzenie, że jest ono instytucją prawa prywatnego, w niezmienionym kształcie wykorzystywaną w pozostałych gałęziach prawa. Przedawnienie przynależy do wielu gałęzi i dyscyplin prawa i w każdej z nich wykształciło cechy swoiste, uwzględniające przedmiot, cechy, metodę regulacji prawnej¹.

Wskazanie zasadniczych elementów instytucji przedawnienia w poszczególnych gałęziach i dyscyplinach prawa z punktu widzenia przedmiotu niniejszej pracy wydaje się uzasadnione, gdyż pozwoli na porównanie *essentialia negoti* przedawnienia, a także umożliwi wykazanie różnic, ale i podobieństwa konstrukcji względem rozwiązań przyjętych w prawie administracyjnym. Ponadto wspomniany brak regulacji ramowej w prawie administracyjnym w zakresie przedawnienia zdaje się skłaniać prawodawcę do wprowadzania odesłań do konstrukcji przedawnienia w podobnych danym rodzajom stosunków rozwiązaniom przyjętym w innych gałęziach i dyscyplinach prawa. Dla przykładu,

¹ F. Koschnik, *Die Verjährung im Verwaltungsrecht*, Göttingen 1936, s. 12, podają za A. Nitą, *Czynnik czasu...*, s. 221; analogicznie E. Forsthoff, *Tratado de Derecho Administrativo*, Madrid 1958, s. 155 i n.

w sprawach z zakresu gospodarki gruntami wskazuje się na paralele z regulacją cywilistyczną². W przepisach prawa geologicznego i górniczego prawodawca odsyła z kolei do postanowień Ordynacji podatkowej. W sprawach stosunków zatrudnienia funkcjonariuszy oczywiste wydają się próby poszukiwania analogii z regulacją przedawnienia w Kodeksie pracy. Z kolei w zakresie prawa punitywne w obszarze prawa administracyjnego wydaje się przynajmniej częściowo uzasadnione porównywanie przyjętych rozwiązań przedawnienia z regulacją prawa karnego.

Różnica pomiędzy przedawnieniem w prawie cywilnym a przedawnieniem w prawie administracyjnym polega między innymi na tym, że obecnie w polskim prawie cywilnym roszczenie po upływie określonego czasu ulega przedawnieniu, co czyni zobowiązanie naturalnym. Oznacza to, że dłużnik może, a nawet powinien je wykonać pomimo upływu terminu przedawnienia, ale w razie sporu sądowego może on podnieść zarzut przedawnienia³. Natomiast w prawie publicznym upływ terminu przedawnienia powoduje, co do zasady, że ustaje możliwość orzekania o odpowiedzialności prawnej w ramach określonego stosunku prawnego⁴.

W dalszej części rozdziału przedstawione zostaną rozważania na temat istoty przedawnienia w innych gałęziach prawa oraz w dwóch dyscyplinach prawa publicznego: prawie podatkowym⁵ i prawie ubezpieczeń społecznych⁶.

² Por. E. Lemańska, *Przedawnienie roszczeń związanych z wywłaszczeniem nieruchomości*, Warszawa 2014, passim.

³ A. Stępień-Sporek [w:] A. Stępień-Sporek, F. Sporek, *Przedawnienie i terminy zawite*, Warszawa 2009, s. 31 i n.

⁴ Na gruncie prawa karnego używa się między innymi terminu „przedawnienie karalności” – por. A. Zoll [w:] K. Buchała, A. Zoll, *Kodeks karny. Część ogólna*, Zakamycze 2000, s. 587.

⁵ Większość przedstawicieli nauki prawa podatkowego uznaje je za odrębną gałąź prawa – por. np. R. Mastalski, *Prawo podatkowe*, Warszawa 2000, s. 31–33; odmienne stanowisko wyraża C. Kosikowski, por. C. Kosikowski, *Problem odmienności i autonomiczności prawa finansowego* [w:] *Finanse publiczne i prawo finansowe*, red. C. Kosikowski, E. Ruśkowski, Warszawa 2008, s. 79.

⁶ W. Muszalski, *Prawo socjalne*, Warszawa 2006, s. 11.

2. Przedawnienie w prawie cywilnym

Przedawnienie – obok prekluzji, zasiedzenia i przemilczenia – jest jednym z przypadków tak zwanej dawności, instytucji wiążącej skutki prawne z upływem czasu⁷. W zależności od tego, czy utrata prawa przez podmiot uprawniony jest sprzężona z jego nabyciem przez inny podmiot, czy też nie, dokonuje się wyróżnienia przedawnienia nabywczego, które obejmuje zasiedzenie i przemilczenie oraz przedawnienie umarzające, na które składa się właściwe przedawnienie i terminy zawite⁸. Wyrażane jest stanowisko, że istotą przedawnienia jest to, iż na skutek upływu określonego prawem terminu ten, przeciwko komu przysługuje roszczenie, może uchylić się od jego spełnienia⁹. Jako uzasadnienie przedawnienia wskazuje się to, że porządek publiczny nie akceptuje długotrwałej rozbieżności pomiędzy stanem faktycznym a prawnym. Upływ czasu powinien prowadzić do zalegalizowania długotrwałego stanu faktycznego. Po upływie pewnego czasu stan niezgodności z prawem wymaga legalizacji w interesie porządku prawnego¹⁰. Upływ czasu ma wpływ na postępowanie dowodowe. Po upływie długiego okresu stronie może być trudno wykazać roszczenie czy też fakt jego wygaśnięcia. Ponadto długotrwała bierność uprawnionego świadczy o braku zainteresowania po jego stronie, uprawniony nie zasługuje więc na ochronę¹¹.

Wskazuje się także, że przedawnienie jest swoistym zaprzeczeniem prawa. Przedawnienie powoduje, że prawo działa wbrew swojej funkcji, z uwagi bowiem na upływ czasu odmawia ochrony uprawnionemu¹².

⁷ B. Kordasiewicz [w:] *System Prawa Prywatnego*, t. 2, *Prawo cywilne – część ogólna*, red. Z. Radwański, Warszawa 2002, s. 529.

⁸ Z. Klafkowski, *Przedawnienie w prawie cywilnym*, Warszawa 1970, s. 6.

⁹ A. Brzozowski, W.J. Kocot, E. Skowrońska-Bocian, *Prawo cywilne. Część ogólna*, Warszawa 2015, s. 310.

¹⁰ M. Pyziak-Szafnicka [w:] *Kodeks cywilny. Część ogólna*, red. M. Pyziak-Szafnicka, P. Księżak, Warszawa 2014, s. 1157; odmiennie T. Pałdyna, *Przedawnienie w polskim prawie cywilnym*, Warszawa 2009, s. 74.

¹¹ T. Pałdyna, *Przedawnienie...*, *passim*.

¹² S. Wójcik, *Zagadnienia etyczne przedawnienia roszczeń* [w:] *Z zagadnień cywilnego prawa materialnego i procesowego*, red. M. Sawczuk, Lublin 1988, s. 142.

Mirosław Wincenciak – doktor nauk prawnych, sędzia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku oraz adiunkt w Katedrze Prawa Administracyjnego na Wydziale Prawa Uniwersytetu w Białymstoku, autor publikacji z zakresu materialnego prawa administracyjnego.

Publikacja omawia kluczowe zagadnienia dotyczące przedawnienia w prawie administracyjnym, w tym: określenie cech konstrukcji przedawnienia, uzasadnienie jego zastosowania w obszarze prawa administracyjnego, a także potrzebę jego czytelnego odróżnienia od innych konstrukcji o podobnych funkcjach. Tym samym autor stara się odpowiedzieć na pytanie, czy przedawnienie na gruncie prawa administracyjnego można uznać za właściwie ukształtowaną instytucję tego prawa.

W książce szczegółowo przedstawiono także takie kwestie jak:

- terminy i skutki prawne ich upływu w prawie administracyjnym;
- konstrukcje przedawnienia w polskim prawie administracyjnym;
- uzasadnienie przedawnienia;
- istota i skutki przedawnienia;
- elementy konstrukcyjne przedawnienia.

Publikacja będzie pomocna w rozwiązaniu problemów związanych z odróżnieniem przedawnienia od terminów zawitych i innych terminów materialnych w prawie administracyjnym, jak również w odróżnieniu terminów materialnych od terminów procesowych.

Monografia jest przeznaczona dla pracowników organów administracji publicznej, sędziów, adwokatów, radców prawnych oraz pozostałych pełnomocników stron i uczestników postępowań w sprawach administracyjnych. Może zainteresować również pracowników naukowych zgłębiających omawianą tematykę.



ZAMÓWIENIA:

INFOLINIA 801 04 45 45, FAX 22 535 80 01

ZAMOWIENIA@WOLTERSKLUPER.PL

WWW.PROFINFO.PL

