

Maciej P. Gapski*

NIEUWZGLĘDNIENIE UPŁYWU TERMINU MATERIALNEGO W PRAWIE ADMINISTRACYJNYM

Uwagi wstępne

„Prawo jest zjawiskiem historycznym, obowiązującym w czasie, od czasu zależnym i posługującym się ogromną liczbą odniesień do czasu”¹. Typowym i podstawowym odniesieniem prawa do kategorii opartych na czasie jest termin. W prawie pojęcie „termin” ma swoje ugruntowane znaczenie i w podstawowym zakresie jest rozumiane jako konkretna chwila albo pewien okres mierzony liczbą dni, tygodni i miesięcy². Przyjmuje się, że termin jest dodatkowym zastrzeżeniem czynności prawnej ograniczającym jej skutek w czasie³. Pomimo szczególnego znaczenia upływu czasu dla treści stosunków prawnych we wszystkich gałęziach prawa nie wypracowano dotąd koncepcji, która w sposób ogólny i jednolity obejmowałaby ten problem⁴.

W prawie administracyjnym wyróżnia się terminy materialne i procesowe. Utrwalone jest stanowisko doktryny uznające termin materialny za okres, w ciągu którego może nastąpić ukształtowanie praw i obowiązków materialnoprawnych jednostki, natomiast termin procesowy za okres do dokonania czynności procesowej przez podmioty postępowania lub uczestników postępowania⁵.

* Dr, Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II, Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Lublinie.

¹ D. Dudek, *Czas w prawie i człowiek w czasie*, [w:] D. Dudek, M.P. Gapski, W. Łączkowski (red.), *Amicus Hominis et Defensor Iustitiae – przyjaciel człowieka i obrońca sprawiedliwości. Księga Jubileuszowa w 70. rocznicę urodzin Sędziego Ferdynanda Rymarza*, Lublin 2010, s. 141.

² S. Rudnicki, [w:] S. Dmowski, S. Rudnicki (red.), *Komentarz do Kodeksu cywilnego*, Warszawa 2009, s. 483.

³ A. Wolter, J. Ignatowicz, K. Stefaniuk, *Prawo cywilne. Zarys części ogólnej*, Warszawa 1998, s. 326.

⁴ B. Kordasiewicz, [w:] Z. Radwański (red.), *System prawa prywatnego*, t. 2, *Prawo cywilne – część ogólna*, Warszawa 2008, s. 565.

⁵ Tak B. Adamiak, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 275. Por. również A. Wróbel, [w:] M. Jaśkowska, A. Wróbel

Podstawowa różnica pomiędzy wskazanymi rodzajami terminów odnosi się do odmiennych skutków prawnych związanych z ich uchybieniem. W przypadku terminu procesowego jego uchybienie powoduje bezskuteczność czynności procesowej dokonanej po upływie terminu. Formalizm związany z koniecznością przestrzegania terminów procesowych przełamany jest poprzez instytucję przywrócenia terminu, dzięki której możliwe jest uniknięcie negatywnych skutków dokonania czynności procesowej po terminie⁶. Uchybienie terminu materialnego powoduje natomiast wygaśnięcie praw lub obowiązków o charakterze materialnym. Istotnym skutkiem uchybienia tego rodzaju terminu jest brak możliwości nawiązania stosunku materialnoprawnego. Przyjmuje się, że następstwem uchybienia terminu jest faktyczny brak przedmiotu postępowania administracyjnego. Postępowanie w takim wypadku nie może być wszczęte, a jeżeli jest w toku powinno być umorzony jako bezprzedmiotowe⁷. W odniesieniu do terminów prawa materialnego nie jest możliwe skorzystanie z dobrodziejstwa przywrócenia terminu, gdyż generalnie uznawane są one za nieprzywracalne⁸.

W związku z daleko idącymi, negatywnymi skutkami uchybienia terminu materialnego należy rozważyć możliwość nieuwzględnienia ich upływu ze względu na szczególne okoliczności lub dobro podlegające ochronie. W nauce prawa administracyjnego zagadnienie to nie było w zasadzie rozważane i analizowane, dlatego też badania w tym zakresie napotykać na istotne problemy. W tych okolicznościach punktem wyjścia dla przedmiotowych rozważań będą poglądy ukształtowane na gruncie prawa cywilnego, które odnoszą się do możliwości moderowania upływu terminów przedawnienia oraz terminów zawitych prawa materialnego. W dalszej części opracowania analizie poddana zostanie możliwość transponowania instytucji i poglądów cywilistycznych na grunt prawa administracyjnego. Następnie przedstawione zostaną instytucje prawa podatkowego umożliwiające odroczenie lub przedłużenie terminów prawa materialnego. Uwagi i wnioski dotyczące moderowania skutków upływu terminu materialnego w prawie cywilnym i podatkowym skonfrontowane zostaną z rozważaniami dotyczącymi możliwości nieuwzględnienia upływu terminu w prawie administracyjnym.

bel, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 401–402.

⁶ Instytucję przywrócenia terminu w ogólnym postępowaniu administracyjnym uregulowano w art. 58–60 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. *Kodeks postępowania administracyjnego* (tekst jedn. Dz. U. z 2013 r., poz. 267, dalej: k.p.a.), natomiast w sądowniczym art. 86–88 ustawy z dnia *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi* (tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r. poz. 270 ze zm.).

⁷ B. Adamiak, *op. cit.*, s. 275.

⁸ Por. A. Wróbel, *op. cit.*, s. 402–404.

Nieuwzględnienie upływu terminu zawitego w prawie cywilnym

Ze względu na podobieństwo pomiędzy terminami zawitymi prawa cywilnego a terminami materialnego prawa administracyjnego, wyrażające się między innymi w przyjęciu, iż ich upływ powoduje wygaśnięcie prawa lub uprawnienia⁹, pomocne może być odwołanie się do problematyki moderowania terminów zawitych w prawie cywilnym. Przedmiotowe zagadnienie budzi liczne kontrowersje i nie jest jednolicie traktowane w doktrynie prawa prywatnego¹⁰. Dla celów niniejszej publikacji problematyka ta zostanie przedstawiona wyłącznie w podstawowym zakresie.

Wstępnie należy zauważyć, że nieuwzględnienie upływu terminów zawitych jest rozpatrywane w odniesieniu bądź do stosowania w drodze analogi do tego rodzaju terminów unormowań dotyczących przedawnienia lub też odwołania się do możliwości zastosowania klauzuli z art. 5 kodeksu cywilnego¹¹. Konieczne jest również podkreślenie, że wskazana możliwości moderowania skutków upływu terminów w prawie cywilnym z uwagi na brak stosownych regulacji bazuje na poglądach doktryny oraz orzecznictwie¹².

W doktrynie prawa cywilnego omawiając zagadnienie nieuwzględnienia zarzutu przedawnienia wskazuje się, że w wyjątkowych, nadzwyczajnych i jednostkowych wypadkach zasady słuszności i uczciwości przemawiają za dopuszczeniem takiej możliwości – aby najwyższe prawo nie stało się najwyższą niesprawiedliwością¹³. W orzecznictwie sądów przyjmuje się, iż zarzutu przedawnienia można nie uwzględnić, m.in. w przypadku: roszczeń wynikających ze zbrodni stalinowskich, roszczeń przeciwko ubezpieczycielowi-profesjonalście, który wykazał rażąco niestaranne działanie, a także roszczeń majątkowych związanych z wypadkiem przy pracy¹⁴. Przy obecnym braku szczegółowej podstawy prawnej dla podejmowania tego typu rozstrzygnięć sądy cywilne powołują się na klauzule generalne zawarte w 5 k.c.¹⁵ W szczególności zarzut przedawnienia bywa traktowany jako czynienie z przysługującego prawa użytku sprzecznego

⁹ B. Kordasiewiczop. cit., s. 689.

¹⁰ *Ibidem*, s. 684 i n. Autor wskazuje, że zagadnienie to należy do „wysoce spornych”.

¹¹ Szerzej *Ibidem*, s. 684–686. Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. (Dz. U. nr 16, poz. 193 ze zm. – dalej: k.c.).

¹² B. Kordasiewicz, *op. cit.*, s. 684.

¹³ S. Rudnickiop. cit., s. 499–500.

¹⁴ Zob. szerzej *ibidem*, s. 500 wraz z przytoczonym orzecznictwem.

¹⁵ Do nowelizacji kodeksu cywilnego z 28 lipca 1990 r. (Dz. U. z 1990 r., nr 55, poz. 321) na podstawie art. 117 § 3 k.c. sąd mógł nie uwzględnić upływu przedawnienia, jeżeli termin przedawnienia nie przekracza lat trzech, a opóźnienie w dochodzeniu roszczenia było usprawiedliwione wyjątkowymi okolicznościami i nie było nadmierne. Zob. szerzej M. Sekuła-Leleno, *Podniesienie zarzutu przedawnienia a nadużycie prawa podmiotowego w rozumieniu art. 5 k.c. na tle orzecznictwa Sądu Najwyższego*, „Ius Novum” 2011, nr 1, s. 104–109.

z zasadami wyrażonymi w art. 5 k.c.¹⁶ Na tej samej podstawie prawnej budowany jest również zarzut nadużycia prawa podmiotowego przez stronę powołującą się na przedawnienie roszczenia.

W nauce prawa cywilnego rozważania na temat możliwości nieuwzględnienia zarzutu przedawnienia często zbieżne są z refleksjami dotyczącymi nieuwzględnienia przez sąd upływu terminu zawitego. Przy czym ewentualne nieuwzględnienie skutków upływu terminu zawitego, o ile w ogóle dopuszczalne¹⁷, jest traktowane nadzwyczaj rygorystycznie przy zaistnieniu wyjątkowo rażących i rzadkich okoliczności, gdyż nazbyt liberalne podejście w tym względzie prowadziłyby do wypaczenia sensu terminów zawitych¹⁸.

Odwołanie się do art. 5 k.c. w rozważaniach na temat nieuwzględnienia upływu terminu zawitego zasadza się przede wszystkim na konstrukcji nadużycia prawa podmiotowego¹⁹. W zależności od przyjętego zakresu oddziaływania powołanego przepisu na system praw podmiotowych wskazuje się, iż zarzut naruszenia prawa podmiotowego związany jest z nagannym zachowaniem nadużywającego (ujęcie wąskie) bądź też w szerszym uznaniu, że art. 5 k.c. pozwala na łagodzenie rygoryzmów prawa (*ius stricti*) względami słuszości (*ius aequum*)²⁰.

Szerokie ujęcie oddziaływania klauzuli zawartych w art. 5 k.c. na system praw podmiotowych stanowi najistotniejszy element rozważań nad możliwością moderowania upływu terminu zawitego prawa materialnego. W wyjątkowych przypadkach bowiem i przy przyjęciu daleko idącej ostrożności zasadne może się okazać łagodzenie skutków upływu czasu i rygoryzmów z tym związanych.

Zauważyć należy, że zdaniem doktryny prawa cywilnego nieuwzględnienie skutków upływu terminów prawa materialnego dopuszczalne jest tylko w szczególnie uzasadnionych przypadkach, gdyż brak jest ku temu wyraźniej podstawy normatywnej, a rozszerzenie tych przypadków na sytuacje obiektywnie niewyjątkowe godziłoby w stabilność systemu prawnego i prowadziłyby w sprawach indywidualnych do rozstrzygnięć *contra legem*. Wyjątkowość sytuacji uzasadniających nieuwzględnienie upływu terminu musi być tak daleko idąca, aby równoważyła naruszenie zasad praworządności i pewności prawa, a nawet przemawiała za odstąpieniem od nich.

Jednocześnie większość przedstawicieli doktryny, o ile dopuszcza w wyjątkowych sytuacjach nieuwzględnienie zarzutu przedawnienia²¹, to nie znajduje w istocie podstaw do usprawiedliwienia i nie uznania przekroczenia terminu za-

¹⁶ S. Rudnicki, *op. cit.*, s. 501.

¹⁷ Poważne wątpliwości w tym zakresie przedstawia S. Rudnicki, *zob. ibidem*, s. 501–502.

¹⁸ B. Kordasiewicz, *op. cit.*, s. 694.

¹⁹ Zob. szerzej T. Justyński, *Problem aktualności konstrukcji nadużycia prawa w zakresie terminów zawitych*, „Przegląd Sądowy” 1999, nr 11–12, s. 32.

²⁰ B. Kordasiewicz *op. cit.*, s. 692.

²¹ Zob. szerzej M. Sekuła-Lelenc, *op. cit.*, s. 109.

witego wskazując, że ma to niewiele wspólnego z należyte pojętą zasadą praworządności²².

Bardziej rygorystyczne podejście do możliwości nieuwzględniania upływu terminu zawitego niż przedawnienia związane jest z innymi skutkami prawnymi wywołanymi tą okolicznością. W przypadku przedawnienia tym skutkiem jest niemożliwość dochodzenia roszczenia, które przekształca się w zobowiązanie naturalne, natomiast upływ terminu zawitego powoduje wygaśnięcie prawa. O ile więc moderowanie upływu terminu przedawnienia odnosi się do uprawnienia istniejącego lecz naturalnego, to w przypadku terminów zawitych związane jest z prawem wygasłym. Okoliczność ta w sposób zasadniczy ciąży na poważnych wątpliwościach i kontrowersjach, co do możliwości nieuwzględnienia upływu terminu zawitego.

Zasadność transponowania konstrukcji cywilistycznych dotyczących moderowania skutków upływu terminów na grunt prawa administracyjnego

W doktrynie prawa administracyjnego zauważalne są braki w badaniach nad problematyką terminów prawa materialnego czy, szerzej, znaczeniem upływu czasu na treść stosunków prawnych²³. Podstawowe wypowiedzi dotyczące omawianych terminów prezentowane są przy okazji rozważań odnoszących się do terminów procesowych i koncentrują się na wskazaniu, że „terminem materialnym jest okres, w którym może nastąpić ukształtowanie praw lub obowiązków jednostki w ramach administracyjnoprawnego stosunku materialnego” oraz podniesieniu, iż „różnica pomiędzy terminem materialnym a terminem procesowym sprowadza się do różnych płaszczyzn skutków prawnych ich uchybienia...”²⁴. W zasadzie poza wypowiedziami B. Adamiak brak jest również szerszej refleksji nad podstawową kwestią odnoszącą się do zasad rozróżniania terminów procesowych i materialnych²⁵. We wskazanej perspektywie nie może dziwić niejednoznaczność orzecznictwa sądów administracyjnych w tym przedmiocie²⁶.

²² S. Rudnicki, *op. cit.*, s. 501–502. Zob. także T. Justyński, *op. cit.*, s. 31–32.

²³ Zob. J. Zimmermann (red.), *Czas w prawie administracyjnym*, Warszawa 2011.

²⁴ Cytaty za B. Adamiak, *op. cit.*, s. 275. Por. A. Matan, [w:] G. Łaszczyca, Cz. Martysz, A. Matan (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego, Komentarz*, t. 1, Warszawa 2010, s. 489, J. Człowiekowska, *Czas w materialnym prawie administracyjnym*, [w:] J. Zimmermann (red.), *op. cit.*, s. 87.

²⁵ B. Adamiak, *Glosa do wyroku NSA z dnia 26 sierpnia 1999 r.*, OSP 2000, z. 9, poz. 134, s. 448–453. Zob. także R. Stankiewicz, [w:] M. Wierzbowski, A. Wiktorowska (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 314–315.

²⁶ Przykładowo można odnieść się do orzecznictwa dotyczącego terminu określonego w art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym (tj.: Dz. U. z 2013 r., poz. 594) – por. m.in. wyrok

Stwierdzone braki w rozważaniach i badaniach nad terminami materialnego prawa administracyjnego wynikają przede wszystkim z nieistnienia ogólnej regulacji prawej w tym zakresie. W obecnej sytuacji trudno jest przedstawić jednoznaczne stanowisko dotyczące zagadnień podstawowych związanych z terminami materialnymi, jak: sposób obliczania, możliwość przerwania lub zawieszenia biegu, skutek przypadania ostatniego dnia terminu w dzień ustawowo wolny od pracy. Wobec braku stosownej regulacji ogólnej problematyczne jest przyjęcie uniwersalnego, wiarygodnego i przekonującego stanowiska.

Zagadnienie nieuwzględnienia upływu terminu prawa materialnego znalazło swój wyraz w nielicznych wypowiedziach sądów administracyjnych. Stanowisko bezpośrednio odnoszące się do tego zagadnienia zawarto w wyroku WSA w Lublinie z dnia 10 marca 2011 roku sygn. akt III SA/Lu 435/10²⁷, w którym wyrażono pogląd o dopuszczalności nieuwzględniania skutków upływu terminów materialnych w określonych, usprawiedliwionych okolicznościach. Sąd, opierając się na poglądach wypracowanych w orzecznictwie i doktrynie prawa cywilnego uznał, że możliwe jest nieuwzględnienie skutków upływu terminu w sytuacji, gdy opóźnienie było niewielkie i usprawiedliwione szczególnymi okolicznościami. Teza ta uzasadniona została koniecznością równego traktowania podmiotów wywodzących swe uprawnienia z materialnych norm prawa administracyjnego oraz podmiotów wywodzących te uprawnienia z norm prawa cywilnego²⁸.

We wskazanym orzeczeniu sąd zastosował proste przetransponowanie instytucji wypracowanych w prawie cywilnym do odrębnej, rządzącej się zasadniczo różnymi regułami gałęzi prawa. Zabieg ten wydaje się być zasadniczo nietrafny, a stanowisko zaprezentowane w powyższym orzeczeniu kontrowersyjne. Sąd kierując się dobrem osoby potrzebującej, cudzoziemca oczekującego na wsparcie z pomocy społecznej wyraził tezę, która nie może zostać uznana za słuszną na gruncie prawa administracyjnego²⁹.

W doktrynie prawa administracyjnego przestrzega się przed negatywnymi konsekwencjami przenoszenia założeń, konstrukcji i skutków określonej instytucji prawnej z jednej gałęzi do drugiej bez wystarczającego uzasadnienia, że taka operacja jest przydatna i możliwa³⁰. Przestroga ta dotyczy w szczególności stosowania rozwiązań i instytucji cywilistycznych w prawie administracyjnym. Dlatego też konieczne jest, w perspektywie podstawowych właściwości prawa administracyjnego, rozważenie zasadności pogodzenia i wykorzystania stanowi-

NSA z 7 listopada 2008 r. sygn. akt II OSK 1216/08, LEX nr 533146 oraz wyrok NSA z 11 stycznia 2012 r., sygn. akt I OSK 2012/11, LEX nr 1107472.

²⁷ LEX nr 1119924.

²⁸ Zob. szerzej M.P. Gapski, *Glosa do wyroku WSA z dnia 10 marca 2011 r., III SA/Lu 435/10*, „Causus” 2011, nr 62, s. 46–48.

²⁹ Por. S. Nitecki, *Komentarz do ustawy o pomocy społecznej*, Wrocław 2013, s. 649.

³⁰ T. Woś, *Termin, warunek i zlecenie w prawie administracyjnym*, „Państwo i Prawo” 1994, z. 6, s. 23.

ska wywodzącego się z prawa cywilnego w zakresie nieuwzględnienia upływu terminu materialnego.

Odnosząc się do podstawowych cech wyróżniających prawo administracyjne w systemie prawa, które zarazem w sposób zasadniczy przeciwstawiają je prawu cywilnemu, należy zwrócić uwagę na bezwzględne obowiązywanie, władztwo oraz niespornaść w stosowaniu³¹.

Bezwzględne obowiązywanie prawa administracyjnego oznacza nie tylko niemożność wpływania na treść jego norm poprzez wolę stron, ale przede wszystkim konieczność podejmowania zachowań wytyczonych przez normy prawne. Obowiązek ten w sposób szczególny wiąże organy administracji publicznej, które są nie tylko upoważnione, ale również zobowiązane do działania na ich podstawie. W sposób zasadniczy prawo administracyjne odróżnia od prawa cywilnego konstrukcja stosunku prawnego, który budowany jest w opozycji do cywilistycznych standardów. Brak równorzędności oraz autonomiczności stron nie pozwala na proste wykorzystanie konstrukcji prawa cywilnego w ramach materialnych stosunków administracyjnych. Należy również zwrócić uwagę, iż konkretyzacja norm prawa administracyjnego w wyniku aktu administracyjnego nie następuje poprzez rozstrzygnięcie sporu, ale jest wynikiem władczego działania organu administracji publicznej³². W ramach stosunków administracyjnoprawnych nie występują najczęściej strony o spornych interesach, a działanie organu, oparte na normach bezwzględnych, zdeterminowane jest w sposób szczególny zasadą legalności.

Wszelkie rozważania na temat nieuwzględnienia upływu terminu zawitego w prawie cywilnym tworzone są w kontekście typowych stosunków cywilnoprawnych, opartych na zasadzie równorzędności oraz autonomiczności stron, swobodnie działających w ramach regulacji cywilnoprawnej. W prawie administracyjnym nie została natomiast wykształcona część ogólna, a całokształtu jego norm nie przenika klauzula generalna zawarta w art. 5 k.c. Tym samym nie jest zasadne, ani możliwe odwołanie się w ramach stosunków administracyjnoprawnych do koncepcji wypracowanych w tym zakresie w prawie cywilnym.

Należy zauważyć, że moderowanie skutków upływu terminu ze względu na wystąpienie nadzwyczajnych okoliczności dokonywane jest w orzecznictwie sądów cywilnych najczęściej na podstawie klauzuli generalnej zasad współzycia społecznego zawartej w art. 5 k.c. Żaden przepis prawa administracyjnego nie daje jednak podstawy do stosowania w postępowaniu przed organami administracji publicznej klauzul generalnych, zawartych w przepisach należących do innej gałęzi prawa³³. Zasada praworządności wyrażona w art. 6 k.p.a. wyklucza stosowanie zasad współzycia społecznego w postępowaniu administracyjnym, a na ich

³¹ Zob. J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Kraków 2005, s. 38–39.

³² *Ibidem*.

³³ Tak wyrok WSA w Lublinie z 21 maja 2008 r., II SA/Lu 227/08, LEX nr 491996.

podstawie nie jest także możliwe modyfikowanie materialnych przepisów prawa administracyjnego. Ponadto klauzule te nie mogą stanowić dyrektywy wykładni przepisów prawa stosowanych w prawie administracyjnym, chyba że odwołują do nich regulacje szczególne³⁴.

Sformułowana w art. 7 *Konstytucji RP*³⁵ zasada praworządności (legalności), uszczegółowiona w art. 6 k.p.a. jako zasada praworządności administracji uniezwalnia organom administracji publicznej podejmowanie działań bez wyraźnej podstawy prawnej. Kompetencji organów administracji publicznej nie można domniemywać, czy też wywodzić z orzecznictwa i doktryny prawa cywilnego. Dlatego też niedopuszczalne jest uznanie, w świetle prawidłowo rozumianej zasady praworządności, że organy administracji publicznej są kompetentne do działania na zasadzie uznania administracyjnego przy ocenie kwestii upływu terminu, która jest okolicznością obiektywną i bezsporną³⁶.

W perspektywie prezentowanych rozważań niewątpliwe jest, że nieuwzględnienie upływu terminu prawa materialnego lub jego przywrócenie może natomiast nastąpić na podstawie szczególnych przepisów. Przykładowo można wskazać art. 5a ust. 7 ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników³⁷, zgodnie z którym możliwe jest przywrócenie terminów prawa materialnego określonych w tym przepisie, jeżeli ich niezachowanie nastąpiło wskutek zdarzeń losowych. Ponadto w myśl art. 90n ust. 7 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty³⁸ dopuszczalne jest skuteczne złożenie wniosku o przyznanie stypendium szkolnego pomimo upływu terminu materialnego.

Trudno nie doceniać wagi rozważań doktryny prawa cywilnego oraz orzecznictwa sądów w zakresie moderowania skutków upływu terminów prawa materialnego, w zasadzie jednak nie znajdują one zastosowania na gruncie prawa administracyjnego. Niewątpliwe stanowią natomiast inspirację do poszukiwania odrębnych i właściwych rozwiązań w sferze teorii i praktyki prawa administracyjnego.

Odraczanie i przedłużanie terminów materialnych w prawie podatkowym

Ze względu na ograniczoną przydatność rozwiązań przyjmowanych w prawie cywilnym odnoszących się do omawianego zagadnienia należy poszukiwać instytucji służących moderowaniu skutków upływu terminów materialnych w prawie

³⁴ *Ibidem*. Zob. także B. Adamiak, *op. cit.*, s. 43–44, wraz z przytoczonym orzecznictwem.

³⁵ *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej* z 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. z 1997 r. nr 78, poz. 483 ze sprost. i zm.

³⁶ Por. wyrok WSA w Gliwicach z 13 maja 2008 r., IV SA/GL 1087/07, LEX nr 489258.

³⁷ Tekst jedn. Dz. U. z 2008 r., nr 50, poz. 1990.

³⁸ Tekst jedn. Dz. U. z 2004 r. nr 256, poz. 2572.

publicznych. Dlatego też analizie poddane zostaną rozwiązania ustawowe zawarte w art. 48 § 1 oraz art. 50 ordynacji podatkowej³⁹, które umożliwiają modyfikowanie przez organy podatkowe długości terminów materialnych⁴⁰.

Zgodnie z pierwszym z powołanych przepisów organ podatkowy, na wniosek podatnika, w przypadkach uzasadnionych ważnym interesem podatnika lub interesem publicznym może odraczać terminy przewidziane w przepisach prawa podatkowego z wyłączeniem terminów enumeratywnie wymienionych w tym artykule. Natomiast art. 50 o.p. przewiduje, że minister właściwy do spraw finansów publicznych może, w drodze rozporządzenia, przedłużać terminy przewidziane w przepisach prawa podatkowego (z wymienionymi wyjątkami) określając grupy podatników, którym przedłużono terminy, rodzaje czynności, których termin wykonania został przedłużony oraz dzień upływu przedłużonego terminu. Na podstawie ordynacji podatkowej wprowadzono instytucje odroczenia terminu oraz przedłużenia terminu prawa podatkowego.

Odroczenie terminu uregulowane w art. 48 § 1 o.p. dokonywane jest na podstawie wydawanej na wniosek strony decyzji administracyjnej organu podatkowego, zaś przedłużenie terminu przyjmuje formę aktu generalnego, powszechnie obowiązującego, tj. rozporządzenia właściwego ministra. Wskazane instytucje pomimo odrębnych nazw służą temu samemu celowi, czyli wydłużeniu terminu materialnego innego niż termin płatności zobowiązania podatkowego⁴¹. Określona we wskazanych przepisach możliwość rozciągnięcia terminu dotyczy wyłącznie terminów materialnych, gdyż w odniesieniu do terminów procesowych zastosowanie znajduje instytucja przywrócenia terminu⁴².

Odraczanie lub przedłużanie terminów materialnych powinno być dokonywane przed ich upływem. W odniesieniu do art. 48 § 1 o.p. stosowny wniosek podatnika (płatnika, inkasenta – 48 § 2 o.p.) musi być złożony przed upływem terminu, sama decyzja natomiast może zapaść po jego upływie⁴³. Zarówno odroczenie terminu jak i jego przedłużenie odnosi się jedynie do przepisów prawa podatkowego, na co wprost wskazują oba powołane przepisy. Dokonanie stosownej czynności przez podatnika w ramach przedłużonego (odroczonego) terminu, wyznaczonego zgodnie z powyższymi uregulowaniami, traktowane jest na równi z przeprowadzeniem jej w terminie wyznaczonym przez ustawę.

Odroczenie terminu prawa podatkowego możliwe jest wyłącznie w sytuacji, gdy wymaga tego ważny interes podatnika lub interes publiczny. Minister

³⁹ Ustawa z 29 sierpnia 1997 r. – *Ordynacja podatkowa*, tekst jedn. Dz. U. z 2012 r. poz. 749 ze zm. – dalej: o.p.

⁴⁰ Zob. wyrok WSA w Gliwicach z 20 czerwca 2011 r., sygn. akt I SA/Gl 213/11, LEX nr 990676.

⁴¹ M. Biskupski, [w:] H. Dzwonkowski (red.), *Ordynacja podatkowa*, Warszawa 2011, s. 454. Odraczanie terminów płatności podatku lub zaległości podatkowej możliwe jest natomiast na podstawie art. 67a § 1 o.p.

⁴² *Ibidem*.

⁴³ *Ibidem*, s. 457.

przedłużając na podstawie rozporządzenia terminy materialne powinien mieć na względzie interes publiczny⁴⁴, a także wydawać je wyłącznie do rozwiązywania problemów o szerokiej skali⁴⁵. Wskazane wymogi nie wynikają jednak wprost z treści ordynacji podatkowej.

Odroczenie terminu dokonywane jest na podstawie uznaniowej decyzji organu podatkowego, który musi rozważyć, czy w danym, prawidłowo ustalonym stanie faktycznym ważny interes podatnika lub interes publiczny przemawiają za wydaniem korzystnego dla wnioskodawcy rozstrzygnięcia. Ustawodawca posługując się nieo określonymi terminami „ważny interes podatnika” oraz „interes publiczny” daje organom pewną swobodę decyzyjną oraz nie ogranicza okoliczności, ze względu na które dany termin może być odroczone. Oczywiście jest, że luz decyzyjny i działanie w ramach uznania nie zakładają dowolności, gdyż organ musi rzetelnie ustalić stan faktyczny oraz precyzyjnie, w odniesieniu do konkretnej, indywidualnej sytuacji uzasadnić decyzję⁴⁶.

Odnosząc się do przesłanek umożliwiających odroczenie terminu należy podkreślić, że ważny interes podatnika to interes indywidualny podmiotu wnioskującego o odroczenie terminu, charakteryzujący się obiektywnie istotnym znaczeniem dla wnioskodawcy. W zakresie tego pojęcia mieści się trudna sytuacja finansowa powstała z przyczyn niezawinionych, zdarzenie losowe, sytuacja rodzinna lub osobista, stan zdrowia. Interes strony przemawiający za zastosowaniem tej instytucji musi być obiektywnie istotny i realnie istniejący w odniesieniu do konkretnego podmiotu. Podstawą odroczenia terminu, a także jak się wydaje jego przedłużenia w drodze rozporządzenia, jest ponadto wzgląd na interes publiczny. Przesłanka ta jest niezależna od wskazanej powyżej i nie musi zachodzić jednocześnie. Poprzez interes publiczny „rozumie się dyrektywę postępowania nakazującą mieć na uwadze respektowanie wartości wspólnych dla całego społeczeństwa, takich jak sprawiedliwość, bezpieczeństwo, zaufanie obywateli do organów władzy, sprawność działania aparatu państwowego, korektę błędnych decyzji”⁴⁷. Odniesienie się do interesu publicznego zakłada działanie w imię dobra wspólnego, dla korzyści ogółu.

Nawet przy zaktualizowaniu się przesłanek do zastosowania instytucji z art. 48 o.p. organ, działający w ramach uznania administracyjnego, może wydać decyzję odmowną. W takiej sytuacji jeszcze większe znaczenie ma prawidłowe uzasadnienie decyzji, mające umotywić w sposób przekonujący dlaczego interes, w subiektywnym przekonaniu strony istotny, nie może być za taki uznany lub nie uzasadnia odroczenia terminu.

⁴⁴ A. Huchla, [w:] C. Kosikowski, H. Dzwonkowski, A. Huchla, *Ustawa – Ordynacja podatkowa. Komentarz*, Warszawa 2004, s. 201.

⁴⁵ L. Etel, *Komentarz do art. 50 Ordynacji podatkowej*, [w:] C. Kosikowski, L. Etel, J. Brolik, R. Dwigier, P. Pietrasz, M. Popławski, S. Presnarowicz, W. Stachurski, *Ordynacja podatkowa. Komentarz*, LEX 2013.

⁴⁶ Por. M. Biskupski, *op. cit.*, s. 458–459.

⁴⁷ Tak w wyroku NSA z 21 maja 2003 r., sygn. akt III SA 2752/01, LEX nr 145004.

Zaprezentowane instytucje prawa podatkowego służące przedłużaniu terminów materialnych mają swój specyficzny charakter i wykorzystywane są przede wszystkim do terminów, które nie upłynęły. Przedmiotem zainteresowania w niniejszej publikacji jest natomiast możliwość nieuwzględnienia upływu terminu dokonywana *ex post*, czyli po jego faktycznym wyekspirowaniu. Istotna i godna aprobaty jest ustawowa możliwość łagodzenia daleko idących, najczęściej negatywnych, skutków prawnych upływu terminów podatkowych, która wykorzystywana jest zarówno w interesie indywidualnym jak i publicznym. Wskazane instytucje nie znajdują zastosowania w prawie administracyjnym, jednakże połączenie możliwości przedłużenia terminu ze względami interesu indywidualnego i publicznego stanowić będzie podstawę dla dalszych rozważań.

Moderowanie skutków upływu terminów materialnych w prawie administracyjnym

W prawie administracyjnym, co już podkreślono, brak jest ogólnych przepisów umożliwiających moderowanie skutków upływu terminów materialnych. Mając jednak na względzie rozważania podejmowane przez doktrynę prawa cywilnego oraz omówioną regulację z ordynacji podatkowej należy rozważyć, czy w prawie administracyjnym, poza regulacjami szczegółowymi, możliwe jest nieuwzględnienie upływu terminu.

W kontekście przedstawionych powyżej uwag należy zauważyć, że istotne znaczenie nie tylko dla postępowania administracyjnego, ale również dla prawa materialnego ma wyrażona w art. 7 k.p.a. zasada nakazująca organowi przy rozpatrywaniu sprawy administracyjnej, kierowanie się słusznym interesem strony oraz interesem społecznym. Chociaż normy wynikające z art. 7 k.p.a. nie mogą stanowić samodzielnej podstawy prawnej decyzji administracyjnej, to jednak – jako nakładające na organy publiczne istotne obowiązki w ramach rozpatrywania spraw administracyjnych – są miernikiem poprawności procedowania oraz realizacji norm materialnych wykorzystywanym w ramach kontroli instancyjnej oraz sądowoadministracyjnej⁴⁸. Naruszenie w trakcie postępowania zasad wynikających z art. 7 k.p.a. nie następuje w oderwaniu od innych reguł procesowych zawartych przede wszystkim w art. 10 § 1 k.p.a., 77 § 1 k.p.a. oraz art. 107 § 3 k.p.a., natomiast naruszenie art. 7 k.p.a. w sferze prawa materialnego powoduje następczo pogwałcenie normy prawnej będącej formalną podstawą prawną decyzji⁴⁹. Tym samym rozważyć należy, czy organ administracji publicznej przy stosowaniu norm ograniczonych w czasie terminem materialnym może naruszyć

⁴⁸ T. Woś, *Obowiązek uwzględniania interesu społecznego i słusznego interesu obywateli w toku postępowania administracyjnego* (art. 7 *in fine* k.p.a.), „Krakowskie Studia Prawnicze” 1987, z. XX, s. 118.

⁴⁹ *Ibidem*.

ważny interes strony lub interes publiczny w stopniu mogącym stanowić podstawę nieuwzględnienia upływu terminu.

Przekroczenie terminu materialnego jest okolicznością obiektywną, którą stosunkowo łatwo można zweryfikować w ramach postępowania administracyjnego. Oczywiście jest, że błędne obliczenie terminu przez organ administracji, prowadzące do negatywnych konsekwencji dla strony w sferze prawa materialnego i procesowego powinno stanowić przesłankę weryfikacji orzeczenia w toku instancji lub jego uchylecia w ramach postępowania sądownoadministracyjnego. Ze względu na podnoszony kilkakrotnie brak regulacji ogólnej dającej uprawnienie organom administracji do nieuwzględniania upływu terminu w określonych sytuacjach nie można zasadnie twierdzić, że organ samodzielnie może decydować w tym przedmiocie. Należy więc przyjąć, że organy administracji publicznej nie mogą samodzielnie moderować skutków upływu terminów prawa materialnego. Otwarta pozostaje jednak kwestia, czy organ odwoławczy lub sąd administracyjny mogą nie uwzględnić upływu terminu, który bezsprzecznie upłynął, jeżeli okoliczność ta została spowodowana nagannym postępowaniem organu.

W doktrynie prawa administracyjnego, podobnie jak w prawie cywilnym, obecna jest koncepcja nadużycia prawa⁵⁰, która zdaje się jedyną racjonalną podstawą do rozważań nad podjętym w przedmiotowej publikacji zagadnieniem. Wydaje się, chociaż wymaga to pogłębionych badań, że w sytuacji upływu terminu ze względu na nadużycie prawa przez organ administracji publicznej istnieje możliwość nieuwzględnienia tego faktu.

Koncepcja nadużycia prawa znana była już w okresie rzymskim i opierała się na założeniu, że „w interesie publicznym leży, aby ktoś nie korzystał źle ze swojej rzeczy”⁵¹. Twierdzenie to opierano na założeniu, że sposób korzystania z uprawnień może stanowić ich nadużycie. Ważna w tym zakresie jest konstatacja, że sprzeciw starożytnych wobec niewłaściwego korzystania z uprawnień wynikał z poczucia sprawiedliwości, natomiast podstawą ograniczających nadużycia działań prawnych były przede wszystkim wymogi interesu publicznego⁵².

Do nadużycia prawa w sferze prawa administracyjnego może dochodzić w szczególności w wyniku działania organu, który postępuje zgodnie z przyjętymi normami, ale w sposób sprzeczny z ich celem. Organ może więc korzystać z przysługujących mu kompetencji władczych w sposób niewłaściwy⁵³. Jeżeli celem wydawania aktów administracyjnych przez organ jest realizacja interesu ogólnego lub indywidualnego, to działanie organu dążące do realizacji innych celów powinno być uznane za nadużycie⁵⁴. Okoliczność nadużycia prawa nie jest

⁵⁰ Zob. P. Przybysz, *Nadużycie prawa w prawie administracyjnym*, [w:] H. Izdebski, A. Stępkowski (red.), *Nadużycie prawa*, Warszawa 2003, s. 187 i n.

⁵¹ F. Longchamps de Bérier, *Nadużycie prawa – u początków problemu*, *ibidem*, s. 45.

⁵² Tak, *ibidem*, s. 47–48.

⁵³ Por. E. Łętowska, *Głos w dyskusji*, [w:] H. Izdebski, A. Stępkowski (red.), *op. cit.*, s. 169–170.

⁵⁴ P. Przybysz, *Nadużycie prawa w prawie administracyjnym*, *ibidem*, s. 187.

łatwa do ustalenia i zrekonstruowania w ramach kontroli legalności działania organów administracji publicznej, gdyż pozornie postępowanie organów przybiera postać realizacji przyznanym kompetencji.

Należy w tym miejscu zauważyć, że możliwość nieuwzględnienia upływu terminu ze względu na niewłaściwe działanie organu w ramach przyznanym kompetencji znajduje potwierdzenie w orzecznictwie. W wyroku NSA z dnia 20 kwietnia 2000 r., sygn. akt V SA 1609/99 stwierdzono, że „niedopuszczalne jest podnoszenie przez organ zarzutu, iż wniosek o wydanie kolejnej wizy został złożony po terminie, skoro fakt ten został spowodowany działaniem organu, który – wbrew ciążyącym na nim powinnościom – nie zarejestrował zgłoszenia wniosku, gdy strona zgłosiła go jako niekompletny przed wyekspirowaniem terminu wizy. Tego rodzaju działanie organu administracji jest nie do pogodzenia z zasadami rzetelnej procedury (art. 7 k.p.a.), a przez to z konstytucyjną zasadą państwa prawa (art. 2 *Konstytucji RP*)”⁵⁵. Sąd administracyjny dopuścił tym samym możliwość nieuwzględnienia upływu terminu, w przypadku, gdy strona dokonała czynności ograniczonej terminem po jego upływie z winy organu.

Warto w tym miejscu zauważyć, że orzecznictwo sądów cywilnych, dopuszczające nieuwzględnienie w wyjątkowych sytuacjach przedawnienia roszczenia zostało wydane w stanach faktycznych, gdzie zarzutem tym dysponował podmiot obiektywnie silniejszy w ramach danego stosunku prawnego. Taki wniosek jest szczególnie uzasadniony w odniesieniu do zasądzania na podstawie przedawnionego roszczenia odszkodowania od Skarbu Państwa związanego z popełnionymi zbrodniami stalinowskimi⁵⁶, czy też w stosunku do możliwości nieuwzględnienia zarzutu przedawnienia zgłoszonego przez profesjonalnego ubezpieczyciela, który wykazał się nierzetelnym postępowaniem⁵⁷. Jeżeli więc w prawie administracyjnym zasadą niemal każdego stosunku prawnego jest nierównorzędność podmiotów i uprawnienie do władczego działania przysługujące organowi, to możliwość nadużycia kompetencji powinna być wnikliwie weryfikowana w ramach kontroli legalności rozstrzygnięć indywidualnych. Wzgląd na ochronę podmiotu słabszego w ramach stosunku administracyjnoprawnego przemawia za koniecznością poszukiwania i wprowadzania odpowiednich instytucji prawnych ograniczających tego rodzaju sytuacje. W obowiązującym stanie prawnym podstawową funkcję ochroną w ramach postępowania jurysdykcyjnego odgrywają zasady ogólne kodeksu postępowania administracyjnego, które uznawane są za „antidotum na inkwizycyjne cechy tego postępowania”⁵⁸.

⁵⁵ Wyrok NSA z 20 kwietnia 2000 r., sygn. akt V SA 1609/99, ONSA z 2001 r., nr 3, poz. 121.

⁵⁶ Zob. uchwała SN z 11 października 1996 r., sygn. akt III CZP 76/96, OSNC z 1997 r., nr 2, poz. 16.

⁵⁷ Zob. wyrok SA w Gdańsku z 18 maja 1995 r., sygn. akt ACr 251/95, „Przegląd Orzecznictwa SA w Gdańsku” 1995, nr 2, poz. 28.

⁵⁸ A. Gill, *Zasady postępowania administracyjnego jako antidotum na „inkwizycyjne” cechy tego postępowania*, [w:] J. Niczyporuk (red.), *Kodyfikacja postępowania administracyjnego na 50-lecie K.P.A.*, Lublin 2010, s. 183–187.

Zasadne wydaje się przyjęcie, że w wyjątkowych sytuacjach, kiedy organ administracji publicznej lub inny podmiot dysponujący władztwem swoim działaniem nadużywa przysługujących mu kompetencji, świadomie działa wbrew słusznemu interesowi obywatela, a w konsekwencji również interesowi publicznemu, doprowadzając do uchybienia terminu, wówczas możliwe jest nieuwzględnienie upływu terminu materialnoprawnego. Obowiązek weryfikacji legalności działania organów w związku z przypadkami nadużywania kompetencji należy w szczególności do sądów administracyjnych, które powinny piętnować wszelkie przejawy naruszania dobra obywateli oraz wspólnego przez dysponentów władztwa. Sąd powinien w przypadku stwierdzenia nadużycia prawa uchylić akt administracyjny będący przedmiotem zaskarżenia. W takiej sytuacji należałoby przyjąć, że termin materialny faktycznie nie upłynął z uwagi na niewłaściwe rozpatrywanie sprawy przez organ i możliwe jest ponowne merytoryczne orzeczenie. Założenie takie jest konieczne w związku z przyjęciem, że skutkiem upływu terminu jest wygaśnięcie praw i obowiązków o charakterze materialnym, czego konsekwencją jest niemożliwość nawiązania stosunku administracyjnoprawnego. Jeżeli wraz z upływem terminu materialnego, bez względu na okoliczności, ostatecznie i nieodwracalnie wygasa prawo, to wówczas niemożliwe byłoby ponowne wydanie merytorycznego orzeczenia w sprawie.

Kontynuując rozważania należy podkreślić, że w ramach typowego stosunku administracyjnego trudno jest przypisać nadużycie prawa innemu podmiotowi niż organ administracji publicznej⁵⁹. Sytuacja taka wydaje się teoretycznie dopuszczalna jedynie w odniesieniu do ograniczonego zakresu stosunków, w których organ orzeka na zasadzie „administracyjnego wyrokowania”, kształtując prawa lub obowiązki kilku stron postępowania⁶⁰. W perspektywie tego typu stosunków, gdzie występują strony o spornych interesach, działanie jednej z nich może przyjmując formy nadużycia uprawnień w odniesieniu do praw innej, nie będącej organem strony. W takim też zakresie ewentualne zastosowanie może znaleźć koncepcja nadużycia prawa.

Dodatkowo należy zauważyć, że okolicznością która uzasadnia nieuwzględnienie upływu terminu materialnego jest wystąpienie zdarzenia niosącego znamiona siły wyższej, jak klęska żywiołowa lub ekologiczna, działania wojenne lub atak terrorystyczny, powodującego dyskontynuację pracy administracji publicznej. W sytuacjach obiektywnego braku dostępu do administracji niewłaściwe byłoby przyjęcie, że termin materialny upłynął i zaktualizowały się negatywne konsekwencje tego faktu.

⁵⁹ Por. P. Przybysz, *Nadużycie prawa w prawie administracyjnym*, [w:] H. Izdebski, A. Stępkowski (red.), *op. cit.*, s. 197–198.

⁶⁰ Zob. J. Borkowski, *Prawo procesowe administracyjne*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System prawa administracyjnego*, t. 9, *Prawo procesowe administracyjne*, red. A. Skoczylas, J. Borkowski, B. Adamiak, Warszawa 2010, s. 146.

W odniesieniu do przedstawionych uwag uprawniona wydaje się ogólniejsza konkluzja dotycząca stosowania w ramach załatwiania sprawy administracyjnej art. 7 k.p.a. w zakresie, w jakim nakłada na organy publiczne obowiązek uwzględniania interesu społecznego i słusznego interesu obywatela, a mianowicie, że norma ta może spełniać podobną funkcję jak klauzula generalna określona w art. 5 k.c. Oba wskazane unormowania otwierają bowiem drogę do oceny legalności działania stron postępowania poza kategorie czysto prawne, umożliwiając odniesienie do aksjologii i zasad słuszności (sprawiedliwości)⁶¹. Działanie zgodne z prawem pozytywnym może w szczególnych okolicznościach przybierać formy nieakceptowane w demokratycznym państwie prawnym, wypaczając cele dla jakich prawo zostało ustanowione. Strony stosunku cywilnoprawnego wykorzystując swe prawa podmiotowe, mogą naruszyć niedookreślone zasady współżycia społecznego, natomiast działanie organów publicznych na podstawie przyznanych kompetencji godzić w interes społeczny lub słuszny interes obywatela. Naruszenie zasad współżycia społecznego, jak również obowiązku uwzględniania dobra wspólnego i indywidualnego nie może natomiast być chronione w państwie demokratycznym. Dokonując oceny konkretnego przypadku przez pryzmat klauzul generalnych i zwrotów niedookreślonych należy oczywiście kierować się wstrzeźliwością oraz ponadstandardowym umiarem, gdyż zbyt pochopne i częste korygowanie regulacji prawnych poprzez odwołania aksjologiczne może prowadzić do negatywnych konsekwencji w postaci rozchwiania systemu prawa i braku pewności co do jego obowiązywania i stosowania.

Dobrami chronionymi, które uzasadniają takie podejście do prezentowanego zagadnienia są względy dobra indywidualnego i publicznego zawarte w szczególności w takich wartościach jak sprawiedliwość, zaufanie do organów publicznych, pewność prawa, w tym również w zakresie jego stosowania, a także ochrona podmiotu słabszego (obywatela).

Kończąc należy podkreślić, że podstawą prawną ewentualnego nieuwzględnienia upływu terminu prawa materialnego z uwagi na nadużycie kompetencji lub prawa będzie art. 7 k.p.a. łączenie z normą prawną określającą dany termin materialny. Dodatkowo w grę wchodzić mogą inne przepisy postępowania nakładające na organy władzy publicznej liczne obowiązki wobec obywateli.

Podsumowanie

Wypracowana w doktrynie i orzecznictwie prawa cywilnego konstrukcja nieuwzględniania przedawnienia roszczenia oraz upływu terminu zawitego odnosząca się do sytuacji wyjątkowych wykształcona w oparciu o treść art. 5 k.c.

⁶¹ Por. M. Zdyb, *Zasady ogólne Kodeksu postępowania administracyjnego jako fundament kształtowania współczesnego ładu konstytucyjnego*, [w:] J. Niczyporuk (red.), *op. cit.*, s. 957.

nie może znaleźć zastosowania na gruncie prawa administracyjnego. Organy administracji publicznej działające zgodnie z zasadą legalności nie są uprawnione do korekty lub nieuwzględnienia upływu terminu prawa materialnego. Podstawą tego typu działań mogą być wyłącznie przepisy szczególne. W prawie administracyjnym brak jest jednak regulacji, która odpowiadałaby instytucji odroczenia lub przedłużenia terminu określonej w art. 48 oraz 50 o.p.

W tak określonych warunkach wydaje się, że jedyna możliwość nieuwzględnienia upływu terminu materialnego w prawie administracyjnym związana jest z instytucją nadużycia prawa przez organ administracji publicznej lub inny podmiot dysponujący władztwem. Jeżeli zatem organ rozpatrując sprawę nadużył przysługujących mu w danym stosunku prawnym kompetencji, w wyniku czego uczestniczący w sprawie podmiot administrowany dopuścił się naruszenia terminu materialnego, wówczas dopuszczalne wydaje się nieuwzględnienie upływu terminu. Weryfikacja działania organu nadużywającego kompetencji możliwa jest przede wszystkim w ramach postępowania sadowoadministracyjnego. Podstawą prawną owej weryfikacji może być w szczególności art. 7 k.p.a. wraz z normą określającą dany termin materialny. Wzgląd na interes społeczny oraz indywidualny w ramach materialnych i procesowych stosunków administracyjnych oraz wymogi demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji) nakazują ochronę obywateli przed działaniem organów publicznych podejmowanym z nadużyciem przysługujących kompetencji.

Przedstawiona w opracowaniu teza o możliwości nieuwzględnienia upływu terminu materialnego jest niewątpliwie kontrowersyjna, jednakże może stanowić punkt wyjścia do dalszych pogłębionych badań nad instytucją nadużycia prawa oraz terminami materialnymi w prawie administracyjnym.