Przegląd Sejmowy
nr 5(166)/2021, s. 217–226; https://doi.org/10.31268/PS.2021.67

Mirosław Wincenciak*

Glosa do Uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 listopada 2020 r., sygn. akt II OPS 1/20

Commentary to the Resolution of the Supreme Administrative Court of 30 November 2020, Ref. No. II OPS 1/20

In the commented resolution, the Supreme Administrative Court expressed the position that the deadline specified in Article 318(1) of the Environmental Protection Law is a procedural period. The position of the Supreme Administrative Court is not accurate, because the structure of this provision, the subject matter of the relationship referred to in Article 318 of the Act, as well as the evaluation of the regulation from the systemic perspective, lead to the conclusion that the analysed period is of a substantive nature and cannot be reinstated.

Keywords: substantive period, procedural period

W glosowanej uchwale Naczelny Sąd Administracyjny wyraził stanowisko, że termin określony w art. 318 ust. 1 ustawy Prawo ochrony środowiska jest terminem procesowym. Stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego nie jest trafne, gdyż konstrukcja tego przepisu, przedmiot stosunku, którego dotyczy art. 318 powołanej ustawy, a także ocena regulacji z perspektywy systemowej prowadzą do wniosku, że analizowany termin ma charakter materialny i nie podlega przywróceniu.

Słowa kluczowe: termin materialny, termin procesowy

---

* **Dr hab. Mirosław Wincenciak**
Uniwersytet w Białymstoku, Wydział Prawa, Polska
University of Bialystok, The Faculty of Law, Poland
sędzia Naczelnego Sądu Administracyjnego
m.wincenciak@uwb.edu.pl, https://orcid.org/0000-0003-3099-1012

Termin do złożenia wniosku o odroczenie płatności opłaty za korzystanie ze środowiska albo administracyjnej kary pieniężnej, określony w art. 318 ust. 1 Ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska, jest terminem materialnym.

I. W glosowanej uchwale Naczelny Sąd Administracyjny [dalej: NSA] stwierdził, że: „Termin, w jakim powinien być złożony wniosek o odroczenie płatności opłaty za korzystanie ze środowiska albo administracyjnej kary pieniężnej, określony w art. 318 ust. 1 Ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2019 r. poz. 1396, ze zm.), jest terminem procesowym". Wspomniana uchwała została podjęta na wniosek Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego w związku z rozbieżnością w orzecznictwie sądów administracyjnych dotyczącą interpretacji przepisu art. 318 ust. 1 Ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2019 r. poz. 1396, ze zm.) [dalej: p.o.ś.]. Owa rozbieżność polega na tym, że według poglądu wyrażanego w części orzeczeń przyjmowano, że powołany termin ma charakter materialny, a w konsekwencji jest terminem nieprzywracalnym. Zgodnie z innym stanowiskiem określano go jako procesowy, a zatem taki, który może być przywrócony na podstawie przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego [dalej: k.p.a.].

U podstaw stanowiska wyrażonego w powołanej uchwale legły zasadniczo dwa argumenty: pierwszy, wskazujący na stosunkowo krótki termin do złożenia wniosku o odroczenie płatności kary pieniężnej, co, w ocenie NSA, przemawia za jego procesowym charakterem. Drugi powód to względy ochrony środowiska. Podniesiono bowiem, że instytucja odroczenia płatności służy nie tylko podmiotowi zobowiązanemu do ich uiszczenia, ale również ochronie środowiska. Głównym warunkiem jej zastosowania jest realizacja przez tenże podmiot przedsięwzięcia, co zapewni usunięcie przyczyn ponoszenia podwyższonych opłat albo kar. Tak więc celem powyższego przepisu jest motywowanie zobowiązanych podmiotów do podejmowania działań eliminujących te przyczyny. Sąd odwołał się do literatury przedmiotu, w której podnosi się, że za uznaniem możliwości przywrócenia terminu do złożenia wniosku o odroczenie płatności przemawiają także względy pragmatyczne, gdyż w ten sposób zwiększa się szansa na realizację przedsięwzięć mogących wpłynąć na poprawę stanu środowiska. W takiej sytuacji przywracalność terminu z art. 318 ust. 1 p.o.ś. otwierałaby stronie dodatkową możliwość ubiegania się o przyznanie uprawnienia do odroczenia terminu płatności.

Podjęta w tej sprawie uchwała oprócz niewątpliwej wartości, jaką jest ujednolicenie orzecznictwa sądowego w zakresie wykładni powołanego przepisu, ma walor o charakterze uniwersalnym – dotyczy bowiem określenia kryteriów rozgraniczenia terminów materialnych od terminów procesowych w prawie administracyjnym.

II. Wskazując kryteria rozgraniczenia terminów procesowych i materialnych, należy ich poszukiwać w istocie regulacji administracyjnoprawnej i cechach terminów dotyczących stosunków administracyjnoprawnych, gdyż prawo administracyjne, tak jak każda inna gałąź prawa, zawiera swoiste instrumenty i konstrukcje prawne. Warto w tym miejscu wspomnieć wypowiedzi doktryny podnoszące zawodność prostej transpozycji interpretacji przyjętych w innych dziedzinach prawa, bowiem po przeprowadzeniu zabiegów

dostosowawczych, odpowiadających istocie prawa administracyjnego, cechą wspólną obu konstrukcji może pozostać niewiele więcej niż taka sama nazwa[1]. Określanie cech instytucji prawa administracyjnego powinno więc odbywać się niezależnie.

III. Wartością prawodawstwa w każdej dyscyplinie prawnej powinna być materialna harmonia rozwiązań dotyczących poszczególnych instytucji prawnych. Owa harmonia ma wynikać z wypracowanych założeń określonej instytucji prawa. Wypracowanie przedmiotu, zakresu i cech konstytutywnych danej instytucji prawa ma wielkie znaczenie dla procesu 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 prawa[2]. „Jednolitość danej instytucji prawnej eliminuje spory kompetencyjne, dostosowuje ochronę i kontrolę do jej istoty i czyni tę instytucję czytelną”[3].

IV. Badanie 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. Dlatego też wspomniana możliwość transpozycji pojęcia i jego istoty z innej gałęzi na grunt prawa administracyjnego nie może być uznana za właściwą, bo nie uwzględnia specyficznych dla tego prawa uwarunkowań. Stąd odwoływanie się na przykład do koncepcji terminów materialnych w prawie cywilnym może być jedynie ogólne z uwagi na istotne, a zarazem oczywiste różnice w zakresie funkcji i przedmiotu regulacji w obu tych gałęziach prawa.

V. W prawie administracyjnym nie ma regulacji analogicznych do Kodeksu karnego [dalej: k.k.] czy Kodeksu cywilnego [dalej: k.c.], które normują istotę każdej z tych gałęzi prawa, w tym także kwestię terminów prawa materialnego oraz ich cech[4]. Brak regulacji ogólnej, która zarysowuje istotę danej instytucji, niewątpliwie nie ułatwia procesu stosowania prawa. W konsekwencji przedstawianie wniosków ogólnych na temat jej cech z perspektywy jednej ustawy musi być z założenia bardziej wstrzemięźliwe, gdyż próba zarysowania ram danej konstrukcji prawnej może spotkać się z zarzutem wnioskowania *pars pro toto*. W judykaturze zauważa się brak regulacji ogólnej prawa administracyjnego. Wskutek tego na przykład rozwiązania

[1] F. Fleiner, *Instituciones de derecho administrativo*, Editorial Labor, Barcelona 1933, s. 46–47.

[2] J. Zimmermann, *Aksjomaty prawa administracyjnego*, Wolters Kluwer, Warszawa 2013, s. 22.

[3] *Ibidem*, s. 59.

[4] W nauce prawa administracyjnego od dawna wskazuje się na potrzebę wprowadzenia regulacji normującej podstawowe instytucje prawa administracyjnego, *confer* J. Świątkiewicz, *Koncepcja projektu ustawy – przepisy ogólne prawa administracyjnego*, PiP 1988, nr 8; Z. Leoński, *Projekt ustawy o przepisach ogólnych prawa administracyjnego*, „Organizacja. Metody. Technika” 1988 nr 2, s. 3 i n.; *Prawo administracyjne. Materiały źródłowe*, zebrał i opracował zespół w składzie E. Smoktunowicz *et. al.*, „Prawo i Praktyka Gospodarcza”, Białystok 1997, s. 315–331; *Projekt ustawy – przepisy ogólne prawa administracyjnego*, „Biuletyn RPO” 2008, nr 60.

zawarte w k.p.a. w zakresie obliczania terminów procesowych stosuje się także do terminów uznawanych za materialne nawet wówczas, gdy regulacja materialna nie zawiera takiego odesłania[5].

VI. Odwołując się do cech swoistych regulacji każdej gałęzi prawa zauważyć należy, że taką cechą prawa administracyjnego jest to, iż wniosek podmiotu administrowanego (oświadczenie woli) skierowany do organu administracji publicznej w celu uzyskania czy potwierdzenia uprawnienia administracyjnego jest immanentnie związany z procedurą administracyjną. Oświadczenie podmiotu administrowanego jest impulsem do jej wszczęcia, niezależnie od tego, czy wniosek złożono z zachowaniem terminu, czy też nie – o ile taki termin został w przepisach prawa ustanowiony. Jednocześnie ustalenie przez organ administracji publicznej, że oświadczenie woli złożono z przekroczeniem terminu, ma wpływ na przebieg procedur administracyjnych. Wniesienie żądania po upływie terminu określonego w ustawie dla dochodzenia określonych uprawnień jest kwalifikowane jako pierwotna bezprzedmiotowość postępowania[6]. Ponadto w doktrynie wskazuje się, że termin materialny nie może być weryfikowany w oparciu o przepisy art. 58 i art. 59 k.p.a.[7]

VII. Ocena charakteru terminu musi uwzględniać skutki, jakie ustawodawca powiązał z jego niezachowaniem. Terminy procesowe to terminy zastrzeżone dla uczestników postępowania na dokonanie czynności przewidzianych prawem oraz terminy dla organu na dokonanie czynności. Terminy procesowe podlegają przedłużeniu (urzędowe) oraz przywróceniu (urzędowe i ustawowe). Terminy materialne to terminy, upływ których powoduje powstanie skutków w sferze uprawnień lub obowiązków podmiotów administrowanych. Za termin materialny uznaje się okres, w którym nastąpić może ukształtowanie praw lub obowiązków jednostki w ramach administracyjnoprawnego stosunku

---

[5] *Confer* Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 11 lutego 2014 r., sygn. akt II SA/Bk 829/13, LEX nr 1513194. W orzecznictwie sądów administracyjnych formułowany jest pogląd, że do terminów materialnoprawnych ma zastosowanie zasada określona w art. 57 § 5 k.p.a. W myśl art. 57 § 5 k.p.a. termin uważa się za zachowany, jeżeli przed jego upływem pismo zostało na przykład nadane w polskiej placówce pocztowej operatora publicznego (*confer* Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 12 grudnia 2006 r., sygn. akt II OSK 79/06, LEX nr 319177, Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 13 marca 2007 r., sygn. akt II OSK 445/06, LEX nr 341353 oraz Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 30 stycznia 2006 r. sygn. akt II SA/Łd 1026/05). Z kolei w Postanowieniu Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 1 grudnia 2020 r., sygn. akt I OW 70/20 zauważono, że ustawa Prawo o ruchu drogowym nie określa sposobu obliczania terminu, o którym mowa w art. 78 ust. 2 pkt 1 tej ustawy. (Jest to 30-dniowy termin wyznaczony właścicielowi pojazdu do zawiadomienia starosty o nabyciu lub zbyciu pojazdu. Niezawiadomienie organu jest zagrożone administracyjną karą pieniężną). W uzasadnieniu powołanego postanowienia NSA wskazał: „Wobec wysokiej represyjności powołanych przepisów, termin do wykonania powołanego obowiązku należy interpretować na korzyść podmiotów zobowiązanych, to jest przyjmując, że nie wlicza się do niego sobót ani dni świątecznych".

[6] Z.R. Kmiecik, *Wszczęcie ogólnego postępowania administracyjnego*, Wolters Kluwer, Warszawa 2014, s. 211–212.

[7] E. Szewczyk, M. Szewczyk, *Odmowa wszczęcia postępowania administracyjnego w kontekście art. 61 a k.p.a.*, RPEiS 2012, nr 1, s. 45.

materialnego[8]. Jak wskazuje Zbigniew Romuald Kmiecik, terminy materialne są to terminy do dokonania czynności wywołujących bezpośrednie skutki materialnoprawne, niezależnie od tego, czy dokonywane są w ramach postępowania, czy poza nim oraz bez względu na to, czy wywołują także skutki procesowe, czy też nie[9]. Zatem czynność podmiotu administrowanego, co do zasady, powoduje wszczęcie procedury administracyjnej w przedmiocie przyznania uprawnienia podmiotowi administrowanemu i jednocześnie jest oświadczeniem podmiotu administrowanego o zamiarze skorzystania z przysługującego mu uprawnienia administracyjnego. Czynność podmiotu administrowanego, tak jak w rozpoznawanym przypadku oświadczenie o odroczeniu płatności, wywołuje skutek w postaci złożenia oświadczenia o zamiarze skorzystania z uprawnienia, co jednocześnie prowadzi do uruchomienia procedury administracyjnej w celu zweryfikowania wniosku (oświadczenia woli podmiotu administrowanego) pod kątem spełnienia przesłanek ustawowych do wydania orzeczenia o odroczeniu terminu płatności. Złożenie wniosku w terminie powoduje zatem uruchomienie postępowania administracyjnego, które może zakończyć się wydaniem aktu przyznającego uprawnienie administracyjne lub stwierdzającego jego istnienie. Z kolei zainicjowanie procedury po upływie terminu powoduje odmowę przyznania, ukształtowania lub potwierdzenia uprawnienia administracyjnego z uwagi na uchybienie terminowi[10]. Trzeba wskazać, że konstrukcje prawne polegające na złożeniu oświadczenia woli (wniosku) przez podmiot administrowany o przyznanie mu lub potwierdzenie uprawnienia administracyjnego w terminie zakreślonym przez prawodawcę są często stosowane w prawie administracyjnym i w dotychczasowej praktyce orzeczniczej tego rodzaju terminy były uznawane za terminy materialne. Jako przykład można tu wskazać art. 122 ust. 7 Ustawy z dnia 14 grudnia 2016 roku – Prawo oświatowe [dalej: p.o.], który stanowi, że dofinansowanie przygotowania zawodowego jest przyznawane na wniosek pracodawcy złożony w terminie trzech miesięcy od dnia zdania egzaminu przez młodocianego pracownika. Przyjmuje się, że termin ten jest terminem prawa materialnego. W tak zakreślonym terminie pracodawca, który zawarł z młodocianym pracownikiem umowę o pracę w celu przygotowania zawodowego, może złożyć wniosek o dofinansowanie kosztów jego kształcenia. W przypadku złożenia wniosku z uchybieniem terminu organ nie może orzec o jego przywróceniu, ponieważ termin ten z uwagi na swój materialnoprawny charakter nie podlega przywróceniu na podstawie art. 58 k.p.a.[11]. Innym przykładem terminu materialnego, powołanym także w glosowanej uchwale, może być termin sześciu miesięcy do wystąpienia z żądaniem ustanowienia prawa wieczystej dzierżawy lub prawa zabudowy gruntu położonego w Warszawie, przewidziany w art. 7 ust. 1 Dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy [dalej: dekret]. Zachowanie

[8] B. Adamiak, *Glosa do wyroku NSA z 26 sierpnia 1999 r. V SA 708/99 OSP 2000 nr 9 poz. 134 s. 451.*

[9] Z.R. Kmiecik, *Strona jako podmiot oświadczeń procesowych w postępowaniu administracyjnym*, Wolters Kluwer, Warszawa 2008, s. 268.

[10] M. Wincenciak, *Przedawnienie w polskim prawie administracyjnym*, Wolters Kluwer, Warszawa 2019, s. 113.

[11] *Confer* Wyrok NSA z dnia 16 czerwca 2009 r., sygn. akt I OSK 95/09, LEX 563313; Wyrok WSA w Gorzowie Wlkp. z dnia 4 kwietnia 2019 r., sygn. akt II SA/Go 389/19, LEX nr 2721621.

tego terminu także powodowało dwojakie konsekwencje prawne: skuteczne wszczęcie postępowania administracyjnego w sprawie oraz jednocześnie możliwość przyznania prawa wnioskodawcy. Termin ten określa się jako termin zawity prawa materialnego, gdyż z jego upływem wygasało uprawnienie do uzyskania w szczególnym trybie prawa wieczystego użytkowania[12]. Natomiast art. 15b ust. 3 ustawy o świadczeniach rodzinnych [dalej: u.ś.r] stanowi, że wniosek o wypłatę jednorazowej zapomogi składa się w terminie 12 miesięcy od dnia narodzin dziecka, a w przypadku gdy wniosek dotyczy dziecka objętego opieką prawną, opieką faktyczną albo dziecka przysposobionego – w terminie 12 miesięcy od dnia objęcia dziecka opieką albo przysposobienia, nie później jednak niż do ukończenia przez dziecko 18. roku życia. W orzecznictwie sądów administracyjnych jednolicie przyjmuje się, że po upływie tego terminu osoba uprawniona traci możliwość skutecznego dokonania czynności złożenia wniosku, a termin wynikający z tego przepisu jest terminem nieprzywracalnym[13]. Według art. 91 ust. 3 ustawy o pomocy społecznej [dalej: u.p.s.], pomocy dla cudzoziemca udziela się na wniosek cudzoziemca złożony do starosty za pośrednictwem powiatowego centrum pomocy rodzinie w terminie 60 dni od dnia uzyskania przez cudzoziemca w Rzeczypospolitej Polskiej statusu uchodźcy lub ochrony uzupełniającej lub uzyskania przez niego zezwolenia na pobyt czasowy udzielonego w związku z okolicznością, o której mowa w art. 159 ust. 1 pkt 1 lit. c lub d Ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach[14]. Również ten termin jest uznawany w orzecznictwie za termin prawa materialnego[15].

VIII. Według art. 318 ust. 1 p.o.ś. wniosek o odroczenie terminu płatności opłaty albo kary powinien zostać złożony do właściwego organu przed upływem terminu, w którym należy ją uiścić. Art. 318 ust. 2 p.o.ś. zaś stanowi, że złożenie wniosku o odroczenie terminu płatności opłat nie zwalnia z obowiązku ich uiszczenia w części, w jakiej nie mogą podlegać odroczeniu. W art. 318 ust. 3 określono, że wniosek powinien zawierać: 1) wskazanie wysokości opłaty lub kary, o odroczenie terminu płatności której występuje strona; 2) opis realizowanego przedsięwzięcia; 3) harmonogram realizacji przedsięwzięcia ze wskazaniem etapów nie dłuższych niż sześć miesięcy. Ponadto jeżeli istnieją zastrzeżenia co do możliwości sfinansowania przez wnioskodawcę planowanych przedsięwzięć, właściwy organ może zażądać dodatkowo przedłożenia dowodów potwierdzających możliwość finansowania przedsięwzięcia (ust. 4). W ustawie zastrzega się, że organ, w drodze decyzji, odmawia odroczenia terminu płatności opłaty lub kary, jeżeli nie są spełnione warunki odroczenia określone ustawą (ust. 6). Ponadto organ właściwy do rozpatrzenia wniosku przesyła egzemplarz decyzji orzekającej w sprawie terminu płatności opłaty albo

[12] *Confer* Uchwałę NSA z dnia 14 października 1996 r., OPK 19/96, ONSA 1997/2/56.

[13] *Confer* np. wyroki: NSA z dnia 4 lutego 2010 r., sygn. akt I OSK 1184/09; WSA w Poznaniu z dnia 20 grudnia 2018 r., sygn. akt II SAB/Po 115/18, LEX nr 2609779; WSA w Bydgoszczy z dnia 13 września 2017 r., sygn. akt II SAB/Bd 52/17, LEX nr 2375472.

[14] Tekst jednolity Dz.U.2020.35.

[15] *Confer* np. wyroki: NSA z dnia 21 czerwca 2016 r., sygn. akt II OSK 2585/14, ONSAiWSA 2017/5/80; WSA w Krakowie z dnia 29 listopada 2019 r., sygn. akt III SA/Kr 1022/19, LEX nr 2758996; WSA w Warszawie z dnia 28 września 2006 r., sygn. akt I SA/Wa 1092/06, LEX nr 256645.

kary do powiatu albo gminy, których dochodów dotyczy odroczenie (ust. 6a). W przypadku wniesienia wniosku, o którym mowa w ust. 1, naliczane są odsetki za zwłokę na zasadach określonych w przepisach działu III ustawy – Ordynacja podatkowa (ust. 7).

Z przedstawionej regulacji wynika, że wniosek o odroczenie terminu płatności może dotyczyć opłaty albo kary. Charakter należności ma znaczenie z punktu widzenia uzyskania wiedzy o terminie, bowiem obowiązek uiszczenia opłat za korzystanie ze środowiska wynika z mocy samego prawa, a kar pieniężnych – z decyzji administracyjnej, wymierzającej karę pieniężną za dany okres[16]. Zgodnie z art. 281 ust. 3 *in fine* p.o.ś. termin płatności administracyjnej kary pieniężnej wynosi 14 dni od dnia, w którym decyzja o wymiarze kary stała się ostateczna. Niewątpliwie termin określony w art. 318 ust. 1 p.o.ś. jest terminem do realizacji uprawnienia podmiotu administrowanego. Dochowanie tego terminu i spełnienie pozostałych warunków ustawowych rodzi po stronie podmiotu administrowanego uprawnienie do rozłożenia należności (kary albo opłaty) na raty. Rozpatrzenie wniosku przez organ administracji publicznej wieńczy wydanie decyzji administracyjnej pozytywnej albo negatywnej – jeżeli nie zostały spełnione warunki określone ustawą.

Zgodzić się należy ze stanowiskiem NSA, że termin do złożenia wniosku o odroczenie płatności administracyjnej kary pieniężnej jest terminem krótkim. Jednak okoliczność ta nie może przesądzać o kwalifikowaniu tego terminu jako procesowego, a precyzyjniej rzecz ujmując – jako terminu, do którego stosuje się przepisy k.p.a. o przywracaniu terminu. Prawidłowe określenie długości terminu wymaga od prawodawcy wyważenia wartości i celów, które ma realizować regulacja prawna. Na określenie tej długości powinny mieć wpływ poszczególne cele danych przepisów, cele danej instytucji prawnej, wreszcie cele samej ustawy. Długość terminu powinna być wypadkową wyznaczonych *in abstracto* wagi i charakteru dochodzonego uprawnienia administracyjnego. Ustanawiając taki termin, należy uwzględniać rodzaj i cechy stosunku prawnego oraz skuteczność mechanizmów uzyskania wiedzy o zdarzeniu, które inicjuje bieg terminu.

W omawianym przypadku ustalenie zdarzenia inicjującego bieg terminu do złożenia wniosku o odroczenie terminu płatności nie powinno budzić w podmiocie administrowanym wątpliwości, termin ten biegnie bowiem od daty doręczenia podmiotowi decyzji o wymierzeniu administracyjnej kary pieniężnej. Zatem w przypadku decyzji pierwszoinstancyjnej, jeśli podmiot nie składa od niej odwołania, jest to termin 28 dni od daty doręczenia decyzji, a w przypadku decyzji organu odwoławczego – 14 dni od daty jej doręczenia. Niewątpliwie termin wyrażony w art. 318 ust. 1 p.o.ś. w zestawieniu z przykładami terminów przytoczonymi w uzasadnieniu uchwały NSA jest krótki. Jak już jednak wspomniałem, długość terminu powinna być adekwatna do wagi i charakteru uprawnienia administracyjnego oraz ocenianych obiektywnie możliwości uzyskania informacji o zdarzeniu inicjującym bieg tego terminu. W przypadku wskazanego przez NSA terminu w dekrecie oraz terminu w art. 73 ust. 4

[16] K. Gruszecki, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, wyd. 5, WKP Wolters Kluwer, Warszawa 2019, teza 5.

Ustawy z dnia 13 października 1998 r. – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną[17] [dalej: ustawa] często było tak, że podmioty uprawnione nie miały wiedzy o rozpoczęciu biegu danego terminu. Terminy te musiały być zatem odpowiednio długie. Trzeba też mieć na względzie i to, że termin w dekrecie dotyczył byłych właścicieli tzw. gruntów warszawskich, rozproszonych po całym świecie na skutek wydarzeń związanych z II wojną światową. Należy również wziąć pod uwagę realia Warszawy tuż po II wojnie światowej, miasta opuszczonego przed ludność, z istniejącymi wówczas ograniczonymi środkami komunikacji oraz możliwości techniczne uzyskania wiedzy o prawie PRL z tego okresu. Dlatego też porównywanie długości terminu określonego w dekrecie i w ustawie z długością terminu z art. 318 ust. 1 p.o.ś. nie można uznać za właściwe. Niewątpliwie termin do dokonania czynności musi być terminem realnym w tym sensie, że przy dołożeniu należytej staranności podmiot uprawniony ma obiektywną możliwość dokonania danej czynności z zachowaniem terminu. W przeciwnym wypadku ustanowione uprawnienie administracyjne staje się atrapą uprawnienia. Biorąc pod uwagę to, że wymierzenie kary pieniężnej jest następstwem prowadzonego postępowania w sprawie, w której podmiot administrowany przewiduje, że zostanie mu wymierzona administracyjna kara pieniężna, podmiot ten może podjąć czynności przygotowawcze do złożenia wniosku jeszcze przed doręczeniem decyzji nakładającej karę. Zatem nawet termin 14 dni – w przypadku rozpoczęcia jego biegu od daty doręczenia decyzji wydanej w postępowaniu odwoławczym – jest terminem realnym.

IX. W systemie prawa administracyjnego nie ma wprost wyrażonych reguł rozgraniczenia terminów materialnych od procesowych. Pożądane byłoby zatem określenie jednoznacznych kryteriów w tym zakresie. Brak przepisów ogólnych prawa administracyjnego powoduje, że wnioskowanie na temat charakteru terminu z perspektywy danej ustawy może okazać się nie w pełni uzasadnione z perspektywy systemowej. Wydaje się jednak, że i w doktrynie prawa administracyjnego, i w powołanym w glosie orzecznictwie sądów administracyjnych wypracowano przynajmniej dwie reguły interpretacyjne dotyczące określenia charakteru terminów. Pierwsza to reguła, według której nie ma znaczenia umiejscowienie normy określającej termin w regulacji ze swojej istoty materialnej czy też procesowej[18]. Ustawy normujące przede wszystkim procedurę zawierają konstrukcje terminów materialnych, jak chociażby k.p.a.[19], i odwrotnie. Druga wypracowana

[17] Dz.U.1998.133.872.

[18] Odrębną kwestią jest umiejscowienie terminu w układzie pionowym źródeł prawa powszechnie obowiązującego. Terminy materialne, biorąc pod uwagę ich istotę, nie powinny być lokowane w aktach wykonawczych do ustaw, chyba że z upoważnienia ustawowego da się jednoznacznie wyinterpretować kompetencję do określenia takiego terminu. Taka technika cedowania regulacji wydaje się wątpliwa, skoro kwestie materialne znajdują się w rozporządzeniu. *Confer* uchwała NSA z dnia 20 maja 2010 r., sygn. akt I OPS 12/09, ONSAiWSA 2010/5/83. Trzeba też odnotować, że terminy w aktach wykonawczych określa się w judykaturze jako materialne. *Confer* np. Wyrok NSA z dnia 29 sierpnia 2008 r., sygn. akt I FSK 1954/07, LEX nr 494578.

[19] Na przykład termin uchylenia decyzji w trybie wznowienia postępowania (art. 146 § 1) jest uznawany za termin materialny – *confer* Z.R. Kmiecik, *Strona...*, s. 265. Podobnie kwalifikuje się termin stwierdzenia nieważności decyzji (art. 156 § 2 k.p.a.) – *confer* B. Adamiak, *Glosa do wyroku WSA w Gliwicach z dnia 3 grudnia 2009 r., II SA/Gl 434/09, OSP 2012/2/15*.

reguła to określenie charakteru terminu z perspektywy skutków, jakie ustawodawca powiązał z jego niezachowaniem. Z przytoczonych w punkcie siódmym glosy przykładów regulacji popartych orzecznictwem sądowym wynika, że niedochowanie terminu przez podmiot uprawniony powoduje nieskuteczność podjętej czynności. Wprawdzie w przypadku przepisów p.o., u.p.s. czy dekretu prawodawca nie określa skutków prawnych uchybienia terminowi, to jednak w orzecznictwie nie spotyka się wątpliwości co do tego, że uchybienie tym terminom przesądza o negatywnym rozpatrzeniu wniosku[20]. Zachowanie terminu zatem jest jednym z warunków przyznania lub stwierdzenia uprawnienia administracyjnego. Względy systemowe przemawiają za tym, by analogiczną konsekwencję przyjąć w odniesieniu do uchybienia terminowi z art. 318 ust. 1 p.o.ś.

Trzeba też zauważyć, że w odniesieniu do niektórych terminów materialnych prawodawca przewiduje mechanizmy analogiczne do konstrukcji przywrócenia terminu w rozumieniu k.p.a. Taka możliwość musi jednak wynikać wprost z woli prawodawcy[21].

Z przedstawionych powyżej powodów nie podzielam poglądu, że termin określony w art. 318 ust. 1 p.o.ś. jest terminem, do którego mają zastosowanie przepisy k.p.a. dopuszczające możliwość jego przywrócenia.

Bibliografia

Źródła

Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 1 grudnia 2020 r., sygn. akt I OW 70/20, niepublikowane.

Uchwała Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 października 1996 r., OPK 19/96, ONSA 1997/2/56.

Uchwała Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 maja 2010 r., sygn. akt I OPS 12/09, ONSAiWSA 2010/5/83.

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 grudnia 2006 r., sygn. akt II OSK 79/06, LEX nr 319177.

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 marca 2007 r., sygn. akt II OSK 445/06, LEX nr 341353.

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 29 sierpnia 2008 r., sygn. akt I FSK 1954/07, LEX nr 494578.

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 czerwca 2009 r., sygn. akt I OSK 95/09, LEX 563313.

[20] W przypadku art. 15b ust. 3 *in fine* u.ś.r. prawodawca stanowi, że organ właściwy pozostawia bez rozpoznania wniosek złożony po terminie. Wbrew brzmieniu językowemu powołanego przepisu w orzecznictwie przyjmuje się, że w takiej sytuacji należy wydać decyzję w sprawie, wskazując na przekroczenie terminu do złożenia wniosku jako podstawę tej decyzji – szerzej *confer* M. Wincenciak, *op. cit.*, s. 115–116.

[21] *Confer* np.: art. 67 ust. 3 Ustawy z dnia 25 czerwca 1999 r. o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa, Dz.U. 2020.870; art. 107 ust. 2 Ustawy o Policji, Dz.U. 2020.360.

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 4 lutego 2010 r., sygn. akt I OSK 1184/09, LEX nr 594948.
Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 11 lutego 2014 r., sygn. akt II SA/Bk 829/13, LEX nr 1513194.
Wyrok WSA w Bydgoszczy z 13 września 2017 r., sygn. akt II SAB/Bd 52/17, LEX nr 2375472.
Wyrok WSA w Gorzowie Wlkp. z dnia 4 kwietnia 2019 r., sygn. akt II SA/Go 389/19, LEX nr 2721621.
Wyrok WSA w Krakowie z dnia 29 listopada 2019 r., sygn. akt III SA/Kr 1022/19, LEX nr 2758996.
Wyrok WSA w Łodzi z dnia 30 stycznia 2006 r. sygn. akt II SA/Łd 1026/05, <www.nsa.gov.pl>.
Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 20 grudnia 2018 r., sygn. akt II SAB/Po 115/18, LEX nr 2609779.
Wyrok WSA w Warszawie z dnia 28 września 2006 r., sygn. akt I SA/Wa 1092/06, LEX nr 256645.

Piśmiennictwo

Adamiak B., *Glosa do wyroku NSA z 26 sierpnia 1999 r., V SA 708/99, OSP 2000 nr 9 poz.134*.
Adamiak B., *Glosa do wyroku WSA w Gliwicach z dnia 3 grudnia 2009 r., II SA/Gl 434/09, OSP 2012/2/15*.
Fleiner F., *Instituciones de derecho administrativo*, Editorial Labor, Barcelona 1933.
Gruszecki K., *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, wyd. 5, WKP Wolters Kluwer, Warszawa 2019.
Kmiecik Z.R., *Strona jako podmiot oświadczeń procesowych w postępowaniu administracyjnym*, Wolters Kluwer, Warszawa 2008.
Kmiecik Z.R., *Wszczęcie ogólnego postępowania administracyjnego*, Wolters Kluwer, Warszawa 2014.
Leoński Z., *Projekt ustawy o przepisach ogólnych prawa administracyjnego*, „Organizacja. Metody. Technika" 1988, nr 2.
Prawo administracyjne. Materiały źródłowe, zebrał i opracował zespół w składzie E. Smoktunowicz *et al.*, „Prawo i Praktyka Gospodarcza", Białystok 1997.
Projekt ustawy – przepisy ogólne prawa administracyjnego, „Biuletyn RPO" 2008, nr 60.
Szewczyk E., Szewczyk M., *Odmowa wszczęcia postępowania administracyjnego w kontekście art. 61a k.p.a.*, RPEiS 2012, nr 1.
Świątkiewicz J., *Koncepcja projektu ustawy – przepisy ogólne prawa administracyjnego*, PiP 1988, nr 8.
Wincenciak M., *Przedawnienie w polskim prawie administracyjnym*, Wolters Kluwer, Warszawa 2019.
Zimmermann J., *Aksjomaty prawa administracyjnego*, Wolters Kluwer, Warszawa 2013.