



## Wstęp

Monografia stanowi studium teoretycznoprawne z zakresu prawa i postępowania administracyjnego poświęcone jego podstawowej instytucji, jaką jest przedawnienie. Już w 1841 r. przedawnienie zostało określone mianem jednej z najważniejszych i najbardziej potrzebnych instytucji prawnych (*unter die wichtigsten und wohlthätigsten Rechtsinstitute*)<sup>1</sup>.

Przedmiotem poniższych analiz są istota oraz szczegółowe rozwiązania prawne dotyczące przedawnienia na obszarze prawa administracyjnego, z uwzględnieniem regulacji wybranych systemów prawnych państw obcych oraz prawa europejskiego, w tym orzecznictwa trybunałów europejskich. Główny naukowy cel to stworzenie teoretycznej koncepcji tej instytucji poprzez ustalenie jej elementów składowych, ukazanie działania na obszarze prawa administracyjnego oraz sformułowanie przesłanek niezbędnych dla ustanowienia ogólnej regulacji prawnej przedawnienia w prawie pozytywnym. Do dalszych celów badawczych pracy należy opracowanie podstaw aksjologicznych funkcjonowania tej instytucji w obrocie prawnym, przedstawienie jej różnorodnych form mających swoje źródło we właściwościach prawa administracyjnego oraz rozwiązanie szczegółowych problemów natury dogmatycznoprawnej, które powstały na tle zastosowania przedawnienia w praktyce działania organów administracji publicznej oraz sądów administracyjnych.

W aktualnym stanie prawnym przepisy o przedawnieniu rozproszone zostały w kilkunastu aktach normatywnych z zakresu prawa administracyjnego, co nie stanowi jedynie specyfiki polskiej regulacji prawnej w tej materii<sup>2</sup>. Tak samo w prawie unijnym nie wykształciły się jednolite reguły

<sup>1</sup> K.F. Savigny, *System des heutigen Römischen Rechts*, Band 5, Berlin 1841, s. 272.

<sup>2</sup> Innymi przykładami braku ogólnej regulacji prawnej przedawnienia są systemy prawne Anglii, Austrii, Niemiec, Słowacji oraz Szwajcarii. W Niemczech istnieją nieliczne przepisy, które dotyczą materii przedawnienia w prawie administracyjnym. Z powodu braku pełnej regulacji uzupełniające zastosowanie do przedawnienia praw majątkowych znajdują przepisy § 194–225 BGB, do których niekiedy wyraźnie odsyła ustawodawca, przykładowo w § 45 ust. 2 Sozialgesetzbuch – Allgemeiner Teil (BGBI. 1975 I S. 3045). Niektórzy autorzy stwierdzają wprost, że odnośnie do przedawnienia w prawie administracyjnym obowiązują

przedawnienia wywodzonych z niego praw i obowiązków<sup>3</sup>. TSUE w swoim orzecznictwie dopuszcza możliwość zastosowania krajowych uregulowań dotyczących przedawnienia w ramach pośredniego wpływu prawa krajowego na prawo unijne<sup>4</sup>. Tak samo w orzecznictwie ETPCz państwowo pozostawiona

---

ogólne reguły obecne w BGB. Zob. W. Jellinek, *Verwaltungsrecht*, Berlin 1929, s. 212 oraz B. Grzeszcik, *Staatshaftungsrecht*, w: *Allgemeines Verwaltungsrecht*, red. H.U. Erichsen, D. Ehlers, Berlin 2010, s. 953. Por. J. Ziekow, *Verwaltungsverfahrensgesetz*, Stuttgart 2006, s. 395–396. W orzecznictwie sądowym zwraca się uwagę na konieczność ostrożnego przenoszenia rozwiązań dotyczących przedawnienia w prawie cywilnym na obszar publiczno-prawny. Zob. A. Engels, *Kommentar zu § 53*, w: *Verwaltungsverfahrensgesetz*, red. T. Mann, Ch. Sennekamp, M. Uechtritz, Baden-Baden 2014, s. 1385. Stosowanie prawa cywilnego w razie braku uregulowań dotyczących przedawnienia dopuszczalne jest na zasadzie analogii w prawie szwajcarskim. Zob. M. Binder, *Die Verjährung im schweizerischen Steuerrecht*, Zürich 1985, s. 14–16; U. Häfelin, G. Müller, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, Zürich 2016, s. 166–167. Możliwość taka wykluczona jest w Austrii oraz na Słowacji. Zob. L.K. Adamovich, B.Ch. Funk, G. Holzinger, S.L. Frank, *Österreichisches Staatsrecht*, Wien 2009, s. 175; B. Raschauer, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, Wien 2009, s. 397; M. Kalteis, *Verjährung im Verwaltungsrecht*, w: *Die allgemeinen Bestimmungen der BAO*, red. M. Holoubek, M. Lang, Wien 2012, s. 453; M. Horvat, *Administratívnoprávna zodpovednosť právnických osôb*, Bratislava 2017, s. 97–100. W Anglii regulacje ustawowe dotyczące przedawnienia obecne są w prawie budowlanym. Stanowisko na temat znaczenia upływu czasu dla realizacji uprawnień materialnych kształtowane jest *ad casum* w orzecznictwie sądowym. Zob. R. Duxbury, *Telling & Duxbury's planning law and procedure*, Oxford 2018, s. 305–313. W doktrynie niemieckiej od lat postuluje się uchwalenie ogólnych przepisów o przedawnieniu w prawie publicznym, co przyczyniłoby się do rozwiązania wielu problemów interpretacyjnych. Zob. H.F. Lange, *Die verwaltungsrechtliche Verjährung. Begriff und Zweck, Wirkung sowie prozessuale Behandlung*, „Schriften zum öffentlichen Recht” 1984, Band 469, s. 11–12, 32; W. Dötsch, *Verjährung vermögensrechtlicher Ansprüche im öffentlichen Recht*, „Die Öffentliche Verwaltung” 2004, nr 7, s. 277.

<sup>3</sup> Przykładem regulacji szczególnej w tej materii jest art. 18 ust. 2 dyrektywy Rady 2010/24/UE, stosownie do którego organ współpracujący nie jest obowiązany do udzielenia pomocy innemu państwu członkowskiemu w odzyskaniu wierzytelności publicznoprawnej, jeżeli ma ona 5 lat, licząc od terminu płatności we wnioskującym państwie do daty pierwotnego złożenia wniosku o udzielenie pomocy. Szerzej zob. J. Olszanowski, *Występowanie o odzyskanie należności pieniężnych*, w: J. Olszanowski, W. Piątek, *Współpraca państw członkowskich UE przy odzyskiwaniu wierzytelności podatkowych*, Warszawa 2016, s. 93–94.

<sup>4</sup> Wyrok TSUE z 28 listopada 2000 r., *Roquette Frères SA przeciwko Direction des services fiscaux*, C-88/99, Dz.Urz. UE z 2000 r., poz. 237; wyrok TSUE z 19 maja 2011 r., *Tonina Enza Iaia, Andrea Moggio, Ugo Vassalle przeciwko Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, Ministero dell'Economia e delle Finanze, Università degli studi di Pisa*, C-452/09, Dz.Urz. UE z 2011 r., poz. 323; wyrok TSUE z 29 marca 2012 r., *Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung przeciwko Pfeifer & Langen KG*, C-564/10, Dz.Urz. UE C z 2012 r., poz. 190; wyrok TSUE z 19 czerwca 2014 r., *Commune de Millau, Société d'économie mixte d'équipement de l'Aveyron przeciwko Komisji Europejskiej*, C-531/12, Dz.Urz. UE C z 2014 r., poz. 32, wyrok TSUE z 3 września 2015 r., *Établissement national des produits de l'agriculture et de la mer przeciwko Sodiaal International SA*, C-383/14, Dz.Urz. UE C z 2015 r., poz. 544; wyrok TSUE z 2 marca 2017 r., *Glencore Céréales France przeciwko Établissement national des produits de l'agriculture et de la mer (FranceAgriMer)*, C-584/15, Dz.Urz. UE C z 2017 r., poz. 160; wyrok TSUE z 27 kwietnia 2017 r., *Akzo Nobel NV, Akzo*

została szeroka swoboda regulacyjna odnośnie do kształtowania okresów przedawnienia<sup>5</sup>.

Regulacja przedawnienia w prawie administracyjnym jest fragmentaryczna i przypadkowa. Niejednokrotnie ustawodawca nie posługuje się wprost terminem przedawnienia, stwarzając ramy konstrukcyjne dla wprowadzenia tej instytucji<sup>6</sup>. Nie wiadomo też, dlaczego ustawodawca zdecydował się na uregulowanie przedawnienia w ramach jednych działów prawa materialnego, milcząc w tym przedmiocie przy okazji regulowania innych kwestii. Wyraźnie widoczny jest brak spójnej koncepcji dotyczącej kształtu jednej z kluczowych dla relacji międzyczasowych w prawie administracyjnym instytucji. Tym bardziej niezbędne wydaje się więc podjęcie badań, które umożliwią stworzenie takiej koncepcji w ujęciu teoretycznoprawnym<sup>7</sup>. Postawa ustawodawcy nie stanowi argumentu zwalniającego od prowadzenia kompleksowych analiz teoretycznych w tym przedmiocie, wprost przeciwnie, tym bardziej przystąpienie do nich motywowane jest nie tylko brakiem dotychczasowej, pogłębionej refleksji naukowej, lecz także chęcią skłonienia ustawodawcy do poświęcenia większej uwagi temu problemowi.

Aspekt natury normatywnej oraz brak szerszego zainteresowania instytucją przedawnienia w dotychczasowej nauce prawa administracyjnego, czego wyrazem pozostaje brak opracowań monograficznych<sup>8</sup> oraz stosunkowo niewielka liczba artykułów przyczynkarskich<sup>9</sup>, są tylko częściowym wytlu-

---

*Nobel Chemicals GmbH, Akzo Nobel Chemicals BV przeciwko Komisji Europejskiej*, C-516/15, Dz.Urz. UE z 2017 r., poz. 314.

<sup>5</sup> Wyrok ETPCz z 8 lipca 2004 r., *Vo przeciwko Francji*, skarga nr 53924/00, LEX 139359; wyrok ETPCz z 5 lutego 2009 r., *Brunet Lecomte przeciwko Francji*, skarga nr 42117/04, LEX 479630.

<sup>6</sup> Przykładowo, art. 37 ust. 1 p.b. stanowi o wygaśnięciu, a nie o przedawnieniu pozwolenia na budowę, jeżeli budowa nie została rozpoczęta przed upływem 3 lat od dnia, w którym decyzja ta stała się ostateczna, lub budowa została przerwana na czas dłuższy niż 3 lata.

<sup>7</sup> Zgadzam się w tym względzie z J. Człowiekowską, że opracowanie tej koncepcji nie może poprzestawać na samym określeniu za pomocą pojęcia przedawnienia terminu wygaśnięcia obowiązków i praw jednostki. Zob. J. Człowiekowska, *Czas w materialnym prawie administracyjnym*, w: *Czas w prawie administracyjnym*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2011, s. 93.

<sup>8</sup> Na obszarze prawa niemieckiego wyróżniającą pozycją jest monografia A. Guckelberger *Die Verjährung im öffentlichen Recht*, Tübingen 2004. We wcześniejszych latach problematyka przedawnienia była podejmowana przez E. Beckera w dziele *Die Verjährung im öffentlichen Recht*, Frankfurt am Main 1923, H. Maasa w opracowaniu *Die Verjährung im öffentlichen Rechte*, Kiel 1932, P. Nabholza w monografii *Verjährung und Verwirkung als Rechtsuntergangsgründe des Zeitablaufs*, Aarau 1961, K. Spiro w książce *Die Begrenzung privater Rechte durch Verjährungs-, Verwirkungs- und Fatalefristen*, Bern 1975 oraz H.F. Langeo w pracy *Die verwaltungsrechtliche Verjährung...*, dz. cyt.

<sup>9</sup> Warto w tym miejscu wspomnieć o opracowaniu zatytułowanym *Czas w prawie administracyjnym* pod red. J. Zimmermanna, które ukazało się w 2011 r. Ze względu na ścisły

maczeniem dla wyboru tego tematu badań. Równie istotnym powodem jest dostrzegana potrzeba ciągłej refleksji nad ogólnymi instytucjami prawa administracyjnego nieograniczająca się do poszukiwania samych tylko nowości łączących się z częstymi zmianami normatywnymi, lecz dotycząca także diagnozowania jego istoty, odnajdywania kolejnych obszarów zastosowania oraz rewidowania raz przyjętych i niekiedy z czasem bezrefleksyjnie akceptowanych twierdzeń na temat jej funkcjonowania.

Praca – po analizie i ocenie istniejącego stanu prawnego w obrębie instytucji przedawnienia – skupia się na udzieleniu odpowiedzi na pytanie, czy dotychczasowy stan prawny ma zostać zachowany, czy też wymaga zmian, a jeżeli tak, to na czym te zmiany powinny polegać. Początkowa teza badawcza brzmi następująco: instytucja przedawnienia ma na tyle istotne znaczenie z perspektywy stabilizacji porządku prawnego oraz relacji pomiędzy aparatem państwa a obywatelami, że powinna zostać uregulowana w sposób kompleksowy w prawie administracyjnym co najmniej w odniesieniu do nakładanych na obywateli obowiązków. Otwarte pozostaje udzielenie odpowiedzi dotyczącej regulacji przedawnienia w kontekście przysługujących jednostce uprawnień. Próba jej wskazania też zostanie podjęta w opracowaniu.

Prowadzonym badaniom towarzyszy myśl o potrzebie zapewnienia tej instytucji większej obecności w przestrzeni normatywnej prawa administracyjnego. Pomimo podjęcia na przestrzeni ostatnich lat trzech prób ustanowienia ogólnych ram przedawnienia w ramach przepisów ogólnych prawa administracyjnego<sup>10</sup> oraz postulatów formułowanych w doktrynie<sup>11</sup> krokiem naprzód w tej materii pozostaje jedynie ustanowienie w art. 189g § 1 i 3 k.p.a. ogólnej regulacji przedawnienia nałożenia oraz egzekucji administracyjnych kar pie-

---

wiązek pomiędzy przedawnieniem a upływem czasu autorzy poszczególnych artykułów w kilku miejscach odnoszą się do problematyki przedawnienia w prawie administracyjnym.

<sup>10</sup> Projekty tych ustaw powstały w 1988 r., w 1997 r. i w 2008 r. Tekst pierwszego z nich został opublikowany w materiałach ze Zjazdu Katedr i Zakładów Prawa i Postępowania Administracyjnego poświęconego legislacji administracyjnej (zob. *Legislacja administracyjna: materiały ze Zjazdu Katedr i Zakładów Prawa i Postępowania Administracyjnego*, red. E. Bojanowski, Gdańsk 1993). Drugi projekt został opublikowany w opracowaniu pt. *Prawo administracyjne. Materiały źródłowe, zebrane i opracowane przez zespół w składzie E. Smoktunowicz i inni, Białystok 1997*, s. 327–336. Trzeci projekt został zamieszczony w „Biuletynie RPO” 2008, nr 60, s. 53–66.

<sup>11</sup> L. Klat-Wertelecka, *Przedawnienie obowiązku administracyjnoprawnego*, „Opolskie Studia Administracyjno-Prawne” 2010, s. 25; R. Lewicka, M. Lewicki, J. Wyporska-Frankiewicz, *Kilka uwag na temat przedawnienia sankcji administracyjnych*, w: *Sankcje administracyjne. Blaski i cienie*, red. M. Stahl, R. Lewicka, M. Lewicki, Warszawa 2014, s. 564; J. Jagielski, P. Gołaszewski, *O problemach z prawem administracyjnym oraz niektórych węzłowych zagadnieniach tego prawa (kilka refleksji z teraźniejszej i przyszłej perspektywy)*, w: *Prawo administracyjne dziś i jutro*, red. J. Jagielski, M. Wierzbowski, Warszawa 2018, s. 33–34. Por. P. Przybysz, *Egzekucja administracyjna*, Warszawa 1999, s. 40–41.

nieżnych<sup>12</sup>. O większym zainteresowaniu ustawodawcy tą instytucją świadczy także próba objęcia zakresem jej działania problematyki kosztów w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym<sup>13</sup>. Tym niemniej nadal częściowo aktualna pozostaje teza o generalnej nieprzedawnialności obowiązków administracyjnoprawnych<sup>14</sup>. Tak samo jak przepisy ogólne prawa administracyjnego na etapie prac projektowych pozostała regulacja o przedawnieniu w kontekście dopuszczalności powoływania się na nieważność umowy administracyjnej<sup>15</sup>.

Sformułowana teza stanowi punkt wyjścia do podjęcia rozważań nad samą naturą prawną przedawnienia, w tym nad jego przedmiotem, funkcjami oraz specyfiką w obszarze prawa administracyjnego. Trafnie stwierdza się w doktrynie, że prawo administracyjne powinno dotrzymywać kroku bieżącym zjawiskom życia społecznego, zachowując równocześnie dbałość o swoje zasady i niezmiennie wartości<sup>16</sup>. Instytucja przedawnienia znajduje się na styku tych zamierzeń. Regulacja prawna przedawnienia powinna prowadzić do zapewnienia koherencji pomiędzy wskazanymi dążeniami.

Badania rozpoczynają się od kwestii ogólnych dotyczących zagadnień czasowości prawa, poprzez analizę obowiązujących regulacji przedawnienia we wszystkich gałęziach rodzimego prawa oraz prawa administracyjnego wybranych państw obcych, skończywszy na szczegółowych zagadnieniach łączących się z jego oddziaływaniem na regulację procesową. Każdy kolejny rozdział pracy ma stanowić logiczną konsekwencję wcześniej sformułowanych uwag i wniosków.

Prawo administracyjne nie istnieje ani w próżni normatywnej, ani w próżni historycznej, dlatego uzasadnione jest sięgnięcie do korzeni in-

---

<sup>12</sup> Wskazana zmiana została dokonana na podstawie art. 1 pkt 41 ustawy z dnia 7 kwietnia 2017 r. Weszła ona w życie 1 czerwca 2017 r.

<sup>13</sup> Na etapie konsultacji znajduje się projekt ustawy o zmianie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji oraz zmianie ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych; ostatnia wersja projektu pochodzi z 8 marca 2018 r. Choć podstawowym celem proponowanych zmian jest uwzględnienie wyroku TK z dnia 28 czerwca 2016 r., sygn. SK 31/14, OTK-A 2016, poz. 51, to wśród planowanych rozwiązań wprowadzono przepisy o przedawnieniu kosztów egzekucyjnych. Zob. <<https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12302750/katalog/12457252#12457252>> [dostęp: 29.06.2018].

<sup>14</sup> L. Klat-Wertelecka, *Niedopuszczalność egzekucji administracyjnej*, Wrocław 2009, s. 238; E. Kruk, *Sankcja administracyjna*, Lublin 2013, s. 29–30.

<sup>15</sup> Rozwiązanie takie zostało przewidziane w efekcie prac powołanego w 2012 r. przez Prezesa NSA zespołu ds. opracowania koncepcji modyfikacji postępowania administracyjnego. Zob. *Raport zespołu eksperckiego z prac w latach 2012–2016. Reforma prawa o postępowaniu administracyjnym*, red. Z. Kmiecik, Warszawa 2017, s. 29. Przedawnieniem na podstawie § 197 BGB objęte są roszczenia wynikające z umowy publicznoprawnej na gruncie niemieckim. Zob. J. Ziekow, *Verwaltungsverfahrensgesetz*, dz. cyt., s. 397.

<sup>16</sup> J. Zimmermann, *Refleksje ogólne o prawie administracyjnym zainspirowane czasem*, w: *Czas w prawie administracyjnym*, dz. cyt., s. 279.

stytucji przedawnienia w prawie antycznym, w tym ukazanie zależności występujących pomiędzy prawem a przedawnieniem. Niezbędne jest ponadto uwzględnienie rozwiązań legislacyjnych dotyczących przedawnienia, które obowiązują na obszarze innych dogmatyk prawnych, począwszy od prawa cywilnego, które traktowane jest jako kolebka tej instytucji<sup>17</sup>. Dokonanie tej przekrojowej analizy zmierza do udzielenia odpowiedzi na pytanie o skład i treść elementów konstrukcyjnych przedawnienia charakterystycznych dla tej instytucji niezależnie od gałęzi prawa, w której została ona zakotwiczona. Równie istotną kwestią jest zwrócenie uwagi na występujące pomiędzy tymi regulacjami różnice, w tym na źródło ich rodowodu oraz przyczyny wykształcenia się. Poczynione w tym względzie ustalenia będą stanowiły punkt wyjścia do określenia istoty przedawnienia w prawie administracyjnym.

W dalszej części rozważań analizą zostanie objęta istniejąca regulacja przedawnienia w prawie administracyjnym obecna przede wszystkim w prawie materialnym. Ukazanie konkretnych przykładów funkcjonowania instytucji przedawnienia w prawie administracyjnym będzie nie tylko dowodem jego rzeczywistego istnienia w przestrzeni normatywnej tego prawa, ale przyczyni się także do przedstawienia sposobu, w jaki ustawodawca traktuje o przedawnieniu w tej gałęzi prawa, w tym szczegółowych rozwiązań dotyczących jego ram przedmiotowych i podmiotowych. Z uwagi na obszerność regulacji prawa administracyjnego analizie zostaną poddane różne rodzaje przedawnienia zależne od form działania administracji publicznej oraz szczególnych cech prawa administracyjnego.

Zestawienie ze sobą wniosków płynących z dotychczasowych analiz, zarówno teoretycznych, jak i dogmatycznych, stanowi punkt wyjścia dociekań nad istotą przedawnienia w prawie administracyjnym. Umożliwi to ustalenie jego definicji, zakresu przedmiotowego oraz spełnianych funkcji. W celu zwiększenia wyrazistości właściwości tej instytucji istota przedawnienia zostanie oddzielona od innych instytucji oraz konstrukcji znanych prawu administracyjnemu, dla których wpływ czasu ma także istotne znaczenie. Należą do nich regulacje milczącego załatwienia sprawy oraz beczynności i przewlekłego prowadzenia postępowania, a także unormowania dotyczące cofnięcia i wygaśnięcia decyzji, związków przedawnienia z poszczególnymi rodzajami terminów występujących w prawie oraz zależności występujących pomiędzy przedawnieniem a prawem intertemporalnym.

---

<sup>17</sup> L. Klat-Wertelecka, *Niedopuszczalność...*, dz. cyt., s. 236; B. Adamiak, *Komentarz do art. 489g*, w: B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2017, s. 971. Trzeba jednak zauważyć, że w literaturze niemieckojęzycznej zwraca się uwagę na wcześniejszy rozwój tej instytucji w prawie karnym. Zob. H. Oetker, *Die Verjährung*, Baden-Baden 1994, s. 21–22.

Konsekwencją ustalenia istoty przedawnienia w prawie administracyjnym jest skupienie się na jego poszczególnych elementach konstrukcyjnych dotyczących rozpoczęcia oraz zakończenia biegu terminu przedawnienia, w tym na występujących w jego trakcie przeszkodach skutkujących zawieszeniem oraz przerwą. W tym celu uwaga została skoncentrowana na wybranych regulacjach dotyczących biegu terminu przedawnienia w prawie administracyjnym. Rozważania w tym zakresie nie zmiierają jedynie do ukazania istniejących odmienności. Swoją naukową refleksją obejmują także możliwość ustanowienia jednolitych reguł na przyszłość celem stworzenia wspólnej oraz kompleksowej regulacji przedawnienia w prawie administracyjnym.

Ostatni wątek rozważań dotyczy funkcjonowania przedawnienia w przestrzeni procesowej. Choć pozostaje ono instytucją prawa materialnego, to jednak jego istnienie wpływa na regulację procesową. Forma ujęcia ukazuje wpływ wystąpienia terminu przedawnienia na przebieg postępowania administracyjnego, egzekucyjnego w administracji oraz sądownoadministracyjnego. Wątek ten jest analizowany osobno, jeśli chodzi o dopuszczalność zainicjowania każdego z tych postępowań, jak i jego kontynuację po upływie terminu przedawnienia.

Wyznaczone cele determinują zastosowane w pracy metody badawcze. Podstawowe znaczenie ma metoda dogmatycznoprawna, która umożliwi wykładnię obowiązującej regulacji prawnej dotyczącej przedawnienia<sup>18</sup>. Pomocniczą funkcję pełni metoda prawnoporównawcza. Dzięki jej zastosowaniu dokonane zostało zestawienie przedawnienia w obowiązujących przepisach rodzimego prawa oraz w wybranych systemach prawa administracyjnego państw europejskich<sup>19</sup>. W nieznacznym stopniu badania uwzględniają metodę historyczną poprzez ukazanie ewolucji instytucji przedawnienia oraz nowelizacji wybranych i aktualnie obowiązujących przepisów o przedawnieniu w prawie administracyjnym.

---

<sup>18</sup> W nauce dostrzeżono, że z formalnego punktu widzenia zastosowanie tej metody sprzyja obliczalności, racjonalności, wiarygodności oraz spójności otrzymanego rezultatu stosowania prawa. Szerzej zob. M. Eifert, *Was weiß Dogmatik?*, w: *Was leistet und wie steuert die Dogmatik des Öffentlichen Rechts?*, red. G. Kirchhof, S. Magen, K. Schneider, Tübingen 2012, s. 85.

<sup>19</sup> Zastosowanie tej metody spełnia kilka funkcji, do których należą: informacyjna, stymulująca działalność ustawodawcy oraz harmonizująca odrębne porządki prawne. Zob. D. Rabe, *Der „Verwaltungsakt“ nach deutschem und spanischem Recht*, Hamburg 2012, s. 143–147. W ocenie U. Kischela wskazana metoda usprawnia komunikację na świecie, służy rozwojowi wykształcenia prawniczego oraz wzrostowi poziomu tworzonego prawa, a także jego wykładni (U. Kischel, *Rechtsvergleichung*, München 2015, s. 49–94).

W pracy uwzględniono stan prawny, literaturę oraz orzecznictwo sądowe na dzień 1 sierpnia 2018 r.

\*

Przygotowując tę pracę, miałem przyjemność oraz zaszczyt skorzystania z wiedzy i doświadczenia życzliwych mi osób, którym chciałbym w tym miejscu serdecznie podziękować. Słowa wdzięczności za cenne inspiracje dotyczące zarówno konstrukcji pracy, jak i szczegółowych zamierzeń badawczych kieruję do panów profesorów Jana Pawła Tarno oraz Jana Zimmermanna. Znajomym oraz przyjaciołom z zagranicznych ośrodków naukowych, jak i z mojego macierzystego Wydziału dziękuję za pomoc w zebraniu literatury oraz przekazane uwagi merytoryczne.