



Dr Grzegorz Sibiga

**Znaczenie art. 15zsz ustawy o zwalczaniu COVID-19
dla udostępniania informacji publicznej na wniosek**

I. Uwagi wprowadzające

1. Ustawa z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 568) w art. 1 pkt 14 dokonała zmiany w ustawie z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U. poz. 374, ze zm.; zwanej dalej „ustawą COVID-19”), w tym między innymi poprzez dodanie art. 15zsz, który w szczególności dotyczy:

1) nierozpoczęcie biegu terminu lub zawieszenie biegu terminu już rozpoczętego w okresie stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii wywołanego chorobą COVID -19 (art. 15zsz ust.1):

„Art. 15zsz. 1. W okresie stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii ogłoszonego z powodu COVID bieg terminów procesowych i sądowych w:

- 1) postępowaniach sądowych, w tym sądownoadministracyjnych,*
- 2) postępowaniach egzekucyjnych,*
- 3) postępowaniach karnych,*
- 4) postępowaniach karnych skarbowych,*
- 5) postępowaniach w sprawach o wykroczenia,*
- 6) postępowaniach administracyjnych,*
- 7) postępowaniach i kontrolach prowadzonych na podstawie ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa,*



8) kontrolach celno-skarbowych,

9) postępowaniach w sprawach, o których mowa w art. 15f ust. 9 ustawy z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych (Dz. U. z 2019 r. poz. 847 i 1495 oraz z 2020 r. poz. 284),

10) innych postępowaniach prowadzonych na podstawie ustaw

– nie rozpoczyna się, a rozpoczęty ulega zawieszeniu na ten okres.

(...)”,

2) wyłączenia środków kontroli sądowych lub administracyjnej przysługujących stronie w okresie stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii wywołanego chorobą COVID -19 (art. 15zżs ust.11):

„ (...)

11. Zaprzestanie czynności przez sąd, organ lub podmiot, prowadzące odpowiednio postępowanie lub kontrolę, w okresie, o którym mowa w ust. 1, nie może być podstawą wywodzenia środków prawnych dotyczących bezczynności, przewlekłości lub naruszenia prawa strony do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki.”.

2. Przedmiotem opinii jest ustalenie konsekwencji tych przepisów dla udostępniania informacji publicznej na wniosek na podstawie ustawy z dnia 9 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2019 r. poz. 1429; zwana dalej „**u.d.i.p.**”). Ustawa obejmuje swoim zakresem podmiotowym wszystkie organy władzy publicznej i inne podmioty wykonujące zadania publicznej (tylko przykładowo wymienione w art. 4 ust.1 u.d.i.p.), jak również reprezentatywne organizacje związkowe i pracodawców oraz partie polityczne (w dalszej części opinii łącznie zwane „podmiotami zobowiązanymi”). Prawo do informacji publicznej przysługuje każdemu, a jego korelatem jest obowiązek jej udostępnienia przez podmioty zobowiązane na zasadach i trybie określonych właśnie w u.d.i.p.



II. Przesłanki nierozpoczęcia biegu terminu lub zawieszenia biegu terminu już rozpoczętego

1. Według art. 15z z s ust.1 nierozpoczęcia biegu terminu lub zawieszenia biegu terminu w okresie stanu epidemii lub stanu zagrożenia epidemicznego dotyczy wymienionych w tym przepisie rodzajów postępowań lub kontroli (pkt 1-9) lub „innych postępowań prowadzonych na podstawie ustaw” (pkt 10).

W przypadku tych innych nienazwanych w ustawie postępowań w sposób generalny wskazanych w punkcie 10 to bezpośrednio z art. 15z z s ust.1 wynikają trzy warunki, która muszą zaistnieć łącznie, aby nastąpiło objęcie mocą tego przepisu:

- 1) prowadzone jest postępowania, czyli określone czynności stanowią „postępowanie”,
- 2) ustawa pozostaje podstawą tego postępowania,
- 3) wtrzymanie dotyczy terminów procesowych lub sądowych w tym postępowaniu.

Natomiast z brzmienia i układu całego art. 15 z z s ust.1 można rekonstruować dwa dalsze warunki dla postępowań określonych w pkt 10, ponieważ punkt ten stanowi jedynie uzupełnienie enumeratywnie wyliczonych w tym przepisie rodzajów postępowań:

- 1) chodzi o postępowania prowadzone w zakresie stosunków nawiązywanych w relacjach wertykalnych (państwo-jednostka), a nie horyzontalnych,
- 2) zwrot „postępowanie” odnosi się do spraw indywidualnych.

Te dwa warunki spełniają bowiem wszystkie postępowania i kontrole wyliczone w pkt 1-9.

2. Powyższe warunki, szczególnie trzy bezpośrednio wynikające z art. 15z z s ust.1, zostaną w dalszej części opinii odniesione do udostępniania informacji publicznej na wniosek.

III. Prowadzenie postępowania na podstawie ustawy

Przepis art. 15z z s ust.1 ustawy COVID dotyczy postępowań prowadzonych na podstawie ustawy: nazwanych, czyli wymienionych w przepisie (pkt 1-9) oraz nienazwanych, tj. wszystkich innych spełniających ten warunek, ale nie wskazanych w przepisie, w tym również prowadzonych na podstawie ustaw prawa administracyjnego (pkt 10).



Punktem wyjścia dla ustalenia jak rozumieć zwrot „postępowanie” na gruncie prawa administracyjnego (w tej gałęzi prawa znajdują się przepisy o dostępie do informacji publicznej) jest podział na trzy grupy przepisów, tj. przepisy prawa ustrojowego, prawa materialnego i przepisy procesowe (proceduralne). Dla potrzeb niniejszej opinii kluczowa pozostaje relacja między przepisami prawa materialnego oraz procesowego. Te pierwsze określają prawa i obowiązki ich adresatów w różnych obszarach życia społecznego. Tymczasem przepisy procesowe dotyczą toku działania administracji publicznej, która poprzez uprawnione do tego w przepisach powszechnie obowiązujących organy realizuje przepisy prawa materialnego. Inaczej ujmując, przepisy prawa administracyjnego materialnego przyznają uprawnienia lub nakładają obowiązki, a przepisy procesowe określają w jaki sposób te obowiązki nałożyć na konkretnych adresatów lub przyznać uprawnienia takim adresatom. Następuje to w drodze czynności organów administracji publicznej, które posiadają przyznane prawem kompetencje w tym zakresie.

Tak rozumiane przepisy procesowe i wykonywane na ich podstawie czynności należy odnieść do „postępowania”, jako procesu stosowania przepisów prawa. Już słownikowa definicja zwrotu „proces” wskazuje, że jest to „przebieg następujących po sobie i powiązanych przyczynowo określonych zmian, stanowiących stadia, fazy, etapy rozwoju czegoś, przebieg, rozwijanie się czegoś, przeobrażanie się czegoś”¹. Dla tego też pod pojęciem postępowania administracyjnego rozumie się „regulowany przez prawo procesowy ciąg czynności procesowych podejmowanych przez organy administrujące oraz inne podmioty postępowania w celu rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej w formie decyzji administracyjnej”². Zwraca się jednak uwagę, że nie wszystkie postępowania prowadzone przez podmioty administracji publicznej będą kończone wydaniem aktu administracyjnego, a nawet, że poszczególne ustawy mogą przewidywać uproszczone formy zakończenia postępowanie, takie jak czynności

¹ Słownik języka polskiego, t. II, red. *M.Szymczak*, Warszawa 1998, s. 885.

² *B.Adamiak, J.Borkowski*, Polskie postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne, wyd. 8, Warszawa 2001, s.62.



materialno-techniczne (np. wpis do ewidencji działalności)³. **W postępowaniu mamy zatem do czynienia z ciągiem określonych przez prawo procesowe czynności, poczynając od rozpoczęcia postępowania (wszczenia postępowania) aż do jego zakończenia załatwiającego sprawę indywidualną, niezależnie od tego jakie formy działania są prawem (ustawą) przewidziane w tym postępowaniu.** W tym właśnie ujęcie należy tłumaczyć użyty w ustawie COVID-19 zwrot „postępowania prowadzone na podstawie ustaw”. Postępowania nazwane w art. 15z z s ust.1 ustawy COVID-19, a prowadzone przez organy w administracji publicznej spełniają wspomniane warunki (postępowania administracyjnych, postępowania prowadzonych na podstawie Ordynacji podatkowej oraz postępowania ministra właściwego do spraw finansów publicznych w przedmiocie decyzji o pozostawieniu nazwy domeny w Rejestrze domen służących do oferowania gier hazardowych niezgodnie z ustawą albo o jej wykreśleniu z tego rejestru). Natomiast w pkt 10 w tym ustępie mowa jest o wszystkich innych niż nazwane postępowaniach, które posiadają powyższe cechy.

W szczególności to w postępowaniu następuje działanie organu administracyjnego w indywidualnej sprawie na wniosek w celu jego rozpatrzenia przez ten organ. Użycie w normie prawnej sformułowania „na wniosek” powoduje, że jeden uprawniony do tego podmiot składa ten wniosek (wnioskujący, wnioskodawca), a inny (adresat wniosku) rozpatruje żądanie w nim zawarte. Nawiązanie na podstawie przepisu prawa stosunku (proceduralnego) zainicjowanego wnioskiem oznacza bowiem potrzebę rozpatrzenia tego wniosku przez właściwy podmiot (organ). Wynikiem merytorycznego rozpatrzenia wniosku jest jego załatwienie pozytywne (tj. realizacja wnioskowanych czynności, wydanie indywidualnego aktu czyniącego zadość wnioskowi itd.), albo negatywne (odmowa uwzględnienia wniosku). Działanie na wniosek oznacza więc potrzebę przeprowadzenia postępowania wnioskowego, którego elementami jest złożenie wniosku, ewentualne czynności w trakcie postępowania (np. czynności wyjaśniające) oraz czynności będące wynikiem rozpatrzenia wniosku.

³ *M.Niezgódka-Medkova*, W kwestii charakteru wpisu do ewidencji działalności gospodarczej, Państwo i Prawo 1990, z. 1, s. 114-115; *A.Wasilewski*, Ustawa z 1988 r. o działalności gospodarczej (wstępna charakterystyka rozwiązań prawnych), Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego 1989, nr 3, s 75.



Postępowanie zawsze odbywa się w ustalonym w prawie okresie, rozumianym jako przewidzianym prawem czas przeprowadzenia całego postępowania, jak i czas na dokonanie poszczególnych czynności w postępowaniu. Z punktu widzenia art. 15zżs ust.1 ustawy COVID-19 niezbędną częścią postępowania są właśnie terminy na dokonanie czynności w postępowaniu, ponieważ tylko wówczas, jeżeli są one ustalone na podstawie przepisów prawa (ustaw), istnieje możliwość nierozpoczęcie biegu lub zawieszenia biegu.

IV. Postępowanie wnioskowe prowadzone na podstawie ustawy o dostępie do informacji publicznej

Według art. 1 ust.1 u.d.i.p. informacja publiczna podlega udostępnieniu na zasadach i w trybie określonych w tej ustawie. Już zatem w pierwszej jednostce redakcyjnej wskazuje się, że poza przepisami materialnymi znajdują się także w ustawie przepisy dotyczące „trybu udostępniania”, co w sprawach indywidualnych oznacza funkcjonowanie przepisów proceduralnych (procesowych).

W ustawie o dostępie do informacji publicznej przewiduje się generalnie dwa sposoby (tryby) udostępnienia informacji publicznej:

- 1) **na wniosek** (art. 7 ust.1 pkt 4 w zw. z art. 10 ust.1 u.d.i.p.),
- 2) **w sposób bezwnioskowy** (art. 7 ust.1 u.d.i.p.) (tj. poprzez ogłoszenie w Biuletynie Informacji Publicznej, zapewnienie wstępu na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z wyborów powszechnych, udostępnianie w Centralnym Repozytorium Informacji Publicznej, udostępnianie informacji publicznej poprzez jej wyłożenie lub wywieszenia w miejscach publicznie dostępnych albo przez instalację w tych miejscach urządzeń umożliwiających zapoznanie się z informacją).

Tryby bezwnioskowe charakteryzują się działaniem podmiotów zobowiązanych bezpośrednio na podstawie przepisów u.d.i.p., w tym przede wszystkim w wykonaniu prawnych obowiązków zawartych w tej ustawie. Działanie podmiotu zobowiązanego na wniosek polega na rozpatrywaniu żądań zawartych we wniosku osoby wykonującej prawo do informacji publicznej.



W przypadku złożenia wniosku przepisy u.d.i.p. określają całą grupę czynności (prawnych i faktycznych) podmiotu zobowiązanego w celu jego załatwienia: udostępnienie informacji publicznej (art. 13 ust.1 i art. 14 ust.1), przedłużenie terminu udostępnienia informacji publicznej (art. 13 ust.2), powiadomienie o przyczynach braku możliwości udostępnienia informacji zgodnie z wnioskiem i wskazanie w jaki sposób lub w jakiej formie informacja może zostać udostępniona (art. 14 ust.2), nałożenie na wnioskodawcę opłaty za dodatkowe koszty udostępnienia (art. 15). Wreszcie ustawa wymaga - w przypadku zaistnienia ustawowych przesłanek odmowy udostępnienia lub umorzenia postępowania – wydania stosownej decyzji w sprawie (art. 16 ust.1), do której zastosowanie znajdują przepisy k.p.a. z odmiennosciami określonymi w samej ustawie (art. 16 ust.2).

W istocie złożenie wniosku o dostęp zasadniczo inicjuje – według u.d.i.p. - dwa odrębne stosunki w zależności od merytorycznego wyniku rozpatrzenia wniosku:

- 1) z zastosowaniem k.p.a. w sprawie odmowy udostępnienia (umorzenia postępowania); sprawa jest rozstrzygana wówczas drodze decyzji administracyjnej,
- 2) w przedmiocie udostępnienia informacji publicznej z zastosowaniem przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej, jeśli żądanie mieści się podmiotowo i przedmiotowo w zakresie u.d.i.p.; podmiot zobowiązany działa wówczas przede wszystkim poprzez czynności faktyczne.

W pierwszym przypadku podmiot zobowiązany jest zobligowany do wydania decyzji administracyjnej, jeżeli zaistnieją przesłanki ograniczenia dostępu do informacji publicznej określone w art. 5 ust.1-2a (ze względu na poufność informacji) lub w art 3 ust.1 pkt 1 u.d.i.p. (ze względu na potrzebę przetworzenia informacji publicznej). Zgodnie z art. 16 ust.2 u.d.i.p. do decyzji odmawiającej stosuje się przepisy k.p.a., przy czym według przeważającej części orzeczeń sądów administracyjnych oznacza to obowiązek stosowania przepisów kodeksu do wszystkich etapów takiego postępowania począwszy od jego wszczęcia⁴, chociaż zauważalne jest również odmienne, we wcześniejszych orzeczeniach sądowych, podejście ograniczające

⁴ Np. wyrok NSA z dnia 17 października 2013 r., I OSK 1075/13.



zastosowanie k.p.a. wyłącznie do samego etapu wydania decyzji administracyjnej⁵. **Dochodzi więc do prowadzenia postępowanie kończonego rozstrzygnięciem w formie decyzji administracyjnej, co oczywiście mieści się w kategorii postępowania administracyjnego w rozumieniu art. 15 z.zs ust.1 pkt 6 ustawy COVID-19, nawet jeśli przyjmiemy wąskie rozumienie tego pojęcia odnoszące się tylko do postępowania jurysdykcyjnego.** Powyższe stanowisko dotyczy również postępowania odwoławczego, ponieważ stosując przepisy k.p.a. środkiem zaskarżenia decyzji odmawiającej jest odwołanie (wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy), z tym że w art. 16 ust.2 pkt 1 u.d.i.p. skraca się do 14 dni termin załatwienia sprawy przez organ odwoławczy.

Jednak nawet wówczas, gdy postępowanie nie kończy się wydaniem decyzji to dochodzi do zapoczątkowanych wnioskiem o dostęp czynności uregulowanych w u.d.i.p. Ze względu na określone w art. 16 u.d.i.p. wąskie stosowanie przepisów k.p.a. (jedynie do decyzji odmawiającej dostępu) przepisy kodeksu nie znajdują tutaj zastosowania. Jediną podstawę prawną dokonywania tych czynności odnajdujemy w samej ustawie o dostępie do informacji publicznej. W zależności od spełnienia dalszych przesłanek określonych w tej ustawie czynności mają mniej lub bardziej złożony (dwuetapowy) charakter, ale generalnie nakierowane są na zakończenie postępowania polegające na czynności faktycznej podmiotu zobowiązanego udostępnienia wnioskodawcy żądanej informacji publicznej.

Ustawa o dostępie do informacji publicznej przewiduje następujące czynności podmiotu zobowiązanego po otrzymaniu wniosku:

- 1) udostępnienie wnioskodawcy informacji publicznej w sposób i w formie określonych we wniosku (art. 13 ust.1 i art. 14 ust.1),
- 2) powiadomienie wnioskującego o przedłużeniu terminu udostępnienia informacji, tj. o powodach opóźnienia wraz z określeniem terminu w jakim nastąpi udostępnienie informacji (art. 13 ust.2),

⁵ Wyrok NSA z dnia 10 stycznia 2007 r., I OSK 50/06.



3) powiadomienie wnioskującego o przyczynach braku możliwości udostępnienia informacji zgodnie z wnioskiem i wskazanie w jaki sposób i w jakiej formie informacja może zostać ona udostępniona (art. 14 ust.2),

4) powiadomienie wnioskodawcy o wysokości opłaty za dodatkowe koszty udostępnienia (art. 15 ust.2).

Konsekwencją zawiadomień mogą być kolejne wynikające z u.d.i.p., ale bardziej złożone czynności organu (prawne lub faktyczne):

1) wydanie decyzji o umorzeniu postępowania z zastosowaniem przepisów k.p.a., jeżeli po otrzymaniu powiadomieniu o braku możliwości udostępnienia informacji zgodnie z wnioskiem wnioskujący nie złoży wniosku o udostępnienie w sposób lub w formie wskazanych w tym powiadomieniu (art. 14 ust.2 zd. drugie),

2) pozostawienie wniosku bez rozpoznania (bez udostępnienia), jeżeli po otrzymaniu powiadomienia wnioskodawcy o wysokości opłaty o wysokości opłaty ten cofnie swój wniosek (*a contrario* art. 15 ust.2),

3) udostępnienie informacji publicznej (czynność faktyczna), bez nakładania dodatkowych opłat lub innych warunków, jeżeli po otrzymaniu powiadomień wnioskujący w wyznaczonym terminie złoży wniosek:

- zgodny z powiadomieniem w zakresie sposobu lub formy udostępnienia (możliwy do realizacji przez podmiot zobowiązany),
- zmieniający sposób i formę na takie, które nie powodują dodatkowych kosztów podmiotu zobowiązanego.

Ustawa o dostępie do informacji publicznej poprzez przepisy proceduralne (procesowe) tworzy więc cały układ różnego rodzaju powiązanych ze sobą czynności organu, który zapoczątkowany jest złożeniem wniosku i służy wykonaniu żądania zawartego we wniosku. Po merytorycznym rozpatrzeniu wniosku i stwierdzeniu przez organ, że nie zachodzą przesłanki powodujące odmowę udostępnienia, realizacja żądania może zakończyć się w sposób prosty poprzez niezwłoczne udostępnienie informacji zgodnie z wnioskiem, ale może powodować potrzebę dokonania następnych czynności w sprawie. Sama czynność udostępnienia informacji



(czynność faktyczna) kończy postępowanie wnioskowe, chociaż – jak wykazano powyżej – nie jest to jedyny możliwy sposób zakończenia procedury.

Powyższe prowadzi do zakwalifikowania ciągu czynności określonych w u.d.i.p. w zakresie rozpatrzenia wniosku o udostępnienie informacji publicznej jako „postępowania prowadzonego na podstawie ustawy”, o którym mowa w art. 15 zzs ust.1 ustawy COVID-19. Przepisy u.d.i.p. regulują bowiem przeprowadzenie tego postępowania począwszy od jego wszczęcia (na wniosek) aż do zakończenia i ustalają poszczególne czynności i formy działania podmiotu zobowiązanego w tym postępowaniu.

Przedstawione wyżej stanowisko nie budziło dotychczas wątpliwości w doktrynie. Już w 2002 r. *M.Jaśkowska* stwierdziła, że pod pojęciem „postępowania w sprawie udzielenia informacji na wniosek” rozumiemy dwa różne postępowania, bowiem „mamy do czynienia w istocie z dwoma postępowaniami o różnym charakterze i dwiema sprawami administracyjnymi”⁶. „Pierwsze z nich dotyczy sprawy udzielenia informacji publicznej, a więc dokonania pewnej czynności materialno-technicznej”, natomiast „Postępowanie w sprawie odmowy udzielenia informacji wszczynane jest z urzędu, gdy stwierdzi on, że zachodzą przesłanki do udzielenia takiej odmowy. Odbywa się ono w trybie kodeksu postępowania administracyjnego.”⁷. W późniejszych opracowaniach również potwierdzano, że u.d.i.p. „formułuje własną, autonomiczną wobec postępowania administracyjnego procedurę”, tj. poza wydaniem decyzji o odmowie udostępnienia informacji publicznej z zastosowaniem k.p.a. (*M.Jabłoński*)⁸, przy czym „postępowanie w sprawie udostępnienia informacji publicznej jest postępowaniem odformalizowanym i uproszczonym” (*H.Knysiak-Molczyk*)⁹.

V. „Termin procesowy” w rozumieniu art. 15 zzs ust.1 ustawy COVID-19

⁶ *M.Jaśkowska*, Dostęp do informacji publicznej w świetle orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego, Toruń 2002, s. 59.

⁷ Tamże, s. 59 i 60.

⁸ *M.Jabłoński*, Udostępnianie informacji publicznej w trybie wnioskowym, Wrocław 2009, s.163.

⁹ *H.Knysiak-Molczyk*, Granice prawa do informacji w postępowaniu administracyjnym i sądownoadministracyjnym, Warszawa 2013, s. 226.



Ustawa COVID-19 wstrzymuje w czasie zagrożenia epidemicznego lub w stanie epidemii rozpoczęcie lub zawiesza bieg terminów (procesowych i sądowych) dla postępowań prowadzonych na podstawie ustaw (nazwanych i nienazwanych). Nie rozpoczęcie biegu terminu dotyczy terminów, które jeszcze nie biegły w dniu wejścia tej ustawy, a wstrzymanie biegu terminów, które biegły, ale nie zakończyły się przed dniem wejścia jej w życie.

Zwrot „terminy procesowe” powinien być wyjaśniany w kontekście przepisu, w którym został użyty, czyli art. 15zsz ust.1 ustawy COVID-19. W tym przepisie rozróżniono dwa rodzaje terminów „procesowy i „sądowy”, które w założeniu mają objąć każde postępowanie wymienione w tym przepisie w postępowaniach cywilnych, karnych i administracyjnych. Nie wchodząc w dyskusję na temat zasadności tego podziału terminów to pierwszy z nich będzie się odnosił do terminów we wszystkich postępowaniach innych niż postępowania sądowe lub w innych postępowaniach wymienionych w tym przepisie, w którym czynność nie odbywa się z udziałem sądu.

Zwrot „termin procesowy” dotyczy więc także postępowań i kontroli prowadzonych w administracji publicznej przez jej organy, które to postępowania (kontrole) zostały wymienione w art. 15 ust.1 (postępowania administracyjne, postępowanie egzekucyjnego w administracji, postępowania i kontrole prowadzone na podstawie ustawy – Ordynacja podatkowa, kontrole celno-skarbowych oraz postępowania ministra właściwego do spraw finansów publicznych, o których mowa w art. 15f ust. 9 ustawy o grach hazardowych).

Dlatego zauważa się, że w postępowaniach administracyjnych bardziej trafne niż użyty w art. 15 zsz ust.1 ustawy COVID-19 zwrot „termin procesowy” byłoby posługiwanie się sformułowaniem „termin proceduralny”¹⁰. Rozumie się przez to „pewien okres, w którym ma lub może być podjęta czynność (o charakterze proceduralnym) wywołująca określone skutki w postępowaniu”, czy inaczej „okres do dokonania czynności proceduralnej przez podmioty postępowania administracyjnego”¹¹. Chodzi o terminy przewidziane zarówno dla organu

¹⁰ R.Stankiewicz, Znaczenie art. 15zsz ustawy o zwalczaniu COVID dla terminów w postępowaniu administracyjnym, Ośrodek Badań, Studiów i Legislacji Krajowej Rady Radców Prawnych, dostępne pod adresem: <http://obsil.pl/wp-content/uploads/2020/03/Rafa%C5%82-Stankiewicz-ekspertyza-09.04.2020.pdf> , s.6.

¹¹ Tamże, s. 8 i n.



prowadzącego postępowanie jak i innych jego uczestników, przede wszystkich strony/stron. Odróżnić te terminy należy od terminów materialnych w prawie administracyjnym, tj. okresu, w którym może nastąpić ukształtowanie praw lub obowiązków jednostki w ramach administracyjnoprawnego stosunku materialnego.

W ten sam sposób należy rozumieć zwrot „termin procesowy” w przypadku wszystkich nienazwanych postępowań prowadzonych na podstawie ustaw prawa administracyjnego, o których mowa w art. 15 zzs ust.1 pkt 10 ustawy COVID-19.

VI. Terminy w udostępnianiu informacji publicznej na wniosek

W u.d.i.p. przewiduje się terminy na dokonanie czynności w postępowaniu wnioskowym (w przedmiocie udostępnienia informacji publicznej) dla:

- a) organu (adresata wniosku):
 - bez zbędnej zwłoki, nie później jednak niż 14 dni od dnia złożenia wniosku, na udostępnienie informacji publicznej (art. 13 ust.1),
 - nie dłużej niż 2 miesiące od dnia złożenia wniosku w przypadku przedłużenia udostępniania (termin ten wskazywany jest w powiadomieniu o przedłużeniu udostępniania informacji publicznej) (art. 13 ust.2),
 - 14 dni od dnia złożenia wniosku na powiadomienie wnioskodawcy o wysokości opłaty za dodatkowe koszty udostępnienia (art. 15 ust.2 zd. pierwsze),
- b) wnioskodawcy:
 - 14 dni od dnia powiadomienie wnioskującego o przyczynach braku możliwości udostępnienia informacji zgodnie z wnioskiem na złożenie wniosku o udostępnienie w sposób lub w formie wskazanych w powiadomieniu (art. 14 ust.2 zd. drugie),
 - 14 dni od dnia otrzymania powiadomienia o wysokości opłaty za dodatkowe koszty udostępnienia na dokonanie zmiany wniosku w zakresie sposobu i formy udostępnienia albo wycofanie wniosku (art. 15 ust.2 zd. drugie).

Wymienione terminy są terminami wskazanymi bezpośrednio w ustawie w przepisach procesowych (proceduralnych) i wyznaczają one okres na dokonanie czynności proceduralnych („w postępowaniu”). **W związku z tym wszystkie one są one „terminami procesowymi” w**



rozumieniu art. 15z z ust.1 ustawy COVID-19, a zatem ich bieg nie rozpoczyna się lub zostaje wstrzymany do czasu skutecznego odwołania stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii (z powodu COVID-19).

Podstawowym terminem dla organu pozostaje termin 14-dniowy, ponieważ w tym terminie organ (adresat wniosku) jest zobowiązany udostępnić informację publiczną lub powiadomić o zaistnieniu szczególnej sytuacji przedłużającej proces udostępniania (art. 13 ust.2, art. 15 ust.2 u.d.i.p.). Z kolei w art. 14 ust.2 u.d.i.p. nie określono w jakim terminie organ powiadamia o braku możliwości udostępnienia informacji publicznej zgodnie z wnioskiem, ale również w tym przypadku przyjmuje się, że powinien to uczynić w terminie 14 dni od dnia złożenia wniosku, jako podstawowym terminie udostępnienia. Termin ten traktuje się w ogóle jako termin załatwienia sprawy z wniosku o dostęp, nawet wówczas, gdy następuje odmowa udostępnienia informacji publicznej w drodze decyzji administracyjnej¹². W tym ujęciu oznacza on skrócenie terminów załatwienia sprawy, o których mowa w art. 35 k.p.a. **Zawieszenie terminów procesowych (proceduralnych) na mocy art. 15z z ust.1 ustawy COVID-19 w praktyce sprawia więc, że organ (adresat wniosku) nie jest obowiązany do przestrzegania tego terminu w żadnym z postępowań wszczętych w wyniku złożenia wniosku o udostępnienie informacji publicznej.**

Należy jednak zauważyć, że art. 15 z z ust.1 ustawy COVID-19 nie wstrzymuje (nie zawiesza) samych postępowań prowadzonych na podstawie ustaw, ale to zawieszenie (wstrzymanie) odnosi wyłącznie do biegu terminów. Postępowania powinny się więc dalej toczyć, a organy powinny nadal realizować przyznane im kompetencje. Znajduje to w szczególności potwierdzenie w treści art. 15 z z ust.7 tej ustawy, który nie tylko pozwala dokonywać czynności w toczących się postępowaniach w okresie stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii, ale uznaje wszystkie te czynności za skuteczne. Moim zdaniem oznacza to również możliwość udostępniania przez podmioty zobowiązane informacji publicznych na wniosek, w szczególności biorąc pod uwagę, że w wielu przypadkach to jedynie prosta czynność faktyczna nie wymagająca skomplikowanych działań podmiotu

¹² M.Jabłoński, Udostępnianie, s. 229.



zobowiązanie. Nie można jednak wymagać wykonania tego obowiązku (udostępnienia informacji publicznej) w terminach określonych w u.d.i.p., ponieważ ich bieg został ustawowo wstrzymany.

VI. Sądowa kontrola bezczynności w zakresie udostępniania informacji publicznej

Z art. 15zżs ust.11 ustawy COVID-19 wynika w istocie także brak możliwości stosowania środków kontrolujących bezczynność (przewlekłość prowadzenia postępowania) organów w okresie stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii spowodowanych COVID-19. Strona może bowiem zwalczać ten stan w drodze skargi do sądu administracyjnego na bezczynność organu w trybie art.3 §2 pkt 8 p.p.s.a. Zgodnie z art. 53 § 2b p.p.s.a. skargę na bezczynność (przewlekłe prowadzenie postępowania) można wnieść w każdym czasie po wniesieniu ponaglenia do właściwego organu (organu wyższego stopnia). Ponaglenie, o którym mowa w art. 37 k.p.a. pozostaje natomiast środkiem ochrony strony przed bezczynnością (przewlekłym prowadzeniem postępowania) w samym postępowaniu administracyjnym.

Jednak w sprawach z zakresu wnioskowego dostępu do informacji publicznej nie stosuje się przepisów k.p.a. do samego udostępnienia informacji; znajdują one zastosowanie jedynie w odniesieniu do decyzji wydawanych w razie odmowy udzielenia informacji publicznej i umorzenia postępowania w przypadkach określonych w art. 14 ust. 2 u.d.i.p. W związku z tym przyjmuje się, że wymóg wniesienia ponaglenia nie będzie miał zastosowania do spraw ze skarg na bezczynność w przedmiocie dostępu do informacji publicznej¹³. Ważny jest również cel ustawy o dostępie do informacji publicznej, w której chodzi o doprowadzenie do jak najszybszej realizacji przez stronę jej prawa do informacji, a elementem tego jest ocena sądu, czy organ pozostaje w bezczynności w tym zakresie. Zresztą jeszcze przed rozpoczęciem obowiązywania przepisów o ponagleniu (1 czerwca 2017 r.) w orzecnictwie sądów administracyjnych prezentowany był pogląd, że skarga na bezczynność w przedmiocie informacji publicznej nie musi być poprzedzona żadnym środkiem zaskarżenia¹⁴.

¹³ Np. wyrok WSA w Warszawie z dnia 8 grudnia 2017 r., II SAB/Wa 364/17.

¹⁴ Wyrok NSA z dnia 24 maja 2006 r., I OSK 601/05, postanowienie NSA z dnia 3 października 2007 r. I OSK 1382/07.



W ten sposób wykształcony został mechanizm szybkiej sądowej kontroli pozostawania w bezczynności poszczególnych podmiotów w zakresie ich obowiązków udostępniania informacji publicznej, co jest szczególnie istotne, gdy adresat wniosku o dostęp w ogóle kwestionuje stosowanie wobec niego przepisów o dostępie do informacji publicznej. Ze względu na treść art. 15z ustawy COVID-19 cały ten mechanizm kontrolny nie funkcjonuje w okresie stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii (od dnia 31.03.2020 r.).