



Michał Okoń

radca prawny

**Terminy (materialne) przewidziane przepisami prawa administracyjnego  
w świetle art. 15zrr ust. 1 ustawy 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. 2020 poz. 374 ze zm.)**

## **1. WSTĘP**

Przedmiotem niniejszego opracowania jest analiza przepisu art. 15zrr ust. 1 ustawy 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. 2020 poz. 374 ze zm., dalej „**uCOVID**”). Komentowana regulacja została wprowadzona do ustawy o zwalczaniu COVID-19 w drodze nowelizacji dokonanej ustawą 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. 2020 poz. 568, dalej „**ustawa nowelizująca**”). Celem analizy jest w szczególności próba określenia, w jakich sytuacjach art. 15zrr ust. 1 uCOVID będzie mógł znaleźć zastosowanie.

## **2. PRZEBIEG PROCESU LEGISLACYJNEGO**



W ocenie autora opracowania w pierwszej kolejności warto krótko przyjrzeć się w jaki sposób zmieniało się na przestrzeni procesu legislacyjnego brzmienie analizowanej regulacji. Jest to bowiem pomocne w dokonaniu jej wykładni. W tym kontekście należy zwrócić uwagę, że w projekcie ustawy nowelizującej przesłanej do Sejmu (druk nr 226) art. 15zrz dotyczył terminów przewidzianych zarówno przepisami prawa cywilnego, jak i przepisami prawa administracyjnego. Pierwotnie brzmiał on następująco:

„Art. 15zrz. 1. W okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii ogłoszonego z powodu COVID-19 bieg terminów przewidzianych przepisami prawa cywilnego i administracyjnego:

- 1) od zachowania których jest uzależnione udzielenie ochrony prawnej przed sądem lub organem oraz terminy do dokonania przez stronę czynności kształtujących prawa i obowiązki jej lub drugiej strony stosunku prawnego,
- 2) zasiedzenia, przedawnienia i innych terminów, których niezachowanie powoduje wygaśnięcie lub zmianę praw rzeczowych oraz roszczeń i wierzytelności wynikających ze stosunków cywilnoprawnych, a także popadnięcie w opóźnienie,
- 3) zawitych, z niezachowaniem których ustawa wiąże ujemne skutki dla strony,
- 4) do dokonania przez podmioty lub jednostki organizacyjne podlegające wpisowi do właściwego rejestru czynności, które powodują obowiązek zgłoszenia do tego rejestru, a także terminów na wykonanie przez te podmioty obowiązków wynikających z przepisów o ich ustroju

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

Na etapie prac sejmowych doszło do zmian w postaci usunięcia odwołania do przepisów prawa cywilnego oraz innej redakcji wyliczenia. Zwracał na to uwagę m.in. Rzecznik Praw Obywatelskich w przesłanej do Senatu opinii na temat projektu ustawy nowelizującej. Rzecznik wskazał, że z treści art. 15 zrz ust. 1 przed dwukropkiem zniknęły słowa „prawa cywilnego” (były one natomiast w projekcie ustawy znajdującym się w druku sejmowym



nr 299) oraz, że konieczne jest ich przywrócenie, gdyż następujące po dwukropku wyliczenie spraw odnosi się także do terminów materialnego prawa cywilnego. Senat nie uwzględnił tych postulatów, odniesienie do prawa cywilnego nie znalazło się też w ostatecznej wersji ustawy nowelizującej, która weszła w życie w dniu 31 marca 2020 r. Art. 15 ust. 1 zzzr w obowiązującym obecnie brzmieniu stanowi:

„Art. 15zzr. 1. W okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii ogłoszonego z powodu COVID-19 bieg przewidzianych przepisami prawa administracyjnego terminów:

- 1) od zachowania których jest uzależnione udzielenie ochrony prawnej przed sądem lub organem,
- 2) do dokonania przez stronę czynności kształtujących jej prawa i obowiązki,
- 3) przedawnienia,
- 4) których niezachowanie powoduje wygaśnięcie lub zmianę praw rzeczowych oraz roszczeń i wierzytelności, a także popadnięcie w opóźnienie,
- 5) zawitych, z niezachowaniem których ustawa wiąże ujemne skutki dla strony,
- 6) do dokonania przez podmioty lub jednostki organizacyjne podlegające wpisowi do właściwego rejestru czynności, które powodują obowiązek zgłoszenia do tego rejestru, a także terminów na wykonanie przez te podmioty obowiązków wynikających z przepisów o ich ustroju

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

Z porównania obu wersji komentowanego przepisu wynika, że prawodawca usunął z art. 15zzr wszelkie bezpośrednie odniesienia do prawa cywilnego poprzez usunięcie zwrotu „prawa cywilnego” z ust. 1 *ab initio* oraz usunięcie zwrotu „wynikających ze stosunków cywilnoprawnych” z ust. 1 pkt. 2 (obecnie ust. 1 pkt 4). Powyższe prowadzi do wniosku, że w art. 15zzr ust. 1 uCOVID chodzi jedynie o terminy



prawa administracyjnego, nie zaś o terminy prawa cywilnego. Usunięcie nawiązań do prawa cywilnego ograniczone zostało jedynie do wyeliminowania tych fragmentów art. 15zrz ust. 1, które zawierały wprost wyrazy „cywilny” czy „cywilnoprawny”. Za tym zabiegiem nie poszły niestety dalsze działania, które doprowadziłyby do przeformułowania całego ust. 1 i dostosowania go do zmienionego, zawężonego jedynie do prawa administracyjnego zakresu. Spowodowało to, że część wyliczenia zawartego w art. 15zrz ust. 1 uCOVID ma w ocenie autora charakter „pusty” ze względu na fakt odnoszenia się do instytucji prawnych prawa cywilnego, nie zaś administracyjnego.

### 3. ZAKRES PRZEDMIOTOWY ZASTOSOWANIA ART. 15zrz ust. 1 uCOVID

Regulacja art. 15zrz ust. 1 uCOVID ogranicza jej zakres zastosowania jedynie do terminów przewidzianych „przepisami prawa administracyjnego”. W tym miejscu wskazać należy, że brak w przepisach prawa powszechnie obowiązującego definicji prawa administracyjnego. Takiej jednej obowiązującej i powszechnie przyjętej definicji brak również w doktrynie prawa administracyjnego oraz orzecznictwie sądów administracyjnych. Wielu autorów podejmuje natomiast próbę określenia tego pojęcia przez pryzmat cech prawa administracyjnego. Przykładowo Jan Zimmermann wskazuje, że prawo administracyjne ma następujące cechy: 1) jest częścią prawa publicznego, co oznacza, że ta gałąź prawa ma za przedmiot regulacji państwo jako podmiot władzy i służy uzasadnieniu i określeniu kompetencji państwowych; 2) jest prawem bezwzględnie obowiązującym (*ius cogens*), 3) reguluje strukturę i działanie administracji publicznej, a więc w jego obrębie znajduje się regulacja stosunków pomiędzy administracją publiczną a obywatelami; 4) zawiera w sobie element władztwa administracyjnego; 5) ustala treść zachowania swoich adresatów albo bezpośrednio (poprzez konstruowanie norm prawnych bezpośrednio kształtujących sytuację adresata normy) albo pośrednio (poprzez konstruowanie norm prawnych wymagających konkretyzacji poprzez podjęcie



specjalnej czynności prawnej - wydania aktu); 6) jego stosowanie i kontrola jego przestrzegania ma charakter niesporny tj. jeżeli norma prawna wymaga konkretyzacji to wydanie aktu konkretyzującego nie następuje co do zasady w wyniku rozstrzygnięcia sporu, ale następuje z zasady jednostronnie (władczo) przez narzucenie woli podmiotu administrującego (organu) adresatowi aktu (J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2010, s. 34 i n). Mając na względzie powyższe wskazać należy, że nie ma możliwości jednoznacznego i precyzyjnego wskazania co należy dokładnie rozumieć podpojęciem prawa administracyjnego oraz wytyczenia dokładnych granic pojęcia. Bez wątplenia przepisami prawa administracyjnego nie będą przepisy zawarte m.in. w ustawie z dnia 23 kwietnia 1964 roku Kodeks cywilny (Dz.U. z 2019 r., poz. 1145), co oznacza, że nie będzie się do nich stosować postanowień art. 15zrz ust. 1 uCOVID. Wskazać jednak należy, że niekiedy kwalifikacja danego przepisu jako „przepisu prawa administracyjnego” może budzić poważne wątpliwości. Regulacja art. 15zrz ust. 1 dotyczy przy tym wszelkich terminów wynikających z przepisów prawa administracyjnego, w tym przepisów ustrojowych, materialnych oraz proceduralnych. Prawodawca nie wprowadził w tym względzie żadnych ograniczeń.

Co wymaga podkreślenia prawodawca wyraźnie posługuje się w art. 15zrz ust. 1 uCOVID pojęciem „przepisów prawa administracyjnego”, a nie „aktów prawa administracyjnego”. Innymi słowy mówiąc ustawodawca w powołanej regulacji odnosi się wyraźnie nie do całych aktów prawnych (ustaw, rozporządzeń) które mogłyby zostać uznane za należące do prawa administracyjnego, tylko do poszczególnych zawartych w nich przepisów które będzie można jako takie sklasyfikować. Powołane rozgraniczenie będzie miało duże znaczenie praktyczne, bowiem oznacza konieczność każdorazowej oceny danego przepisu z punktu widzenia tego, czy może on zostać uznany za przepis prawa administracyjnego. I tak wskazać należy tytułem przykładu na ustawę z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2020 r., poz. 293, dalej „**u.p.z.p.**”), który to akt prawny może zostać uznany za należący do prawa administracyjnego. Tym niemniej analiza jego poszczególnych przepisów powinna



doprowadzić do wniosku, że niektóre z nich nie mogą zostać uznane za przepisy prawa administracyjnego. Takim przepisem jest np. regulacja art. 36 ust. 1 - 3 u.p.z.p., która dotyczy roszczeń przysługującym właścicielowi albo użytkownikowi wieczystemu wobec gminy w związku z uchwaleniem planu miejscowego albo jego zmianą w wyniku której (art. 36 ust. 1 u.p.z.p.) korzystanie z nieruchomości lub jej części w dotychczasowy sposób lub zgodnie z dotychczasowym przeznaczeniem stało się niemożliwe bądź istotnie ograniczone albo (art. 36 ust. 3 u.p.z.p.) wartość nieruchomości uległa obniżeniu, a właściciel albo użytkownik wieczysty zbywa tę nieruchomość i nie skorzystał z uprawnień o których mowa powyżej. Roszczenia z art. 36 ust. 1 u.p.z.p. przedawniają się na zasadach ogólnych określonych w k.c., z kolei w stosunku do roszczenia z art. 36 ust. 3 u.p.z.p. art. 37 ust. 3 u.p.z.p. stanowi, że wynikające z niego roszczenia można zgłaszać w terminie 5 lat od dnia, w którym plan miejscowy albo jego zmiana stały się obowiązujące. Powołanej regulacji, choć zawarta została w akcie prawa administracyjnego, nie można uznać za przepis prawa administracyjnego, a zatem wynikający z niej termin nie ulegnie zawieszeniu na podstawie art. 15zrz ust. 1 uCOVID.

#### **4. TERMIN MATERIALNY A PROCESOWY**

Porównanie treści art. 15zrz ust. 1 oraz art. 15zrs ust. 1 uCOVID (przepisu również wprowadzonego ustawą nowelizującą) prowadzi do wniosku, że art. 15zrz dotyczy tzw. terminów materialnych. Wynika to z wnioskowania *a contrario*: skoro bowiem hipotezą art. 15zrs ust. 1 objęte są terminy procesowe i sądowe m.in. w postępowaniach administracyjnych i sądownoadministracyjnych, to art. 15zrz musi dotyczyć właśnie terminów prawa materialnego.

Jak wskazuje się w doktrynie terminem materialnym jest okres, w którym może nastąpić ukształtowanie praw lub obowiązków jednostki w ramach administracyjnoprawnego stosunku materialnego. Terminem procesowym jest okres do dokonania czynności procesowej przez podmioty postępowania lub uczestników postępowania. Różnica



pomiędzy terminem materialnym a terminem procesowym sprowadza się do różnych płaszczyzn skutków prawnych ich uchybienia. Uchybienie terminu materialnego wywołuje skutek prawny wygaśnięcia praw lub obowiązków o charakterze materialnym. W takim przypadku stosunek materialnoprawny nie może być nawiązany, nie ma zatem przedmiotu postępowania administracyjnego, postępowanie nie może być wszczęte, a wszczęte jako bezprzedmiotowe, podlega umorzeniu. Uchybienie terminu procesowego wywołuje skutek prawny w płaszczyźnie procesowej, przez uzależnienie skuteczności czynności procesowej od zachowania terminu (B.Adamiak, J.Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 264 – 265).

Zakwalifikowanie określonego terminu do terminu materialnego lub terminu procesowego powinno być oparte na kryterium zamieszczenia normy prawnej, wyznaczającej termin w ustawie materialnej czy ustawie procesowej. Podkreśla się jednak, że w polskim systemie prawnym ustawodawca z różnych względów nie przestrzega rozdziału regulacji materialnej i regulacji procesowej, zamieszczając w ustawach materialnych normy procesowe, bądź z kolei w ustawie procesowej normy materialne. Dlatego też założenie to nie może być uznane za wyłącznie miarodajne, a zatem w kwestiach wątpliwych powinien być oceniany skutek prawny uchybienia terminu. W takich przypadkach zatem przesądzać powinno to, czy uchybienie terminu wyłącza powstanie stosunku materialnoprawnego, czy ogranicza się jedynie do bezskuteczności procesowej czynności, co tylko pośrednio może wpłynąć na sytuację materialnoprawną jednostki.

Innymi słowy, o tym czy mamy do czynienia z terminem prawa materialnego czy procesowego przesądza cel jakiemu dany termin służy. W przypadku gdy celem tym jest kształtowanie praw i obowiązków podmiotów w ramach stosunku prawnego wyznaczonego przepisami prawa materialnego terminy, po których upływie następuje wygaśnięcie praw lub obowiązków materialnoprawnych, czy niemożność uzyskania takich praw lub nałożenia obowiązków, mają charakter terminów prawa materialnego.



Terminami prawa procesowego są natomiast terminy wyznaczone do dokonania czynności procesowych (wyrok NSA (7) z dnia 14 marca 2011 r., I FPS 5/10).

## **5. SYTUACJE OBJĘTE DYSPOZYCJĄ ART. 15zrzr ust. 1 uCOVID**

### **Zawieszenie biegu terminów od zachowania których uzależnione jest udzielenie ochrony prawnej przed sądem lub organem**

Jak wskazuje się w piśmiennictwie, ochroną prawną jest przewidziana w obowiązującym prawie (mająca podstawę prawną) i prawnie uregulowana działalność powołanych do tego organów, w zakresie ich kompetencji dla ochrony wolności i praw o charakterze materialnym oraz praw i uprawnień o charakterze procesowym, która może przybrać postać orzekania, wykonywania wydanych orzeczeń i udzielania pomocy prawnej (J. Jagieła, *Tymczasowa ochrona prawna w postępowaniu cywilnym*, Warszawa 2007, s. 120). Jest to zatem pojęcie zakresowo bardzo szerokie. Jak się jednak wydaje, udzielenie ochrony prawnej w kontekście prawa administracyjnego dotyczy przede wszystkim sytuacji, w której dany podmiot żąda rozstrzygnięcia przez organ o jego prawach i obowiązkach, poddaje takie rozstrzygnięcie kontroli w administracyjnym toku instancji (np. w drodze odwołania) czy też kontroli w postępowaniu sądownoadministracyjnym (np. poprzez wniesienie skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego). W takim jednak wypadku zastosowanie znajdzie art. 15zrs uCOVID, w którym wprost mowa jest o terminach procesowych i sądowych w postępowaniach administracyjnych i sądownoadministracyjnych. Nie zachodzi więc w tym zakresie potrzeba odwoływania się do art. 15zrzr ust. 1 pkt. 1 uCOVID.

W związku z powyższym wydaje się, że praktyczne zastosowanie analizowanego przepisu polegać będzie na tym, że – ze względu na jego szeroki zakres przedmiotowy – będzie on być mógł wykorzystywany w sytuacjach, w których nie będzie możliwe zakwalifikowanie





danego terminu jako określonego w pozostałych jednostkach redakcyjnych art. 15zrzr ust. 1 uCOVID (pkt. 2-6).

Przykładem terminu, o którym mowa w powołanym przepisie może być termin z art. 136 ust. 5 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz.U. 2020 poz. 65 ze zm., dalej „**u.g.n.**”). Stosownie do tej regulacji, w przypadku niezłożenia przez uprawnionego wniosku o zwrot wywłaszczonej nieruchomości lub udziału w tej nieruchomości albo części wywłaszczonej nieruchomości lub udziału w tej części w terminie 3 miesięcy od dnia otrzymania zawiadomienia zamiaru użycia wywłaszczonej nieruchomości lub jej części na inny cel niż określony w decyzji o wywłaszczeniu, uprawnienie do zwrotu wywłaszczonej nieruchomości lub udziału w tej nieruchomości albo części wywłaszczonej nieruchomości lub udziału w tej części wygasa. Z drugiej jednak strony, termin z art. 136 ust. 5 u.g.n. może być kwalifikowany jako termin zawity materialny, a więc termin, którego dotyczy art. 15zrzr ust. 1 pkt 5 uCOVID. Pokazuje to „problematyczność” stosowania komentowanego przepisu.

### **Zawieszenie biegu terminów do dokonania przez stronę czynności kształtujących jej prawa i obowiązki**

W pierwszej kolejności zauważyć należy, że powołana regulacja nawiązuje w swej treści do tzw. uprawnień kształtujących powszechnie występujących na gruncie prawa cywilnego. Przyjmuje się powszechnie, że uprawnienia kształtujące znamionuje to, że podmiotowi uprawnionemu przysługuje kompetencja do zmiany lub zakończenia istniejącego stosunku prawnego przez jednostronną czynność prawną (Z. Radwański, *Prawo cywilne - część ogólna*, Warszawa 2004, s. 92). Mówiąc innymi słowy treścią powołanych uprawnień kształtujących jest prawo strony stosunku prawnego (wierzyciela albo dłużnika) do jednostronnej zmiany lub zniweczenia określonego stosunku prawnego bez względu na wolę drugiej strony. Źródłem powołanego uprawnienia może być zarówno ustawa, jak i czynność prawna.



W odróżnieniu od realizacji roszczenia realizacja uprawnienia kształtującego następuje wyłącznie w drodze działania osoby uprawnionej, najczęściej poprzez złożenie stosownego oświadczenia woli. Przykładami uprawnień kształtujących jest np. uprawnienie do odstąpienia od umowy, uprawnienie do wypowiedzenia umowy, uprawnienie do uchylenia się od skutków złożonego oświadczenia woli czy też do wyboru świadczenia przemiennego.

Art. 15zrzr ust. 1 pkt. 2 uCOVID odnosi się do podejmowanych przez stronę czynności kształtujących jej prawa i obowiązki. W mojej ocenie obejmuje on zatem wyłącznie takie sytuacje przewidziane w przepisach prawa administracyjnego, w których to czynność strony bezpośrednio kształtuje jej prawa i obowiązki. *A contrario* dyspozycja powołanej regulacji nie obejmuje zatem sytuacji w której strona wprawdzie podejmuje samodzielnie daną czynność, tym niemniej skutki dla strony (ukształtowanie jej praw lub obowiązków) następuje np. w wyniku wejścia do obrotu prawnego aktu administracyjnego wydanego w następstwie czynności strony. W związku z powyższym wskazać należy, że w mojej ocenie dyspozycją powołanej regulacji nie są objęte czynności mające na celu wydanie aktu administracyjnego przez organ administracji publicznej, w tym w szczególności wnioski o wszczęcie postępowania administracyjnego (prowadzonego zarówno w trybie zwykłym, jak i nadzwyczajnym), odwołanie albo zażalenie. Żadna z powołanych czynności nie kształtuje samodzielnie praw lub obowiązków strony, są one kształtowane dopiero w następstwie wejścia do obrotu prawnego aktu administracyjnego (decyzji, postanowienia) wydanego w następstwie ich złożenia.

Na gruncie prawa administracyjnego występowanie terminowych sytuacji w których strona na mocy własnej czynności samodzielnie kształtuje swoje prawa i obowiązki nie jest częste. Przykładem takich sytuacji mogą być w mojej ocenie czynności podejmowane w następstwie wydania przez organ decyzji z zastrzeżeniem dopełnienia przez stronę określonego warunku. W takich sytuacjach ukształtowanie praw lub obowiązków strony następuje zazwyczaj, jeżeli w wyznaczonym w decyzji terminie dopełni ona warunek. Oznacza to, że to właśnie powołane zachowanie strony (polegające na dopełnieniu



warunku) spowoduje ukształtowanie jej praw lub obowiązków. Sama decyzja wydana z zastrzeżeniem dopełnienia przez stronę określonego warunku takiego skutku nie wywoła. Przykładem decyzji wydanej z zastrzeżeniem dopełnienia przez stronę warunku jest art. 59 ust. 2 ustawy z 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz.U. z 2019 r., poz. 1186 ze zm., dalej „**u.p.b.**”) zgodnie z treścią którego organ nadzoru budowlanego może w pozwoleniu na użytkowanie obiektu budowlanego określić warunki użytkowania tego obiektu albo uzależnić jego użytkowanie od wykonania, w oznaczonym terminie, określonych robót budowlanych. Skorzystanie przez organ z drugiej części powołanej regulacji i wydanie decyzji w tym zakresie nie spowoduje po stronie inwestora powstania prawa do użytkowania obiektu budowlanego i związanych z tym obowiązków. Skutek ten zostanie osiągnięty wówczas, gdy inwestor wykona określone w decyzji roboty budowlane. Ukształtowanie praw lub obowiązków inwestora (strony) nastąpi zatem w następstwie wykonania przez niego wskazanych robót budowlanych, już bez potrzeby ponownej konkretyzacji przez organ administracji publicznej przepisów prawa administracyjnego.

### **Zawieszenie biegu terminów przedawnienia**

W pierwszej kolejności zauważyć należy, że przedawnienie również jest instytucją typową dla prawa cywilnego, tym niemniej pojawia się ono także na gruncie prawa administracyjnego, przy czym co do zasady albo odnosi się tam ono do zobowiązań podatkowych albo do administracyjnych kar pieniężnych albo do bezwzględnego zakazu orzekania w sprawach administracyjnych.

Przedawnienie zobowiązań podatkowych zostało uregulowane w art. 68 - 71 ustawy z 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2019 r., poz. 900) i ma ono co do zasady postać albo przedawnienia prawa do wydania decyzji ustalającej zobowiązanie podatkowe lub przedawnienia zobowiązania podatkowego. Regulację art. 15zrz ust. 1 pkt. 3 uCOVID należy traktować jako samoistną podstawę na mocy której z mocy prawa bieg



terminu przedawnienia prawa do wydania decyzji ustalającej zobowiązanie podatkowe albo przedawnienia zobowiązania podatkowego nie rozpoczęty nie rozpoczyna się, a rozpoczęty ulega zawieszeniu z mocy prawa.

Przedawnienie administracyjnych kar pieniężnych uregulowane zostało w art. od 189g do 189j k.p.a. oraz w ustawach szczególnych (np. w art. 87 ust. 1 ustawy z 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz.U. z 2020 r., poz. 55, dalej „**u.o.p.**”). Analiza powołanych regulacji prowadzi do wniosku, że przedawnienie administracyjnej kary pieniężnej skutkuje co do zasady m.in. brakiem możliwości wszczęcia postępowania w sprawie nałożenia administracyjnej kary pieniężnej, brakiem możliwości nałożenia kary albo brakiem możliwości egzekucji tej kary. Regulację art. 15zzr ust. 1 pkt. 3 uCOVID należy traktować jako samoistną podstawę na mocy której z mocy prawa bieg terminu przedawnienia administracyjnej kary pieniężnej nie rozpoczęty nie rozpoczyna się, a rozpoczęty ulega zawieszeniu z mocy prawa.

W charakterze przedawnienia traktuje się również terminy statuujące zakaz merytorycznego orzekania w nadzwyczajnych trybach administracyjnych. Chodzi tutaj zarówno o terminy wskazane w art. 146 § 1 k.p.a. (wznowienie postępowania) i 156 § 2 k.p.a. (stwierdzenie nieważności), jak również odpowiadające im terminy wskazane w licznych ustawach szczególnych. Zgodnie z art. 146 § 1 k.p.a. uchylenie decyzji przyczyn określonych w art. 145 § 1 pkt 1 i 2 nie może nastąpić, jeżeli od dnia doręczenia lub ogłoszenia decyzji upłynęło dziesięć lat, zaś z przyczyn określonych w art. 145 § 1 pkt 3-8 oraz w art. 145a i art. 145b, jeżeli od dnia doręczenia lub ogłoszenia decyzji upłynęło pięć lat. Jak wskazuje się w doktrynie upływ okresu przedawnienia oznaczonego w przepisie art. 146 § 1 k.p.a. oznacza bezwzględny zakaz merytorycznego orzekania w sprawie. Po upływie okresu przedawnienia w sprawie rozpoznawanej w trybie wznowienia postępowania organ administracji publicznej traci kompetencję nie tylko do uchylenia decyzji, lecz także do odmowy uchylenia decyzji dotychczasowej wydanej w postępowaniu zwyczajnym, z powodu stwierdzenia przez organ administracji braku podstaw do jej uchylenia, gdyż jest to rozstrzygnięcie co do istoty sprawy (R. Stankiewicz



[w:] R. Hauser, M. Wierzbowski (red.), *Kodeks Postępowania Administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2020, Komentarz do art. 146 k.p.a., e/LEGALIS). Powyższe należy w pełni odnieść do terminów statuujących zakaz merytorycznego orzekania w trybie stwierdzenia nieważności. Zgodnie z art. 156 § 2 k.p.a. nie stwierdza się nieważności decyzji z przyczyn wymienionych w § 1 pkt 1, 3, 4 i 7, jeżeli od dnia jej doręczenia lub ogłoszenia upłynęło dziesięć lat, a także gdy decyzja wywołała nieodwracalne skutki prawne. Jak zostało to powyżej zasygnalizowane terminy statuujące zakaz orzekania merytorycznego w trybach nadzwyczajnych znajdują się również w licznych ustawach szczególnych. I tak zgodnie z art. 53 ust. 7 u.p.z.p. nie stwierdza się nieważności decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, jeżeli od dnia jej doręczenia lub ogłoszenia upłynęło 12 miesięcy. Z kolei zgodnie z art. 53 ust. 8 u.p.z.p. nie uchyla się decyzji o ustaleniu lokalizacji celu publicznego w przypadku wznowienia postępowania na podstawie art. 145 § 1 pkt 4 k.p.a., jeżeli upłynęło 12 miesięcy od dnia jej doręczenia lub ogłoszenia. Innym przykładem tego rodzaju terminu jest termin o którym mowa w art. 31 ust. 1 ustawy z 10 kwietnia 2003 r. o o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (Dz.U. z 2018 r., poz. 1474 ze zm.). Zgodnie z jego treścią nie stwierdza się nieważności ostatecznej decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, jeżeli wniosek o stwierdzenie nieważności tej decyzji został złożony po upływie 14 dni od dnia, w którym decyzja stała się ostateczna, a inwestor rozpoczął budowę drogi. W kontekście powołanych terminów regulację art. 15zrr ust. 1 pkt. 3 uCOVID należy traktować jako samoistną podstawę na podstawie której z mocy prawa bieg terminów o których mowa powyżej nie rozpoczęty nie rozpoczyna się, a rozpoczęty ulega zawieszeniu.

**Zawieszenie biegu terminów, których niezachowanie powoduje wygaśnięcie lub zmianę praw rzeczowych oraz roszczeń i wierzytelności, a także popadnięcie w opóźnienie**



W mojej ocenie treść art. 15zrz ust. 1 pkt. 4 jest niedopatrzaniem i pozostałością po pośpiesznie przeprowadzonym procesie legislacyjnym. Usunięcie w jego toku odniesień do prawa cywilnego (o czym była szerzej mowa pkt. 2 niniejszego opracowania) nie zostało przeprowadzone w sposób konsekwentny, czego świadectwem jest ostateczne brzmienie komentowanego przepisu. Choć w procesie wykładni prawa przyjmuje się, że system prawa powinien być systemem kompletnym, wolnym od luk, gdyż ustawodawca działa zawsze w sposób racjonalny, to jednak założenia tego nie da się obronić w rozważanym kontekście. Analizowany przepis zawiera siatkę pojęciową odnoszącą się do przepisów prawa cywilnego, nie zaś administracyjnego. W konsekwencji jego zastosowanie musi być siłą rzeczy mocno ograniczone, a można posunąć się wręcz do stwierdzenia, że jego zakres przedmiotowy jest pusty.

Moim zdaniem w praktyce potencjalne znaczenie może mieć ta część analizowanego przepisu, która odnosi się do „terminów, których niezachowanie powoduje popadnięcie w opóźnienie”, choć, jak już podkreślono wcześniej, pierwotnym zamiarem ustawodawcy było, aby objąć regulacją instytucję opóźnienia w ujęciu cywilnoprawnym. Powołaną regulację można zatem starać się odnieść do terminów przewidujących obowiązek zapłaty sumy pieniężnej w oznaczonym terminie i grożącym w związku z jego niedochowaniem sankcjom wyrażającym się w obowiązku zapłaty odsetek. Przykładem w tym zakresie może być art. 87 ust. 3 i 4 u.o.p., gdzie wskazano, że uiszczenie opłaty za usunięcie drzewa lub krzewu następuje w terminie 14 dni od dnia, w którym zezwolenie na usunięcie drzewa lub krzewu albo decyzje o naliczeniu stały się ostateczne. Jeżeli w zezwoleniu na usunięcie drzewa lub krzewu został wskazany początek biegu terminu usunięcia drzewa lub krzewu, uiszczenie opłaty następuje w terminie 14 dni od dnia rozpoczęcia biegu tego terminu. W razie nieterminowego uiszczenia opłaty pobiera się odsetki za zwłokę w wysokości odsetek pobieranych za nieterminowe regulowanie zobowiązań podatkowych.



### **Zawieszenie biegu terminów zawitych, z niezachowaniem których ustawa wiąże ujemne skutki dla strony**

Termin zawity materialny to taki termin, którego naruszenie rzutuje na sferę realizacji prawa materialnego. Innymi słowy jest to okres, w którym może nastąpić ukształtowanie praw i obowiązków danego podmiotu w ramach administracyjnego stosunku materialnego. Po jego upływie takiej możliwości już nie ma i nie podlega ona przywróceniu.

Przykładem takiego terminu, może być termin uiszczenia opłaty za korzystanie z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych. Zgodnie z art. 18 ust. 12 pkt. 5 lit. b ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (t.j. Dz.U. z 2018 poz. 2137 ze zm.), zezwolenie na sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia w miejscu lub poza miejscem sprzedaży wygasa w przypadku niedopełnienia w terminie obowiązku dokonania opłaty w określonej wysokości. W orzecznictwie wskazuje się, że termin uiszczenia opłaty jest terminem zawitym materialnym, który nie podlega przywróceniu. Użycie przez ustawodawcę zwrotu, że „zezwolenie wygasa” pozwala na wniosek, że następuje to z mocy prawa, a nie z mocy decyzji administracyjnej. W konsekwencji, nieuiszczenie opłaty w określonym terminie skutkuje sankcją w postaci wygaśnięcia udzielonego zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych. Podkreślić bowiem trzeba, że sankcja z art. 18 ust. 12 pkt 5 powołanej ustawy w postaci wygaśnięcia konkretnego typu zezwoleń jest przewidzianą wprost przez prawo bezwarunkową i bezwzględną konsekwencją niedotrzymania terminów dokonywania opłaty za korzystanie z przyznanych zezwoleń. Obowiązek uiszczenia opłaty oraz skorelowana z nim sankcja w postaci wygaśnięcia posiadanego zezwolenia ma bowiem konstrukcję obowiązku wynikającego bezpośrednio z mocy ustawy. (wyrok WSA w Gliwicach z dnia 13 sierpnia 2014 r. III SA/Gl 389/14).



Innym przykładem terminu zawitego materialnego jest regulacja art. 214b u.g.n. Zgodnie z art. 214b ust. 1 powołanej ustawy w sprawach dotyczących rozpatrzenia wniosków, o których mowa w art. 7 ust. 1 dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy umarza się postępowanie, jeżeli nie jest możliwe ustalenie stron postępowania lub ich adresów. Jednakże umorzenie będzie możliwe dopiero wtedy, gdy organ wezwał wnioskodawcę oraz jego ewentualnych następców prawnych do uczestnictwa w postępowaniu przez ogłoszenie, a w sprawie nie wpłynęło żadne inne pismo pochodzące od strony oprócz wniosku dekretowego. Organ wydaje decyzję o umorzeniu postępowania, jeżeli w terminie sześciu miesięcy od dnia ogłoszenia nikt nie zgłosił swych praw albo zgłoszyszy je, nie udowodnił ich w terminie kolejnych trzech miesięcy lub nie wskazał swego adresu (art. 214b ust. 2).

Warto zwrócić uwagę, że w analizowanym punkcie nie chodzi o każde terminy zawite, ale o takie, z niezachowaniem których ustawa wiąże ujemne skutki dla strony. Oznacza to, że analizowany przepis nie dotyczy sytuacji, w których upływ terminu wywiera niekorzystne skutki dla organu. Przykładowo, zgodnie z art. 50 ust. 4 u.p.b., wstrzymanie prowadzonych robót budowlanych następuje w drodze postanowienia, której jest ważne przez okres 2 miesięcy od dnia doręczenia go stronie. Jest to czas przewidziany przez ustawodawcę na przeprowadzenie postępowania wyjaśniającego i ewentualne wdrożenie procedury naprawczej. Przed upływem powyższego terminu właściwy organ nadzoru budowlanego powinien wydać jedną z decyzji, o których mowa w art. 51 ust. 1 u.p.b., zmierzających do legalizacji wykonanych robót lub ich prawnego zakwestionowania. Jeżeli organ takiej decyzji nie wyda, postanowienie traci ważność z mocy prawa. To zaś oznacza, że ustaje zakaz prowadzenia robót budowlanych, a wydanie decyzji, o których mowa w art. 51 ust. 1, nie jest już możliwe. Po upływie dwumiesięcznego terminu, pod warunkiem, że organ nie wyda wskazanych wyżej decyzji, inwestor może bez konieczności uzyskiwania jakiegokolwiek orzeczenia organu nadzoru budowlanego podjąć przerwane roboty budowlane. Termin dwumiesięczny, jako termin





materialny (zawity), nie podlega przywróceniu. (wyrok WSA w Olsztynie z dnia 10 września 2013 r., II SA/Ol 489/13).

**Zawieszenie biegu terminów do dokonania przez podmioty lub jednostki organizacyjne podlegające wpisowi do właściwego rejestru czynności, które powodują obowiązek zgłoszenia do tego rejestru, a także terminów na wykonanie przez te podmioty obowiązków wynikających z przepisów o ich ustroju**

Przedmiotowa regulacja dotyczy zarówno osób fizycznych, jak również jednostek organizacyjnych (osób prawnych oraz jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej) podlegających obowiązkowi wpisu do właściwego rejestru. Posiadanie przez powołane podmioty statusu przedsiębiorcy jest całkowicie obojętne z punktu widzenia jej zastosowania.

Pierwsza część powołanej regulacji dotyczy sytuacji, w której przepis prawa administracyjnego wskazuje termin podjęcia czynności przez podmiot podlegający obowiązkowi wpisu do właściwego rejestru, która to czynność powinna zostać w tym rejestrze ujawniona. Zawieszeniu podlega wówczas określony przez przepisy prawa administracyjnego termin w którym powołana czynność powinna być dokonana. Wskazać jednak trzeba, że w razie jej dokonania art. 15zrz ust. 1 pkt. 6 uCOVID nie zwalnia z obowiązku jej zgłoszenia do właściwego rejestru. Niezależnie od tego wskazać również trzeba, że art. 15zrz ust. 1 pkt. 6 uCOVID nie można interpretować w ten sposób, że prawodawca wprowadził zwolnienie z obowiązku dokonania przez podmiot podlegający wpisowi do właściwego rejestru zmiany ujawnionych w tym rejestrze danych, jeżeli przepis prawa administracyjnego nie wprowadza jednocześnie terminu w którym czynność skutkująca obowiązkiem zmiany ujawnionych w rejestrze danych powinna być dokonana. Przykładowo wskazać należy, że zgodnie z art. 5 ust. 1 pkt. 6 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. o Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej i Punkcie Informacji dla Przedsiębiorcy (Dz.U. z 2019 r., poz. 1291 ze zm., dalej „u.c.e.i.d.g.”)



wpisowi do CEIDG podlega adres do doręczeń przedsiębiorcy. Jednocześnie zgodnie z art. 15 ust. 1 pkt. 1 lit. a) u.c.e.i.d.g. przedsiębiorca jest obowiązany złożyć wniosek o zmianę wpisu w CEIDG w powołanym zakresie w terminie 7 dni od dnia zmiany danych. Wskazać należy, że w obrocie prawnym nie ma przepisu prawa administracyjnego który nakazywałby przedsiębiorcy dokonanie zmiany adresu do doręczeń w oznaczonym terminie, w związku z powyższym nie można art. 15zrr ust. 1 pkt. 6 uCOVID interpretować jako uprawniającego do niezłożenia wniosku o zmianę danych w CEIDG w powołanym zakresie. Wniosek taki powinien bowiem być złożony w terminie 7 dni od dnia zmiany danych. Co wymaga podkreślenia art. 15zrr ust. 1 pkt. 6 uCOVID nie zwalnia z obowiązku aktualizacji danych we właściwym rejestrze przez podmiot ujawniony w tym rejestrze, jeżeli jednocześnie przepis prawa administracyjnego nie określa terminu w jakim czynność skutkująca obowiązkiem dokonana zmiany powinna być dokonana. Nie chodzi tutaj przy tym o wyznaczony przez przepisy prawa termin w którym zmiana powinna być ujawniona w rejestrze, a o termin w którym powinna być dokonana czynność skutkująca dopiero obowiązkiem zmiany danych ujawnionych w rejestrze.

Druga część powołanej regulacji dotyczy zawieszenia terminów na wykonanie przez powołane podmioty obowiązków wynikających z przepisów o ich ustroju. Brak jest tutaj ograniczeń przedmiotowych, co oznacza, że dyspozycją niniejszej regulacji objęte wszelkie terminowe obowiązki wynikające z przepisów o ustroju powołanych podmiotów. Przykładowo wskazać należy, że chodzi tutaj o takie terminy jak np. wynikający z art. 49 ust. 1 ustawy z 11 września 2015 r. o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej (Dz.U. z 2019 r., poz. 381 ze zm.) termin w jakim zakład ubezpieczeń i zakład reasekuracji informują organ nadzoru o zmianach w składzie zarządu lub rady nadzorczej albo wynikający z art. 43 ustawy z 27 maja 2004 r. o funduszach inwestycyjnych i zarządzaniu alternatywnymi funduszami inwestycyjnymi (Dz.U. z 2020 r., poz. 95) termin w jakim konieczne jest poinformowanie organu nadzoru o zmianach w składzie zarządu towarzystwa funduszy inwestycyjnych.



## 6. PODSUMOWANIE

Wymaga podkreślenia, że bieg terminów określonych w art. 15zrz ust. 1 uCOVID nie rozpoczyna się, a rozpoczęty ulega zawieszeniu wyłącznie w okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii ogłoszonego z powodu COVID-19. W Polsce stan zagrożenia epidemicznego obowiązywał od dnia 13 marca 2020 r. i ogłoszony został w drodze rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 13 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu zagrożenia epidemicznego (Dz. U. 2020 poz. 433). Następnie na podstawie rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 20 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii (Dz. U. 2020 poz. 491 z późn. zm.), wprowadzony został od dnia 20 marca 2020 r. stan epidemii. W związku z tym możnaby próbować wywodzić (i spotkałem się z taką argumentacją), że przerwanie i zawieszenie terminów nastąpiło ze skutkiem od dnia 13 marca 2020 r. do dnia odwołania tego stanu. Jednakże nie można pominąć, że datą wejścia w życie ustawy nowelizującej był 31 marca 2020 r., jak również, że art. 15zrz nie został wymieniony w art. 101 pkt. 2 ustawy nowelizującej jako jeden z przepisów, który wchodzi w życie z mocą wsteczną. Stąd też uznać trzeba, że to właśnie 31 marca 2020 r. będzie pierwszym dniem, w którym nie rozpocznie się lub ulegnie zawieszeniu bieg terminów, o którym mowa w art. 15zrz ust. 1 uCOVID.

W ramach uwag końcowych warto także zauważyć, że czynności dokonane w celu wykonania uprawnienia lub obowiązku w okresie wstrzymania rozpoczęcia albo zawieszenia biegu terminów są skuteczne (art. 15zrz ust. 5 uCOVID). W wypadkach, w których – ze względu na nie do końca jasne brzmienie art. 15zrz ust. 1 uCOVID – pojawiają się wątpliwości czy dany termin jest objęty zakresem stosowania analizowanego przepisu, rekomendować zatem należy podjęcie niezbędnych kroków w celu zabezpieczenia interesu klienta.