



Warszawa, dnia 24 maja 2020 r.

Dr hab. Rafał Stankiewicz, profesor uczelni

Wydział Prawa i Administracji

Uniwersytet Warszawski

**Terminy w Kodeksie postępowania administracyjnego po uchyleniu art. 15zsz
w treści „tarczy antykryzysowej 3.0”**

I. Uwagi wstępne

W dniu 31 marca 2020 r. Sejm przyjął ustawę o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz.U. z 2020 r., poz. 568). Miała ona uzupełniać rozwiązania zawarte w pierwotnej regulacji ustawowej z dnia 2 marca 2020 r. Wspomniana ustawa określa m.in. zadania organów administracji publicznej w zakresie zapobiegania oraz zwalczania zakażenia lub choroby zakaźnej, wywołanej wirusem SARS-CoV-2 (por. art. 1 pkt 2). Zgodnie z treścią uchwalonego w dniu 31 marca 2020 r. art. 15zsz ust. 1, w okresie stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii ogłoszonego z powodu COVID-19 bieg terminów, m.in. postępowaniach administracyjnych (pkt 6) nie rozpoczynał



się, a rozpoczęty ulegał zawieszeniu na ten okres¹. Wejście w życie ustawy z dnia 31 marca 2020 r. nie wstrzymało jednak możliwości inicjowania przez podmioty uprawnione zgłaszania zamiaru dokonania określonych działań, których realizacja jest możliwa wskutek milczącego ukształtowania uprawnienia. Tak jak w innych postępowaniach, o których mowa w art. 15 zzs ust. 1, w okresie stanu zagrożenia epidemicznego i stanu epidemii, wstrzymaniu uległy terminy procesowe (proceduralne), jak również w okresie tym nie wyznaczano (ewentualnie) rozpraw w organach administracji publicznej. W przeciwieństwie do innych postępowań, w ramach postępowania administracyjnego nie przewidziano spraw pilnych. Wstrzymanie rozpoczęcia i zawieszenie biegu terminów dotyczyło więc wszystkich rodzajów spraw administracyjnych.

Zgodnie z art. 15 zsr ust. 3 w zw. z ust. 5, właściwy organ mógł również wezwać obowiązane do dokonania czynności wynikających z przepisów prawa, w oznaczonym terminie i w zakresie, w jakim przepis ten zobowiązuje do dokonania czynności, jeżeli niepodjęcie czynności mogłoby spowodować niebezpieczeństwo dla życia lub zdrowia ludzi lub zwierząt, poważną szkodę dla interesu społecznego albo ze względu na grożącą niepowetowaną szkodę materialną. W takiej sytuacji, obowiązany powinien wykonać obowiązek w oznaczonym terminie. Dokonane w tym zakresie czynności były skuteczne.

Należy przypomnieć, że ustawodawca nie powiązał wprowadzenia regulacji dotyczącej wstrzymania biegu terminów z wprowadzeniem stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii, lecz bez wątpienia był skutkiem wprowadzenia jednego z tych stanów. Problematyka powyższa stała się już przedmiotem odrębnej ekspertyzy². Art. 15 zzs ust. 1 ustawy z dnia 31 marca 2020 r. stanowił o „okresie stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii ogłoszonego z powodu COVID-19”. Jeden lub drugi ze wskazanych bezpośrednio powyżej stanów ogłaszany jest na podstawie art. 46 ustawy z 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu

¹ W związku z uchynieniem art. 15zss ustawy o zwalczaniu COVID doszło także do uchynienia art. 15zst tej ustawy, który wskazywał, że art. 15zss ust. 1 nie stosuje się do terminów związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19 oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych.

² Por. R. Stankiewicz, Znaczenie art. 15 zss ustawy o zwalczaniu COVID dla terminów w postępowaniu administracyjnym (opinia z dnia 9 kwietnia 2020 r.) <http://obsil.pl/wp-content/uploads/2020/03/Rafa%C5%82-Stankiewicz-ekspertyza-09.04.2020.pdf>.



oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (tekst jedn. Dz.U. z 2019 r. poz. 1239 ze zm.), przy czym norma tego przepisu umożliwia ogłoszenie takich szczególnych stanów dla różnych chorób (nie tylko COVID19). Z kolei, przepis art. 15zsz ust. 1, posłużył się kategorią „stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii ogłoszonego z powodu COVID”. Powyższe wskazywał więc już jednoznacznie, że rozwiązania te będą posiadały epizodyczny charakter. Trwający obecnie stan epidemii z formalnego punktu widzenia zakończy się dopiero z chwilą wejścia w życie rozporządzenia odwołującego go. W konsekwencji należało wówczas uznać, że stan zawieszenia biegu terminów (czy też stan nierozpocznania biegu nowych terminów) będzie trwał do chwili wejścia w życie rozporządzenia odwołującego stan epidemii lub stan zagrożenia epidemicznego. Ustawodawca jednak postanowił zmienić powyższe założenie i - mimo braku odwołania jednego ze stanów wprowadzanych na podstawie art. 46 ustawy z 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi - obecnie już usunięto te nadzwyczajne regulacje skutkujące wstrzymanie biegów terminów proceduralnych.

Przypomnieć trzeba również, że art. 15zsz ust. 1 pkt 6 znalazł zastosowanie w postępowaniach administracyjnych, zarówno w sprawach wszczętych przed wejściem w życie przepisu (tj. od dnia 31 marca 2020 r.), jak i w sprawach wszczętych później. Ustawodawca nie uregulował bowiem tej kwestii odmiennie. W postępowaniu administracyjnym obowiązuje bowiem zasada aktualności, z której wynika, że zmiany proceduralne stosuje się z chwilą ich wejście w życie do wszystkich toczących się postępowań. Ustawa z dnia 31 marca 2020 r. zawarła również wyłączenia od stosowania regulacji zawartych w art. 15 zsz ust. 1 pkt 6. Zgodnie z art. 15zsz, przepisów art. 15zsz ust. 1 nie znalazł zastosowania do terminów związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19 oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych. *De facto* chodziło więc o terminy proceduralne regulujące większość przepisów szczególnych dotyczących regulacji postępowań normowanych treścią ustawy z dnia 31 marca 2020 r.



W dniu 16 maja 2020 r. weszła w życie ustawa z dnia 14 maja 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w zakresie działań osłonowych w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-21 (dalej jako: „tarcza antykryzysowa 3.0”)³. Jedną z kluczowych zmian jest **uchylenie art. 15zszs** 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 (dalej jako: „ustawa o zwalczaniu COVID”)⁴, który obowiązywał od dnia 31 marca 2020 r. W uzasadnieniu projektu ustawy wskazano, że uchylenie art. 15zszs ma „charakter porządkujący”⁵. Należy jednak podkreślić, że wprowadzana nowelizacja ma bardzo istotne znaczenie dla przebiegu każdego postępowania administracyjnego. W tym również na te postępowania, w których dochodzi do milczącego załatwienia sprawy, na milczące załatwienie sprawy albo w innych sprawach, w których brak wyrażenia przez organ sprzeciwu, wydania decyzji, postanowienia albo innego rozstrzygnięcia uprawnia stronę lub uczestnika postępowania do podjęcia działania, dokonania czynności albo wpływa na zakres praw i obowiązków strony lub uczestnika postępowania⁶.

Uchylając art. 15zszs ustawy o zwalczaniu COVID uchylono także ust. 11, według którego zaprzestanie czynności przez organ prowadzący postępowanie nie może być podstawą wywodzenia środków prawnych dotyczących bezczynności lub przewlekłości postępowania. Tym samym, od dnia 16 maja 2020 r. **strony postępowania mogą wnosić w skuteczny sposób środek w postaci ponaglenia na bezczynność lub przewlekłość organu z art. 37 Kpa.**

Wspominany przepis art. 15zszs ustawy o zwalczaniu COVID został więc z dniem 16 maja 2020 r. **uchylony** (por. art. 46 pkt 20 tarczy antykryzysowej 3.0). Ustawodawca w art. 68 tarczy antykryzysowej 3.0. wprowadził jednak **regulację intertemporalną** wskazującą szczegółowo początek biegu terminu po uchyleniu art. 15zszs. Zgodnie bowiem z treścią art. 68 ust. 6 tarczy

³ Dz.U. poz. 875.

⁴ Dz.U. poz. 374 ze zm.

⁵ Por. Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w zakresie działań osłonowych w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2 (zob. druk sejmowy nr 344).

⁶ Te ostatnie kwestie staną się przedmiotem odrębnej ekspertyzy prawnej.



antykryzysowej 3.0 terminy w postępowaniach, o których mowa w art. 15zsz, których bieg nie rozpoczął się na podstawie art. 15zsz tej ustawy, **rozpoczynają bieg po upływie 7 dni od dnia wejścia w życie tejże ustawy** (t.j. tarczy antykryzysowej 3.0). Zgodnie z treścią art. 68 ust. 7 tarczy antykryzysowej 3.0 terminy w postępowaniach, o których mowa w art. 15zsz, których bieg uległ zawieszeniu na podstawie art. 15zsz tej ustawy, **biegną dalej po upływie 7 dni od dnia wejścia w życie ustawy**. *De facto*, wstrzymane terminy proceduralne rozpoczęły bieg lub będą kontynuowały swój bieg począwszy od dnia 24 maja 2020 r. Jednocześnie, na skutek uchylenia art. 15zsz ustawy o zwalczaniu COVID powstała sytuacja, w której terminy rozpoczynające bieg w dniu 16 maja 2020 r. lub po nim, będą biegły tak jak przed wejściem w życie z dnia 31 marca 2020 r. Wskutek powyższego, terminy proceduralne, które nie rozpoczęły biegu w momencie wejścia w życie art. 15zsz, rozpoczynają bieg z dniem 24 maja 2020 r., zaś terminy proceduralne, których bieg uległ wstrzymaniu, biegną dalej od dnia 24 maja 2020 r. W tym ostatnim przypadku, część terminu, która już upłynęła przed dniem 31 marca 2020 r. powinna być uwzględniana przy jego obliczaniu. **Terminy nie biegną więc od nowa, ale od tego momentu, kiedy faktycznie zostały przerwane.**

Tym samym, zgodnie z rozwiązaniami przewidzianymi w art. 68 ust. 6 i 7 tarczy antykryzysowej 3.0, terminy proceduralne zawarte w Kpa (zarówno te wyznaczone ustawowo, albo też wyznaczone przez organ), które nie rozpoczęły biegu, albo których bieg został wstrzymany rozpoczęły swój bieg siedem dni od dnia wejścia w życie ustawy. Skoro więc ustawa (tak zwana tarcza antykryzysowa 3.0) weszła w życie, w dniu 16 maja 2020 r., to upływ tego siedmiodniowego terminu, o którym mowa w art. 68 ust. 6 i 7 tarczy antykryzysowej 3.0 nastąpił z końcem dnia 23 maja 2020 r. Należy również podkreślić, że fakt, iż dzień 23 maja 2020 r. to sobota, a następny dzień 24 maja 2020 r. to niedziela (a więc dni wolne od pracy lub zrównane z tą kategorią), nie ma to żadnego wpływu na rozpoczęcie biegu tychże terminów. Zgodnie bowiem z art. 57 § 4 Kpa, jeżeli koniec terminu do wykonania czynności przypada na dzień uznany ustawowo za wolny od pracy lub na sobotę, termin upływa następnego dnia, który nie jest dniem wolnym od pracy ani sobotą. Należy jednak mieć na uwadze, że jeżeli



termin jest wyznaczony w tygodniach, wówczas rozpoczęcie jego biegu w niedzielę, będzie powodować, że jego upływ nastąpi z końcem dnia roboczego (a nie w niedzielę).

- Dla przykładu, jeżeli w toku postępowania stronie wyznaczono tygodniowy (a nie liczony w dniach) termin na dostarczenie określonego materiału dowodowego, to wówczas miał on rozpocząć bieg w dniu 31 marca 2020 r., oznacza to, że rozpocznie on bieg w dniu 24 maja 2020 r. Nie może on jednak upłynąć w dniu 31 maja (czyli w niedzielę) w związku z art. 57 § 4 Kpa – tym samym, **upłynie on dopiero w dniu 1 czerwca 2020 r.** (czyli w poniedziałek).
- Z kolei, jeśli stronie doręczono decyzję organu pierwszej instancji w dniu 2 kwietnia 2020 r., to termin do wniesienia odwołania od tej decyzji (14 dniowy) zaczyna biec od dnia 24 maja 2020 r.
- Należy również zaznaczyć, że jeżeli strona otrzymała w okresie zawieszenia biegu terminów postępowania administracyjnego decyzję administracyjną, to może skorzystać z przysługującego jej prawa do zrzeczenia się odwołania (art. 127 a Kpa) dopiero w dniu 24 maja 2020 r. (mogła ten wniosek złożyć wcześniej, jednak wywrze on skutek dopiero w tej dacie).

Należy również przypomnieć, że ustawa z dnia 31 marca 2020 r. przewidywała jednocześnie w art. 15 zzs ust. 7, że czynności dokonane w okresie stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii w postępowaniu administracyjnym są skuteczne. W trakcie obowiązywania regulacji zawartych w art. 15 zzs, postępowania toczyły się i zachowywały skuteczność czynności dokonywane w toku postępowania, zarówno takie, które miały zabezpieczać przedmiot postępowania, jak i inne czynności niepowiązane bezpośrednio z istniejącym terminem Uchylenie art. 15zss skutkuje - co oczywiste - **uchyleniem** art. 15zss ust. 7 ustawy o zwalczaniu COVID, w którym wskazano, że czynności dokonane w okresie, o którym mowa w ust. 1 tego przepisu, w postępowaniach i kontrolach, o których mowa w ust. 1, są skuteczne. Przepis precyzował, że w czasie trwania stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii, mimo



wstrzymania biegu terminów, zarówno organ jak i strony mogły skutecznie dokonywać czynności proceduralnych. Uchylenie art. 15zsz ust. 7 ustawy o zwalczaniu COVID z dniem 16 maja 2020 r. nie wpływa na skuteczność czynności stron i organu dokonanych po tym dniu. Kwestią problematyczną jest jednak jak traktować czynności strony dokonane w okresie tychże siedmiu dni, jakie następują między dniem 16 maja 2020 r. (tj. uchyleniem art. 15zsz), a dniem 24 maja 2020 r. (tj. wznowieniem biegu terminu wyznaczonego dla stron). W tym okresie nie obowiązuje już przepis przewidujący skuteczność czynności stron i innych uczestników postępowania. Należy jednak przyjąć, że jeżeli strona dokonała jakiejś czynności pomiędzy 16 a 24 maja 2020 r., czynność taka będzie skuteczna, zaś termin będzie biegł od dnia 1 czerwca 2020 r. Należy tutaj zastosować taką wykładnię, która spełni najlepiej funkcje ochronne strony postępowania (chodzi zwłaszcza o wypełnienie zasady ogólnych: praworządności (art. 6 Kpa), pogłębiania zaufania do władzy publicznej (art. 8 Kpa) oraz udzielania informacji (art. 9 Kpa).

Zapewne niniejsza ekspertyza nie odpowiedziała na szereg wątpliwości, które nasuną się w związku ze stosowaniem omawianych przepisów – stanowi ona wyłącznie przyczynek do dyskusji i dalszych analiz.