



dr hab. Rafał Stankiewicz, profesor uczelni

Wydział Prawa i Administracji

Uniwersytet Warszawski

radca prawny

Znaczenie art. 15 zzs ustawy o zwalczaniu COVID

dla terminów w postępowaniu administracyjnym

I.Zagadnienia wstępne

1.W dniu 31 marca 2020 r. Sejm przyjął ustawę o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz.U. z 2020 r., poz. 568). Ma 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 (zob. w art. 1 pkt 2). Dostyć szybko okazało się, że uchwalone pierwotnie regulacje są niewystarczające, zaś postulaty szeregu organizacji społecznych, w tym przedsiębiorców oraz środowisk prawniczych doprowadziły do wprowadzenia w tekście z dnia 2 marca br. szeregu rozwiązań dotyczących funkcjonowania organów władzy publicznej, w tym przepisów zakładających przerwanie lub brak rozpoczęcia biegu terminów proceduralnych oraz – częściowo – materialnych w czasie ogłoszonego stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii.

Zgodnie z treścią uchwalonego w dniu 31 marca br. art. 15 zzs ust. 1, **w okresie stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii** ogłoszonego z powodu COVID-19



bieg terminów, **m.in. w:** 1) **postępowaniach administracyjnych** (pkt 6); 2) postępowaniach i kontrolach prowadzonych na podstawie ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa, jak również 3) w postępowaniach sądowych, w tym sądownoadministracyjnych (pkt 1), **nie rozpoczyna się, a rozpoczęty ulega zawieszeniu na ten okres.**

2. Należy zaznaczyć, że stan prawny na jakim bazował autor niniejszej ekspertyzy obowiązywał w dniu 8 kwietnia br. W tym czasie na stronie internetowej Sejmu RP znajduje się już projekt ustawy zawierający kolejny zbiór przepisów dedykowanych w samym swoim założeniu walce z epidemią (chodzi o rządowy projekt ustawy o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2. Dotyczy on w pewnym względzie również zagadnień omawianych w ekspertyzie. Stąd też, za konieczne autor uznaje odwoływanie się również do tych przepisów, które staną się z dużą dozą prawdopodobieństwa obowiązującym prawem wkrótce, tj. w momencie, kiedy uważny czytelnik ekspertyzy pochyli się nad jej treścią. Powyższe wskazuje, że wprowadzone ustawą z dnia 31 marca br. rozwiązania prawne były – co najmniej – przygotowane i uchwalone w dużym pośpiechu, czego nie tłumaczą w całkowitym stopniu oczywiste, tragiczne zdarzenia z jakimi zderzamy się od kilku tygodni. Autor ekspertyzy, mimo jej sporej objętości, pragnie zaznaczyć, iż zawarte tutaj uwagi i analizy traktować należy jako wstęp do dyskusji nad skutkami wprowadzonych regulacji prawnych - nie rości sobie on bowiem w żadnym stopniu prawa do przyjmowania jednoznacznych i autorytatywnych twierdzeń. Byłoby to niemożliwe z uwagi na nadzwyczajny charakter przyjętych regulacji, oryginalny sposób konstrukcji instytucji prawnych i w dużym stopniu nieprzewidziane skutki ich zastosowania dla obrotu prawnego. Dość powiedzieć, że Autor ekspertyzy zwracał uwagę na istniejące zagrożenia związane z szybkim i nieprzemyślanym przyjmowaniem takich regulacji. Nie sposób jednak, z drugiej strony, odmówić projektodawcom i wszystkim wspierającym inicjatywę uchwalenia tychże przepisów posiadania dobrych intencji w ich przeforsowaniu.



Należy jednak mieć na uwadze, że przyjęte w art. 15 zzs ust. 1 pkt 6 rozwiązania zabokowały *de facto* możliwość formalnego zakończenia większości prowadzonych przez organy administracji publicznej postępowań, zarówno w I jak i II instancji. Rozwiązanie takie nie wydaje się korzystne zarówno z punktu widzenia ochrony interesu publicznego, jak i interesu jednostek. W toku wszczętych postępowań (poza wyjątkami) nie ma zasadniczo możliwości ich finalizacji oraz doprowadzenia do sytuacji, w których rozstrzygnięcia mogłyby nabrać waloru ostateczności, a więc wejść do obrotu prawnego. Może to wywołać negatywne konsekwencje dla ochrony interesu publicznego w związku z rozstrzygnięciami podejmowanymi przez organy administracji z urzędu. W żaden sposób, w tym kontekście, nie można zgodzić się z tym głosami, które wskazują że instrumenty zawarte obecnie w Kpa są wystarczające dla przeciwdziałania takim niekorzystnym dla interesu publicznego sytuacjom (np. dosyć ograniczony zakres możliwości zastosowania rygoru natychmiastowej wykonalności na podstawie art. 108 Kpa).

Pojawiają się również poważne problemy z możliwością realizacji zapisanego w art. 61 Konstytucji RP prawa do informacji publicznej. Ta ostatnia kwestia stanie się przedmiotem interwencji legislacyjnej Ośrodka Badań, Studiów i Legislacji KRRP w najbliższym czasie.

3. Wyjdźmy jednak od początku problemu. Wskazana powyżej regulacja zawarta w art. 15 zzs ust. 1 ustawy z dnia 31 marca 2020 r. przyjęta została z uwagi na nadzwyczajne okoliczności wynikające z ogłoszenia stanu epidemii w Polsce, a co za tym idzie zmniejszoną aktywnością organów administracji publicznej związaną z przejściem na zdalne wykonywanie obowiązków przez dużą część pracowników administracji publicznej, ograniczeniem wykonywania obowiązków doręczeń pism w postępowaniu administracyjnym i sądownoadministracyjnym przez operatora publicznego, obawami stron postępowania, jak i ich pełnomocników przed udaniem się do placówki operatora publicznego oraz wyczekiwaniem w długiej kolejce na nadanie pisma, jak również rosnącą liczbą osób chorych na COVID-19 oraz poddanych kwarantannie. Powyższe względy zadecydowały o wprowadzeniu tych nadzwyczajnych środków proceduralnych,



praktycznie we wszystkich rodzajach postępowań przed organami władzy publicznej, sądami powszechnymi, sądami administracyjnymi oraz organami administracji publicznej.

4. Te nowe regulacje zawarte w treści art. 15 z.zs ust. 1 ustawy z dnia 31 marca 2020 r. przewidują **dwa instrumenty stosowane wobec biegu terminów proceduralnych - nierozpoczęcie biegu terminu, lub też zawieszenie biegu terminu już rozpoczętego** (na okres stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii wywołanego chorobą COVID -19). Co oczywiste, oba instrumenty znajdą zastosowanie w dwóch odmiennych przypadkach. Pierwszy wówczas, gdy termin jeszcze nie został uruchomiony (termin nie biegnie), zaś drugi wówczas, gdy bieg terminu już się rozpoczął i nie zakończył przed wejściem w życie ustawy z dnia 31 marca 2020 r.

5. Art. 15 z.zs ust. 1 ustawy z dnia 31 marca 2020 r. stanowi natomiast 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 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 COVID-19). Z kolei, przepis art. 15 z.zs ust. 1, posługuje się kategorią „stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii ogłoszonego z powodu COVID”. Powyższe wskazuje już jednoznacznie, że rozwiązania te posiadają epizodyczny charakter.

Trwający obecnie stan epidemii z formalnego punktu widzenia zakończy się dopiero z chwilą wejścia w życie rozporządzenia odwołującego go. W konsekwencji należy uznać, że stan zawieszenia biegu terminów (czy też stan nierozpoczynania biegu nowych terminów) będzie trwał do chwili wejścia w życie rozporządzenia odwołującego stan epidemii lub stan zagrożenia epidemicznego.

Warto również wskazać na istniejącą niejednolitość terminologiczną, jaką posługuje się ustawodawca kreując wszystkie przepisy, o których tutaj mowa. I tak, wynikający z art.



15 zzs ust. 1 ustawy z dnia 31 marca 2020 r. okres zawieszenia biegu omawianych terminów lub też nierozpoczynania przez nich biegu ma trwać w okresie, jest powiązany ze stanem zagrożenia epidemicznego lub stanie epidemii ogłoszonym z powodu COVID-19. Z kolei, ogłoszony stan epidemii - na podstawie rozporządzenia Ministra Zdrowia z 20 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii (Dz.U. z 2020 r. poz. 491 ze zm.) – jest wprowadzony w związku „z zakażeniami wirusem SARS-CoV-2” (por. § 1 tegoż rozporządzenia). Podkreślić należy, że tego typu nieścisłości terminologicznych jest w treści ustawy znacznie więcej. Nie wpływają one – jak się wydaje – w żaden sposób na interpretację norm objętych omawianą problematyką.

6. Art. 15z z s ust. 1 pkt 6 znajdzie zastosowanie we **wszystkich toczących się 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 zasada aktualności, z której wynika, że zmiany proceduralne stosuje się z chwilą ich wejście w życie do wszystkich toczących się postępowań.

7. Ustawa z dnia 31 marca 2020 r. zawiera również **wyłączenia** od stosowania regulacji zawartych w art. 15 z z s ust. 1 pkt 6. Zgodnie z art. 15z z t, **przepisów art. 15z z s ust. 1 nie stosuje się do terminów związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19 oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych**. *De facto* chodzi więc o terminy proceduralne regulujące większość przepisów szczególnych dotyczących regulacji postępowań normowanych treścią ustawy z dnia 31 marca 2020 r.

Należy również wskazać, że kolejny projekt ustawy o nadanym numerze druku sejmowego nr 330 przewiduje, że wstrzymanie terminów postępowania administracyjnego nie będzie dotyczyć m.in. projektu studium, projektu planu miejscowego oraz decyzji o warunkach zabudowy.



8. Należy również zaznaczyć, że ustawodawca w art. 15 zzs ust. 1 posługuje się pojęciem „biegu terminów procesowych i sądowych” dla każdego typu postępowania objętego reżimem tejże regulacji – postępowań cywilnych, karnych, administracyjnych i in. Jak się wydaje, bardziej trafnym terminem dla modelu postępowania administracyjnego byłoby posługiwanie się pojęciem „terminów proceduralnych”. I takim też pojęciem będzie posługiwał się dalej autor niniejszej ekspertyzy.

9. Na wstępie zauważyć należy, że obecnie obowiązujące rozwiązania dotyczące terminów w Kodeksie postępowania administracyjnego zawarte są w dwóch jego rozdziałach, w rozdziale 7. dotyczącym załatwiania spraw znajdujemy przepisy odnoszące się do tzw. terminów załatwiania sprawy przez organ (art. 35 § 1-3a) oraz tzw. okoliczności wyłączające, czyli przypadki, w jakich do terminów proceduralnych wskazanych powyżej nie wlicza się okresów powodujących opóźnienia w wydaniu rozstrzygnięcia. W dalszej części rozdziału 7. znajdują się regulacje odnoszące się do obowiązków organu przekraczającego termin załatwienia sprawy (art. 36) oraz możliwości zastosowania środków dyscyplinujących organów w przypadku przekroczenia terminu. Istotne dla sposobu obliczania terminów regulacje zawarte są w rozdziale 10 Kpa (art. 57-60). Przepisy te regulują kwestie obliczania terminów (art. 57 ust. 1), zachowania terminów (art. 57 ust. 2), jak również przywrócenia terminu (art. 58-60). Do istotnych, z punktu widzenia niniejszego problemu, przepisów Kpa zaliczyć należy również regulacje odnoszące się do instytucji zawieszenia postępowania zawarte w art. 97-103 Kpa.

II. Czas obowiązywania komentowanych regulacji prawnych. Kwestie intertemporalne

1. Z brzmienia art. 15 zzs ust. 1 ustawy z dnia 31 marca 2020 wynika, że powoduje on wstrzymanie rozpoczęcia i zawieszenie biegu terminów, o których mowa w tym przepisie, **w czasie** stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii. **Warunkiem** powstania



skutku, o którym mowa powyżej jest zatem ogłoszenie przez Ministra Zdrowia jednego z tych dwóch stanów – stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii.

2. Jest bardzo prawdopodobne, że w pewnym momencie, zwłaszcza po przejściu szczytu zachorowań, zostanie ponownie ogłoszony stan zagrożenia epidemicznego. W tym okresie wspomniane regulacje dalej będą obowiązywać.

3. Z formalnego punktu widzenia, stan zagrożenia epidemicznego na obszarze całego państwa został ogłoszony z dniem **14 marca 2020 r.** (§ 1 rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 13 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu zagrożenia epidemicznego (Dz.U. poz. 433)). Z kolei, stan epidemii wprowadzony został w dniu **20 marca 2020 r.** (zob. rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 20 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii (Dz.U. poz. 491 ze zm.)). W tym też dniu przestał obowiązywać stan zagrożenia epidemicznego.

Co istotne, podstawową kwestią intertemporalną jest pytanie, czy art. 15zszs ust. 1 pkt 6 (postępowania administracyjne) stosuje się jedynie do terminów, których bieg rozpoczął się lub miał się rozpocząć z dniem 31 marca 2020 r. (wejście w życie ustawy) lub później, czy też już od dnia ogłoszenia stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii (czyli, z dniem 14 marca 2020 r.)?

Należy zauważyć, że za pierwszym rozwiązaniem przemawia data wejścia w życie art. 15zszs i brak zastosowania przez ustawodawcę wyraźnej regulacji o wstecznym działaniu omawianego przepisu. Wątpliwości może jedynie budzić brzmienie przepisu, który posługuje się sformułowaniem „w okresie zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii”, co w gruncie rzeczy mogłoby sugerować działanie wsteczne tych regulacji, czyli już od dnia 14 marca 2020 r. Należy jednak przyjąć, że art. 15zszs może mieć zastosowanie **wyłącznie do administracyjnych terminów proceduralnych, które biegły lub miały rozpocząć bieg w dniu 31 marca 2020 r.** Jest to bowiem data wejścia w życie tego



przepisu, a jednocześnie jest to dzień, w którym obowiązywał już ogłoszony od dnia 20 marca 2020 r. stan epidemii.

3. Zwrócić uwagę również na jeszcze jedną kwestię. Otóż, jak wiadomo, większość terminów proceduralnych w postępowaniu administracyjnym to terminy, które można przywrócić stosując instrumenty przewidziane treścią art. 58 Kpa. Nie można inaczej interpretować tychże przepisów Kpa w zw. z art. 15 zzs, jak tylko w ten sposób, że o ile zachodzą ku temu kodeksowe podstawy (brak winy w uchybieniu terminu) każdy uprawniony może wystąpić o przywrócenie uchybionego terminu „w ciągu siedmiu dni od dnia ustania przyczyny uchybienia terminu (art. 58 § 2 Kpa). Jak się wydaje, należy przyjąć, że jeżeli termin do złożenia wniosku o przywrócenie terminu upływałby w dniu 31 marca 2020 r. lub później, **nie może on zakończyć** się w czasie obowiązywania stanu epidemii lub stanu zagrożenia epidemicznego.

4. Jeżeli chodzi o terminy, które nie rozpoczęły biegu wydaje się, że termin taki powinien rozpocząć bieg po ustaniu stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii.

Jeżeli chodzi o terminy, o których mowa w art. 15 zzs ust.1, a wobec których wstrzymano bieg, to po odwołaniu stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii bieg terminu będzie kontynuowany, a nie rozpoczyna się na nowo.

III. Do jakich terminów znajdzie zastosowanie komentowana regulacja?

1. Należy wskazać, że pod pojęciem **terminu proceduralnego** (w postępowaniu administracyjnym) rozumie się pewien okres, w których ma lub może być podjęta czynność (o charakterze proceduralnym) wywołująca określone skutki w danym postępowaniu administracyjnym. Pojęcie terminu proceduralnego można z kolei wiązać z okresem do dokonania czynności proceduralnej przez podmioty postępowania administracyjnego (*B. Adamiak*, Glosa do wyr. NSA z 26.8.1999 r., V SA 708/99, s. 451). Instytucja terminu proceduralnego odgrywa zasadniczą rolę z punktu widzenia pewności



obrotu prawnego. Zarówno bowiem czynności podejmowane przez organ administracji publicznej, jak i czynności podejmowane przez stronę muszą być określone terminami. Uchybienie terminowi proceduralnemu wywołuje skutek w płaszczyźnie proceduralnej przez uzależnienie skutków czynności podjętej w postępowaniu od zachowania terminu.

Wśród terminów proceduralnych wskazać można chociażby **terminy ustawowe** (czyli wyznaczone przez samego ustawodawcę w sposób ścisły – jak choćby 14-dniowy termin do wniesienia odwołania z art. 127 § 2 Kpa) lub **terminy wyznaczone** przez organ (np. termin na udzielenie odpowiedzi w toku postępowania wyjaśniającego). Oba typy terminów będą oczywiście podlegać reżimowi art. 15 zzs ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 31 marca br.

2. Obok terminów proceduralnych w prawie administracyjnym można wyróżnić również terminy materialne. Terminem materialnym jest okres, w którym może nastąpić ukształtowanie praw lub obowiązków jednostki w ramach administracyjnoprawnego stosunku materialnego. Charakteryzuje się on tym, że jego przekroczenie powoduje trwałą niemożność podjęcia czynności z nim powiązanej. Przekroczenie terminu materialnego powoduje również to, że nie można go przywrócić za pomocą mechanizmów zapisanych treścią art. 58-60 Kpa.

3. Należy podkreślić, że ścisła delimitacja pojęcia terminu, na terminy materialne oraz terminy proceduralne, wydaje się jednak rzeczą skomplikowaną. O ile bowiem akty normatywne o charakterze materialnoprawnym zawierają w większości właśnie terminy materialne (co nie wyłącza coraz częstszych sytuacji, że w tych aktach można spotkać również terminy *stricte* proceduralne), o tyle jednak nie jest jednoznaczne czy wszystkie terminy zawarte w akcie normatywnym o charakterze proceduralnym, jakim jest Kpa, posiadają rzeczywiście proceduralny charakter. Jako przykład wskazać można chociażby termin zapisany w art. 64 § 2 Kpa, według którego, jeżeli podanie zawierające np. żądanie wszczęcia postępowania nie czyni zadość innym wymaganiom ustalonym w przepisach prawa, należy wezwać wnoszącego do usunięcia braków w wyznaczonym terminie, nie



krótszym niż 7 dni z pouczeniem, że nieusunięcie tych braków spowoduje pozostawienie podania bez rozpoznania. W omawianym przypadku brak dokonania określonych czynności przez stronę postępowania może skutkować uniemożliwieniem ukształtowania stosunku administracyjnoprawnego (brak usunięcia braków formalnych podania w określonym przez ustawodawcę terminie). Należałoby się w takim przypadku zastanowić, czy tak określony termin nie wykazuje jednak charakteru materialnego. Wydaje się, że podobny walor posiadają chociażby terminy zapisane w art. 146 § 1 Kpa, czy też w art. 156 § 2 Kpa. Wymieniony powyżej termin może być zaliczany do terminów o charakterze materialnym, ponieważ wpływa zasadniczo na możliwość ukształtowania sfery materialnoprawnej strony postępowania (mimo, iż do omawianego przypadku można zastosować mechanizm przywrócenia terminu na wniosek zawarty w art. 58 § 1 Kpa).

Klasyfikacja terminu do terminu materialnego lub terminu procesowego nie może opierać się na dowolnej interpretacji organu administracji publicznej. Związane jest to bowiem z zasadniczo różniącymi się następstwami prawnymi. Uchybienie terminowi materialnemu powoduje następstwa prawne w postaci wygaśnięcia praw lub obowiązków o charakterze materialnoprawnym. Przepisy prawa nie wprowadzają możliwości prawnych obrony przed skutkami uchybienia terminowi materialnemu. Uchybienie terminowi proceduralnemu powoduje bezskuteczność czynności proceduralnej z nim powiązanej. Od negatywnych następstw uchybienia terminu proceduralnego przepisy prawa przewidują możliwość prawną obrony za pomocą instytucji prawnej – prośby o przywrócenie terminu (art. 58 Kpa) – *B. Adamiak*, Glosa do wyr. NSA z 26.8.1999 r., V SA 708/99, s. 451 i nast. Przyjmuje się więc (choć nie w sposób stanowczy), że delimitacja pojęć "termin materialny" – "termin proceduralny" jest dokonywana na podstawie rzeczywistego skutku, jaki wywołuje konkretny termin w sferze prawnej, niezależnie od podstawy prawnej, w której jest on umieszczony (*B. Adamiak*, w: *B. Adamiak, J. Borkowski*, Kodeks postępowania administracyjnego Komentarz, 2012, s. 276–277).



4. Pojęcie terminu proceduralnego jest zazwyczaj stosowane w dwóch znaczeniach. W pierwszym znaczeniu termin ten powinien być rozumiany jako określony w przepisach moment czasowy, w którym dana czynność lub kompleks czynności proceduralnych są dokonywane. Jako przykład wskazać można chociażby na art. 91 § 1 Kpa, który stanowi, że w wezwaniu na rozprawę określa się termin, miejsce i przedmiot rozprawy. W drugim znaczeniu terminem proceduralnym jest pewien moment w czasie, przed którym lub po którym powinno nastąpić określone zdarzenie lub czynność. Z przekroczeniem tak ustalonych ram czasowych prawo wiąże określone, znamienne skutki. Przykładem tego typu terminu może być chociażby ten, zawarty w 129 § 2 Kpa, zgodnie z którym odwołanie wnosi się w terminie 14 dni od dnia doręczenia decyzji stronie, a gdy decyzja została ogłoszona ustnie – od dnia jej ogłoszenia stronie (wśród innych przykładów odnoszących się do terminów wiążących stronę postępowania lub uczestnika wskazać można chociażby zawarte w art. 64 § 2, art. 66 § 2, czy też art. 141 § 2 Kpa, zaś wśród terminów wiążących organ administracji publicznej – art. 35 § 3 Kpa).

5. Co istotne więc terminy, do których odnosi się art. 15 z.zs ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 2 marca 2020 r., gdzie można napotkać sformułowanie „terminu” w „postępowaniu administracyjnym” dotyczy wyłącznie terminów proceduralnych właściwych dla Kpa, lub jakiejś regulacji szczególnej, choćby zawartych w ustawach szczególnych zawierających *lex specialis* w stosunku do ogólnych rozwiązań proceduralnych Kodeksu postępowania administracyjnego. Regulacje w tym względzie mogą mieć bardzo różnorodny charakter.

IV. Brak możliwości sankcjonowania odpowiedzialności organów za nierozpoznanie sprawy administracyjnych w terminie

1. Przed przejściem do kolejnych zagadnień należy odnieść się jeszcze do kwestii zakończenia postępowania administracyjnego w tej szczególnej sytuacji, z którą mamy do czynienia w związku z ogłoszeniem stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii z uwagi na rozprzestrzenianie się choroby COVID-19.



Przepis art. 15 zzs ust. 1 wstrzymujący rozpoczęcie lub zawieszający bieg terminów proceduralnych został zaproponowany w treści specustawy, głównie ze względu na zachowanie praw stron/uczestników postępowania/podmiotów biorących udział w postępowaniu. Projektodawcy zdecydowali jednak, że w okresie, o którym mowa w ust. 1 nie stosuje się przepisów sankcjonujących odpowiedzialność organów za nierozpoznanie spraw w wyznaczonych terminach. Zgodnie z art. 15 zzs ust. 10 w okresie ogłoszonego stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii nie mają zastosowania przepisy o bezczynności organów oraz o obowiązku organu i podmiotu, prowadzących odpowiednio postępowanie lub kontrolę, do powiadamiania strony lub uczestnika postępowania o niezakończeniu sprawy w terminie. Z mocy specustawy, w sytuacji, w której przepisy prawa przewidują sankcje za niewydanie rozstrzygnięć w terminach określonych przepisami prawa, w okresie zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii, **kar, grzywien, sum pieniężnych nie wymierza się.**

2. Ponadto, zaprzestanie czynności przez organ prowadzący postępowanie lub kontrolę **nie może być podstawą wywodzenia** środków prawnych dotyczących **bezczywności, przewlekłości lub naruszenia prawa strony do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki.** Należy zatem wskazać, że ponaglenie wniesione przez stronę w związku z tym, że organ nie podejmował czynności w postępowaniu w okresie stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii, będzie niedopuszczalne.

3. Zawieszenie terminów proceduralnych oznacza w praktyce, że organ administracji nie jest zobowiązany do przestrzegania terminów załatwiania spraw, o których mowa w art. 35 Kodeksu postępowania administracyjnego oraz w przepisach szczególnych.

V. Zawieszenie (wstrzymanie) biegu terminu lub nierozpoczęcie jego biegu

1. Warto w tym miejscu przypomnieć, że **zawieszenie** biegu terminów oznacza, że termin niejako „zatrzymuje się” z chwilą wystąpienia określonej okoliczności. Natomiast po



ustaniu przeszkody, termin powraca do swojego dotychczasowego biegu. Inaczej rzecz ujmując, po ustaniu przeszkody (w tym przypadku, ustaniu stanu epidemii lub ustaniu stanu zagrożenia epidemicznego) termin będzie kontynuował swój bieg. Jak zaznaczono to już powyżej, zawieszenie biegu ze swojej istoty może dotyczyć tylko takiego terminu, który rozpoczął swój bieg. Innymi słowy, rozwiązanie to dotyczy tylko tych sytuacji, w której termin już biegł w chwili wejścia w życie ustawy z dnia 31 marca 2010 r.

2. Po ustaniu stanu epidemii i stanu zagrożenia epidemicznego terminy nie biegną od nowa, ale od tego momentu, kiedy *de facto* zostały przerwane.

3. Wejście w życie ustawy z dnia 31 marca 2020 r. nie wstrzymuje jednak możliwości inicjowania przez podmioty uprawnione zgłaszania zamiaru dokonania określonych działań, których realizacja jest możliwa wskutek milczącego ukształtowania uprawnienia. Tym zagadnieniom poświęcona została odrębna ekspertyza dra Jacka Piechy.

4. W tym miejscu trzeba jednak wyraźnie podkreślić, że omawiane przepisy nie wstrzymują (nie zawieszają) postępowań w sprawach administracyjnych. Zawieszenie (wstrzymanie) odnosi się tylko do biegu terminów. Oznacza to, że *de facto* postępowania muszą się toczyć, organy powinny nadal realizować przyznane im kompetencje.

5. Za istotne uznać należy rozważenie w tym miejscu, co w istocie - z proceduralnego punktu widzenia - oznacza przyjęcie założenia, zgodnie z którym *de facto* w danym postępowaniu terminy „nie biegną”. W pierwszej kolejności należałoby rozważyć, czy wprowadzony omawianymi przepisami stan prowadzi do, choćby ogólnych, wniosków dających prawo do porównywania go ze stanem zawieszenia postępowania administracyjnego?

Obowiązującą zasadą postępowania administracyjnego jest zasada ciągłości, która zakłada prowadzenie postępowania od momentu wszczęcia postępowania aż do wydania decyzji przez organ prowadzący postępowanie. Instytucja zawieszenia postępowania przerywa tok postępowania administracyjnego, naruszając jego ciągłość.



Ma ona charakter wyjątkowy i może być stosowana tylko, gdy przepisy prawa dają ku temu podstawę prawną. Przypomnieć należy w tym miejscu tylko, że przesłanki do obligatoryjnego zawieszenia postępowania zawarte zostały w art. 97 § 1 Kpa, zaś przesłanki do fakultatywnego zawieszenia postępowania zawarto w art. 98 § 1 Kpa. Wskazać trzeba na brzmienie art. 102 Kpa, zgodnie z którym w czasie zawieszenia postępowania organ administracji publicznej może podejmować czynności niezbędne w celu zapobieżenia niebezpieczeństwu dla życia lub zdrowia ludzkiego albo poważnym szkodom dla interesu społecznego. Ustawodawca wskazuje więc na możliwość podejmowania w czasie zawieszenia postępowania przez organ administracji publicznej wyłącznie czynności tzw. niezbędnych. Ustawodawca wskazuje w art. 102 Kpa na możliwość podejmowania w czasie zawieszenia postępowania przez organ administracji publicznej wyłącznie czynności niezbędnych. Przez pojęcie czynności niezbędnych w rozumieniu art. 102 Kpa rozumieć należy czynności faktyczne, takie jak ewakuacja osób z domu grożącego zawaleniem, wydanie zarządzeń w sprawie prac zabezpieczających mury budynku z uwagi na niebezpieczeństwo dla przechodniów, jak również czynności prawne, np. podejmowane na podstawie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

Z uwagi na brak możliwego zrównania charakteru instytucji omawianej w tym miejscu do instytucji zawieszenia postępowania, za zasadny wydaje się uznać wniosek ustawodawca zachowuje prymat ciągłości postępowania oraz zachowane zostaje dążenie do wypełnienia zasady ogólnej szybkości postępowania i w tym kontekście działanie (aktywność) po podejmowaniu czynności przez stronę lub innych uczestników postępowania nie powinno całkowicie blokować szybkiego i nieprzerwanego przebiegu postępowania administracyjnego. Tym samym, skuteczne dokonywanie określonych czynności powiązanych z określonym terminem pozostaje w pełni skuteczne i może zmierzać do jak najszybszej finalizacji konkretnego postępowania administracyjnego.



6. Na skutek uwag poczynionych bezpośrednio powyżej wskazać należy, że rozwiązanie przewidziane w art. 15 z.zs specustawy nie może być utożsamiane z instytucją zawieszenia postępowania.

7. Należy zauważyć, że w postępowaniu administracyjnym nie znajdzie zastosowania art. 15 z.zs ust. 4, który wskazuje, że w okresie stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii strona lub uczestnik postępowania są zobowiązani do dokonania czynności określonej w żądaniu pochodzącym do organu, jeżeli wymaga tego interes publiczny lub ważny interes strony (brak wyraźnego odesłania tego przepisu do postępowania administracyjnego). Z kolei, **ustawodawca dopuszcza**, że w okresie stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii strona lub uczestnik postępowania lub organ, do którego zwrócono się o zajęcie stanowiska w trybie art. 106 Kpa, mogą być obowiązani, na żądanie organu, który prowadzi postępowanie, w wyznaczonym przez niego terminie, do dokonania czynności określonej w tym żądaniu, 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 przypadkach. Taki zabieg nie wydaje się do końca zrozumiały, aby wyłączać postępowanie z pierwszej kategorii przesłanek uzasadniających wyłączenie obowiązku podmiotów poddanych postępowaniu do wykonania żądania organu prowadzącego postępowanie, niemniej tego typu wyłączenie występuje.

8. Tak jak w innych postępowaniach, o których mowa w art. 15 z.zs ust. 1, w okresie stanu zagrożenia epidemicznego i stanu epidemii, wstrzymaniu ulegają terminy procesowe (proceduralne), jak również w okresie tym nie wyznacza się rozpraw oraz posiedzeń organów administracji publicznej. W przeciwieństwie do innych postępowań, **w ramach postępowania administracyjnego nie przewidziano spraw pilnych**. Wstrzymanie rozpoczęcia i zawieszenie biegu terminów dotyczy więc wszystkich rodzajów spraw administracyjnych.



9. Pojawia się w tym miejscu pytanie, czy w okresie stanu zagrożenia epidemicznego i stanu epidemii strona jest obowiązana podejmować czynności w ramach postępowania administracyjnego?

Przedewszystkim, jak zaznaczono to powyżej w okresie stanu zagrożenia epidemicznego i stanu epidemii ogłoszonego z powodu COVID-19, strony postępowania administracyjnego są obowiązane, na żądanie organu administracji publicznej, w wyznaczonym terminie, do dokonania czynności określonej w tym żądaniu, jeżeli niepodjęcie czynności mogłoby spowodować niebezpieczeństwo dla życia lub zdrowia ludzi lub zwierząt, poważną szkodę dla interesu społecznego albo ze względu na groźącą niepowetowaną szkodę materialną. W żądaniu tym, organ administracji publicznej wskazuje przyczyny wystąpienia z żądaniem.

Pojawia się natomiast pytanie, czy dokonanie innej czynności w postępowaniu staje się skuteczne? W tym przypadku przypadku należałoby rozważyć dwie sytuacje. Po pierwsze, pojawia się pytanie, czy organ może dokonywać czynności zmierzające do finalizacji konkretnego postępowania. Wydaje się, że tak o ile w toku postępowania nie pojawią się takie okoliczności, które wymuszają na organie uruchomienie czynności powiązanej z jakimś terminem (ustawowym lub wyznaczonym). W takiej sytuacji, ta część postępowania uzależniona od dokonania czynności powiązanej z terminem nie posiada swojego biegu, zaś możliwe jest podejmowanie innych czynności niepowiązanych z żadnymi terminami.

10. Ustawa przewiduje jednocześnie w art. 15 z.zs ust. 7, że **czynności** dokonane w okresie stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii w postępowaniu administracyjnym **są skuteczne**. Potwierdza to, że w trakcie stanu epidemii lub stanu zagrożenia epidemicznego wywołanych chorobą COVID-19 postępowania toczą się i zachowują skuteczność czynności dokonywane w toku postępowania, zarówno takie, które mają zabezpieczać przedmiot postępowania, jak i inne czynności niepowiązane bezpośrednio z istniejącym terminem.



11. Na kanwie powyższego powstaje jednak pytanie, czy organ z uwagi na dokonanie czynności przez upływem pierwotnie wyznaczonego terminu będzie podejmował dalsze czynności w toku postępowania. Wydaje się, że odpowiedź na tak zadane pytanie powinna być pozytywna wyłącznie w części, z uwagi na wzgląd na treść cytowanego już powyżej art. 15 zzs ust. 4. Po raz kolejny przywołując jego treść należy wskazać, że organ może w okresie stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii strona lub uczestnik postępowania lub organ, do którego zwrócono się o zajęcie stanowiska w trybie art. 106 Kpa, mogą być obowiązani, na żądanie organu, który prowadzi postępowanie, w wyznaczonym przez niego terminie, do dokonania czynności określonej w tym żądaniu, 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 przypadkach. Tak więc, jeśli organ poweźmie przekonanie o możliwości wywołania poważnej szkody - o jakiej mowa powyżej - będzie mógł skutecznie żądać od strony, uczestnika postępowania podjęcia działań zmierzających do wykonania określonej czynności powiązanej z terminem. Można domniemywać, że w zasadniczej części będzie tutaj chodzić o podejmowanie czynności w postępowaniu wyjaśniającym (dowodowym), jak choćby składanie informacji w związku ze skierowaniem określonych pytań do podmiotów postępowania.

12. Nie wydaje się, aby zgodnie z zasadą dyspozytywności, strona lub inny uczestnik postępowania mogli skutecznie dokonać czynności w postępowaniu administracyjnym powiązanej z jakimkolwiek terminem zarówno ustawowym, jak i wyznaczonym przez organ. Być może, możliwym do rozważenia byłoby uznanie skuteczności pewnych czynności powiązanych z terminem wyznaczonym przez organ, jednakże również wydaje się to dosyć kontrowersyjne. Czy więc możliwe byłoby uznanie za skuteczne podjęcie aktywności przez świadka lub stronę postępowania w trakcie postępowania dowodowego na skutek skierowania do tychże podmiotów wezwania przez organ? Trudno postawić byłoby pozytywną odpowiedź na tak zadane pytanie. Takie podejście wydaje się znacznie komplikować przy postępowaniach wielostronnych, albo też takich



w których występuje wielu świadków uczestniczących w czynnościach postępowania wyjaśniającego. W takim przypadku niepodejmowanie czynności, do których jest zobowiązany którykolwiek z uczestników postępowania będzie bezwzględnie „blokować” „skuteczny postęp” toku postępowania administracyjnego.

Mając na uwadze powyższe rozważania dotyczące rzeczywistych możliwości podejmowania czynności w toku postępowania (zwłaszcza przez strony lub innych jego uczestników), należy uznać, że w toku postępowania wyznaczenie stronie lub innemu uczestnikowi postępowania terminu do podjęcia określonych czynności wywoła stan, w którym termin nie będzie biegł - strona nie będzie zobowiązana do podjęcia aktywności powiązanej z tym terminem.

13. Jednoznacznie natomiast należy opowiedzieć się za tym, że bieg terminu nie rozpoczyna się lub też ten bieg zostaje wstrzymany w stosunku do terminu ustawowo wyznaczonego.

Jeżeli termin w postępowaniu administracyjnym miałby rozpocząć swój bieg dnia 31 marca 2020 r. lub później, to bieg tego terminu się nie rozpocznie do czasu skutecznego odwołania stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii. Tym samym, jeżeli w dniu 31 marca 2020 r. lub później nastąpi zdarzenie, z którym ustawa wiąże skutek rozpoczęcia biegu terminu to skutek ten nie następuje. Dla przykładu wskazać należy, że **jeżeli w dniu 31 marca 2020 r. lub później zostanie doręczona stronie decyzja administracyjna, to wówczas terminu do wniesienia odwołania, wynikający z art. 127 § 2 Kpa nie rozpoczyna biegu.**

Należy jednak podkreślić, że art. 15zss ma wpływ **jedynie na bieg terminu, a nie na skuteczność czynności stron oraz czynności organu**. Potwierdza to wprost sama ustawa, gdzie w art. 15zss ust. 7 gdzie wskazano, że czynności dokonane w okresie, o którym mowa w ust. 1, w postępowaniach i kontrolach, o których mowa w ust. 1, są skuteczne. Tym samym omawiana regulacja różni się znacząco od skutków zawieszenia postępowania określonych w Kpa. Rozwiązania dotyczące zawieszenia postępowania



zabraniają dokonywać jakichkolwiek czynności (poza wyjątkami w nim wymienionymi), ale ponadto czynności dokonywane przez strony uznaje za bezskuteczne do czasu podjęcia postępowania. Oznacza to, że **w czasie stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii strona i sąd mogą dokonywać wszelkich dopuszczalnych czynności proceduralnych** (np. strony mogą wnieść odwołanie (lub wnioski o ponowne rozpatrzenie sprawy od decyzji) albo też zażalenie na postanowienie organu, jak również sam organ może skutecznie doręczyć pismo. **Czynność strony powinna być w takim wypadku uznana za skuteczną**, choć oczywiście na przykład nadanie biegu odwołaniu i dokonanie kolejnych czynności przez organ (np. przekazanie akt sprawy organowi II instancji) będzie możliwe po ustaniu stanu epidemii lub stanu zagrożenia epidemicznego. Należy zwrócić bowiem uwagę na fakt, że jeśli termin się nie rozpoczął, to wniesione odwołanie nie może bezpośrednio wywołać uruchomienia postępowania weryfikacyjnego – odwołanie można wnieść wyłącznie w określonym przedziale czasowym (od pierwszego do ostatniego (czternastego) dnia, liczonych od dnia następnego pod dniem doręczenia stronie rozstrzygnięcia).

Podobnie, **nie ma możliwości zrzeczenia się prawa do odwołania**, gdyż zgodnie z art. 127 a Kpa, w trakcie biegu terminu do wniesienia odwołania strona może zrzec się prawa do wniesienia odwołania wobec organu administracji publicznej, który wydał decyzję. Skoro więc termin nie biegnie, **strona nie może zrzec się prawa do odwołania**.

VI. Możliwość wydania rozstrzygnięcia a specustawa

Powstaje zasadne pytanie, czy w okresie stanu zagrożenia epidemicznego i stanu epidemii organ administracji publicznej może wydawać decyzje administracyjne?

W okresie stanu zagrożenia epidemicznego i stanu epidemii, organ administracji publicznej może z urzędu wydać odpowiednio decyzję w całości uwzględniającą żądanie strony lub uczestnika postępowania, zaświadczenie o braku podstaw do wniesienia sprzeciwu, wyrazić stanowisko albo wydać interpretację indywidualną.