

Zasady liczenia terminów administracyjnych w czasie epidemii

Radca prawny dr Marcin Adamczyk,

Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie,
ekspert Narodowego Instytutu Samorządu Terytorialnego

Trwająca obecnie epidemia COVID-19 ma wpływ na wszelkie sfery działalności, w tym także zasady prowadzenia postępowań administracyjnych, a w szczególności zmieniała zasady liczenia terminów administracyjnych. Podstawą prowadzonych rozważań będą przepisy 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. z 2020 r., poz. 374 z zm., dalej jako ustawa COVID-19) w brzmieniu aktualnym na dzień 18 kwietnia 2020 r. oraz przepisie Kodeksu postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2020 r., poz. 256 t.j. z zm., dalej jako k.p.a.).

Zgodnie z znowelizowanym brzmieniem art. 15 zwr ust. 1 ustawy COVID-19 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 przepisu tego wynika zatem, iż nie ma podstaw do zawieszenia trwania toczących się postępowań, gdyż zawieszono jedynie liczenie biegu niektórych terminów procesowych.

Dla praktyki organów prowadzących postępowania oznacza to, iż zawieszeniu ulegają zatem m.in.:

- termin wniesienia skargi do sądu administracyjnego,
- termin do wniesienia odwołania lub zażalenia (wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy),
- termin na złożenie wniosku o przywrócenie terminu,
- termin wniesienia wniosku o wznowienie postępowania oraz, w obu powyższych przypadkach,
- termin na usunięcie braków formalnych pism i podań.

Strona ma prawo podjęcia określonych przepisami czynności, gdyż zgodnie z art. 15 zwr ust. 5 „Czynności dokonane w celu wykonania uprawnienia lub obowiązku w okresie wstrzymania rozpoczęcia albo zawieszenia biegu terminów, o których mowa w ust. 1, są skuteczne”. Zatem strona pomimo, iż nie biegnie np. termin do złożenia odwołania może po odbiorze decyzje organu I instancji takie odwołanie złożyć.

Kolejny ważny przepis to art. 15 zwr ustawy COVID-19. Ustęp 1 tegoż przepisu wskazuje, iż w okresie stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii ogłoszonego z powodu COVID-19 bieg terminów procesowych i sądowych w:

- 1) postępowaniach sądowych, w tym sądowoadministracyjnych,
- 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. 15 f 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.

Przytoczony przepis wyraźnie mówi o „nie wszczęciu lub zawieszeniu biegu terminów procesowych”, co oznacza, iż zawieszaniu podlega termin załatwienia sprawy, który faktycznie nie wiąże teraz organu. Przepisy te nie mają mocy wstecznej - wyraźnie podkreśla to Ministerstwo Sprawiedliwości w komunikacie z 03.04.2020 r. (całość dostępna pod adresem https://www.gov.pl/web/sprawiedliwosc/informacja-w-sprawie-wstrzymania-i-zawieszenia-terminowprocesowych?fbclid=IwAR3hMAIBISjsY7a_pdxynvwVDX9QUwMgFO6rrEjYA80-u2YqgOCun26Ex4A). A zatem terminy procesowe wskazane w specustawie, które biegły w dniu wejścia w życie ustawy tj. w dniu 31 marca 2020 r. - ulegają od dnia 31 marca 2020 r. zawieszeniu. Natomiast te, które miałyby rozpocząć swój bieg po tym terminie, biegu tego nie rozpoczną do czasu odwołania stanu epidemii lub zagrożenia epidemicznego. Jeśli zatem wniosek wpływa do organu administracji po wejściu w życie ustawy i dotyczy sprawy załatwianej w trybie k.p.a. lub termin jej załatwienia wynika z innej regulacji ustawowej, to wówczas postępowanie administracyjne się wszczyna, gdyż zgodnie z art. 61 § 3 i 3a k.p.a. datą wszczęcia postępowania na żądanie strony jest dzień doręczenia żądania organowi administracji publicznej, a datą wszczęcia postępowania na żądanie strony wniesione drogą elektroniczną jest dzień wprowadzenia żądania do systemu teleinformatycznego organu administracji publicznej - przepisy te nie zostały zmienione czy też zawieszono, a więc obowiązują na zasadach ogólnych - jednakże termin załatwienia sprawy nie zaczyna biec. Jeśli podanie wniesiono przed wejściem w życie nowej regulacji to wówczas postępowanie administracyjne dalej trwa, jednakże nie biegnie końcowy termin wyznaczony przepisami praw do jego załatwienia. Nie ma przy tym ani obowiązku jego wydłużania na podstawie art. 36 k.p.a. (co wprost wynika z art. 15 zzs. 10 ust. 1 zgodnie, z którym w okresie stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii ogłoszonego z powodu COVID „przepisów o bezczynności organów oraz o obowiązku organu i podmiotu, prowadzących odpowiednio postępowanie lub kontrolę, do powiadamiania strony lub uczestnika postępowania o niezałatwieniu sprawy w terminie nie stosuje się”) ani podstaw do zawieszenia postępowania w trybie art. 97 k.p.a. Należy jednak pamiętać, iż po ustaniu stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii ogłoszonego z powodu COVID termin zawieszony będzie biegł dalej, a nie od nowa, tym samym organ administracji będzie miał do dyspozycji (po ustaniu obecnej sytuacji) tylko tyle czasu do

zakończenia postępowania, ile miał przed wprowadzeniem w/w ustawy.

Ustawodawca wprowadził kilka wyjątków od zasady nieliczenia terminów. Zgodnie z art. 15 zzs. ust. 2 ustawy COVID-19 wstrzymanie rozpoczęcia i zawieszenie biegu terminów, o których mowa powyżej, nie dotyczy terminów w rozpoznawanych przez sądy sprawach wskazanych w art. 14a ust. 4 i 5 (sprawy uznane za pilne - przypis własny), terminów w sprawach wyboru lub powołania organów, których kadencje są określone w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, terminów wyborów do organów jednostek samorządu terytorialnego oraz terminów w sprawach wniosków i pytań prawnych do Trybunału Konstytucyjnego. Dodatkowo od 18 kwietnia 2020 r. obowiązuje ust. 2a. w art. 15 zzs., który rozszerzył katalog wyjątków. Wstrzymanie rozpoczęcia i zawieszenie biegu terminów, w okresie stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii ogłoszonego z powodu COVID, nie dotyczy terminów:

- 1) opiniowania i uzgadniania projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, projektu planu miejscowego oraz projektu uchwały ustalającej zasady i warunki sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabaryty, standardy jakościowe oraz rodzaje materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane, przez organy, o których mowa odpowiednio w art. 11 pkt. 5, art. 17 pkt 6, art. 37b ust. 2 pkt 3-7 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym;
- 2) opiniowania projektu gminnego programu rewitalizacji przez organy, o których mowa w art. 17 ust. 2 pkt. 4 ustawy z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji;
- 3) o których mowa w art. 11 pkt. 1, art. 17 pkt 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym;
- 4) wydania decyzji, o których mowa w art. 59 ust. 1-2a ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym;
- 5) o których mowa w art. 7 ust. 4,5, 10-15 i 18 ustawy z dnia 5 lipca 2018 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących;
- 6) o których mowa w art. 6 ust. 4, art. 7 ust. 1, art. 17 ust. 4, art. 18 ust. 1, art. 19 ust. 3 i 3a, art. 19a ust. 3 i 6, art. 25a ust. 3, art. 27 ust. 2 i art. 34 ust. 4 ustawy z dnia 24 kwietnia 2009 r. o inwestycjach w zakresie terminalu regazyfikacyjnego skroplonego gazu ziemnego w Świnoujściu;
- 7) o których mowa w art. 4 ust. 4 i 7, art. 5 ust. 1, art. 20 ust. 1, art. 21 ust. 3 i 4, art. 22 ust. 4 i 7, art. 29 ust. 2, art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 2 i art. 35 ust. 4 ustawy z dnia 22 lutego 2019 r. o przygotowaniu i realizacji strategicznych inwestycji w sektorze naftowym;

8) o których mowa w art. 4 ust. 3, art. 6 ust. 1, art. 14 ust. 3, art. 15 ust. 3 i art. 25 ust. 4 ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. o przygotowaniu i realizacji strategicznych inwestycji w zakresie sieci przesyłowych. Katalog włączeń jest katalogiem zamkniętym, jednakże będą w nim zmiany po wejściu w życie nowych regulacji prawnych związanych z przeciwdziałaniem COVID-19). Należy także pamiętać, iż terminy, o których mowa w art. 15 z.zs. ust. 2a ustawy rozpoczynają bieg, a rozpoczęte biegną w dalszym ciągu od dnia 18 kwietnia 2020 r. (co wynika wprost z art. 115 ustawy z dnia 16 kwietnia 2020 r. o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2, Dz. U. z 2020 r., poz. 695).

Kolejne wyjątki zostały przewidziane dla spraw załatwianych w trybie milczącym. I tak zgodnie z art. 15 z.zs. ust. 8 ustawy COVID-19 bieg terminu:

- 1) na milczące załatwienie sprawy,
- 2) w innej sprawie, w której 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 postępowania,
- 3) na wyrażenie przez organ stanowiska albo wydanie interpretacji indywidualnej, z wyjątkiem interpretacji indywidualnej, o której mowa w ustawie z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa
 - nie rozpoczyna się, a rozpoczęty ulega zawieszeniu na okres stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii ogłoszonego z powodu COVID. Wyjątek od tej zasady - od 18 kwietnia br. - wprowadza nowy ust. 8a., zgodnie z którym wstrzymanie rozpoczęcia i zawieszenie biegu terminów, o których mowa w ust. 8, nie dotyczy terminów na:
 - 1) przedstawienie stanowiska lub warunków, o którym mowa w art. 25 ust. 2 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym;
 - 2) zajęcie stanowiska lub wyrażenie opinii, o których mowa w art. 37b ust. 4 i 5 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym;
 - 3) zajęcie lub wyrażenie stanowiska, o których mowa w art. 53 ust. 5 i 5c oraz art. 60 ust. 1a ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym;
 - 4) przedstawienie opinii, o której mowa w art. 18 ust. 2 ustawy z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji;
 - 5) przekazanie opinii lub przedstawienie stanowiska, o których mowa w art. 7 ust. 13 i 15 ustawy z dnia 5 lipca 2018 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących;
 - 6) wydanie opinii, o których mowa w art. 6 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2009 r. o inwestycjach w zakresie terminalu regazyfikacyjnego skroplonego gazu ziemnego

w Świnoujściu, w art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. o przygotowaniu i realizacji strategicznych inwestycji w zakresie sieci przesyłowych oraz art. 4 ust. 3 ustawy z dnia 22 lutego 2019 r. o przygotowaniu i realizacji strategicznych inwestycji w sektorze naftowym;

- 7) uzgodnienia, o których mowa w art. 4 ust. 1 pkt 13 ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. o przygotowaniu i realizacji strategicznych inwestycji w zakresie sieci przesyłowych oraz art. 4 ust. 5 i 6 ustawy z dnia 22 lutego 2019 r. o przygotowaniu i realizacji strategicznych inwestycji w sektorze naftowym.

Dotatkowo przepisów zgodnie z nowym ust. 12 art. 15 z.zs. ustawy COVID-19 ust. 1 i 8 nie stosuje się do postępowań administracyjnych i sądowych, w tym sądownoadministracyjnych, dotyczących infrastruktury telekomunikacyjnej w rozumieniu art. 2 pkt. 8 ustawy z dnia 16 lipca 2004 r. - Prawo telekomunikacyjne (infrastruktura telekomunikacyjna - urządzenia telekomunikacyjne, oprócz telekomunikacyjnych urządzeń końcowych, oraz w szczególności linie, kanalizacje kablowe, słupy, wieże, maszty, kable, przewody oraz osprzęt, wykorzystywane do zapewnienia telekomunikacji).

Kolejna zasada i wyjątek od niej wynika z art. 15 z.zs. ust. 3 i 3a ustawy COVID-19. Zgodnie z art. 15 z.zs. ust. 3 wstrzymanie i zawieszenie biegu terminów, o których mowa w ust. 1, nie dotyczy kontroli i postępowań wskazanych odpowiednio w dziale V rozdziale 3 oddziale 3 oraz dziale VI rozdziale 2 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. - Prawo zamówień publicznych. Prezes Krajowej Izby Odwoławczej, w porozumieniu z Prezesem Urzędu Zamówień Publicznych, może określić, w drodze zarządzenia szczegółowe warunki organizacji pracy Krajowej Izby Odwoławczej związane z zapewnieniem prawidłowego toku jej urzędowania oraz stosowane środki zapewniające bezpieczeństwo, mając na względzie konieczność podejmowania działań związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19. Ustawodawca w nowym ust. 3a - obowiązującym od 18 kwietnia br.), wskazał, iż wstrzymanie i zawieszenie biegu terminów, o których mowa w ust. 1, nie dotyczy kontroli i inspekcji oraz postępowań administracyjnych, prowadzonych na podstawie przepisów ustawy z dnia 6 września 2001 r. - Prawo farmaceutyczne i przepisów o przeciwdziałaniu narkomanii, jeżeli nieprowadzenie czynności kontrolnych lub inspekcyjnych oraz niewydanie decyzji mogłoby spowodować niebezpieczeństwo dla życia lub zdrowia ludzi lub zwierząt albo poważną szkodę dla interesu społecznego.

Mając powyższe na uwadze zasadne jest opublikowanie komunikatu (przez organ prowadzący postępowanie) dotyczącego zasad liczenia terminów w postępowaniu administracyjnym w okresie stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii ogłoszonego z powodu COVID. Komunikat winien być opublikowanych na stronie BIP urzędu, stronie

WWW oraz przy wejściu do urzędu. Tak szeroki sposób kanałów komunikacji jest zasady, aby ten komunikat dotarł do jak największej liczby osób. Nowe przepisy zmieniły zasady liczenia terminów administracyjnych i zasadne jest poinformowanie o tym stron toczących się postępowań administracyjnych od strony zbiorczej w w/w sposób. Postawą prawną tego działania jest art. 8 k.p.a. - t.j. budowanie zaufania do organów władzy publicznej oraz art. 9 k.p.a. - obowiązek informowania strony o wszystkim co jest dla strony ważne. Podstawę prawną komunikatu winien stanowić omawiany art. 15 zzs. ust. 1, 8 i 10 ustaw COVID-19. W komunikacie należy wskazać sprawy, w których terminy nie są liczone, gdzie są liczone i co to oznacza w praktyce. Należy także pamiętać, iż zgodnie § 13 Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 19 kwietnia 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz. U. z 2020 r., poz. 697) do odwołania wykonywanie zadań przez urząd administracji publicznej lub jednostkę organizacyjną wykonującą zadania o charakterze publicznym, może podlegać ograniczeniu polegającym na wykonywaniu:

- 1) wyłącznie zadań niezbędnych do zapewnienia pomocy obywatelom,
- 2) określonych zadań przez ten urząd lub jednostkę w sposób wyłączający bezpośrednią obsługę interesantów. Decyzję o rodzaju i formie wprowadzanych ograniczeń, o których mowa w ust. 1, podejmuje, z zastrzeżeniem ust. 2, kierownik urzędu administracji publicznej lub kierujący jednostką organizacyjną wykonującą zadania o charakterze publicznym, uwzględniając konieczność zapewnienia bezpieczeństwa obywateli, zawiadamiając o tych ograniczeniach, w drodze ogłoszenia, na stronie podmiotowej urzędu lub jednostki, a także przez wywieszenie ogłoszenia w siedzibie urzędu lub jednostki.

Warto także zauważyć, iż w okresie, stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii nie przeprowadza się co do zasady rozpraw ani posiedzeń jawnych - art. 15 zzs. ust 6.

Inne czynności (niż rozprawy jawne) w trakcie zawieszenia biegu terminu z uwagi na COVID-19 organ może dokonywać czynności - przy uwzględnieniu ich celowości i zasad bezpieczeństwa, gdyż zgodnie bowiem z treścią art. 15 zzs. ust. 7 czynności dokonane w okresie zawieszenia biegu terminu, w postępowaniach i kontrolach, o których mowa w ust. 1, są skuteczne. Ponadto ustawodawca w art. 15 zzs. ust. 4 wskazał, iż „w okresie, o którym mowa w ust. 1, organ, sąd lub podmiot, prowadzący odpowiednio postępowanie lub kontrolę, może wyznaczyć stronie termin do dokonania czynności lub zarządzić bieg terminu określonego ustawą z możliwością określenia go na czas dłuższy, niż przewidziany ustawą, jeżeli wymaga tego interes publiczny lub ważny interes strony albo kontrolowanego. Strona, uczestnik postępowania, kontrolowany i ich kontrahent oraz organ, do którego zwrócono się

o zajęcie stanowiska w trybie art. 106 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego, są obowiązani do dokonania czynności w wyznaczonym terminie, a w przypadku zarządzenia biegu terminu następują skutki, które ustawa wiąże z upływem terminu.”,

Często zadawanym w ostatnim czasie pytaniem jest pytanie dotyczące możliwości wydania decyzji administracyjnych w czasie epidemii? Wydawanie decyzji jest dopuszczalne. Zgodnie z nowelizowanym art. 15 zzs. ust. 9 „W okresie, o którym mowa w ust. 1, organ lub podmiot może wydać odpowiednio decyzję w całości uwzględniającą żądanie strony lub uczestnika postępowania, zaświadczenie o braku podstaw do wniesienia sprzeciwu, wyrazić stanowisko albo wydać interpretację indywidualną lub decyzję w sprawach, o których mowa w ust. 3a.”. Problem stanowi kwestia czy decyzja taka może się stać ostateczna przed zniesieniem stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii ogłoszonego z powodu COVID-19 - co do zasady nie. Samo zatem wydanie decyzji, nie gwarantuje możliwości jej wykonania. Decyzję wydaną należy doręczyć co nie jest łatwym zadaniem w obecnym stanie. W tym miejscu należy wspomnieć o nowelizacji k.p.a. i dodaniu art. 393. Zgodnie z tym przepisem w przypadku pism wydanych przez organ administracji publicznej w formie dokumentu elektronicznego przy wykorzystaniu systemu teleinformatycznego, które zostały opatrzone kwalifikowanym podpisem elektronicznym, podpisem zaufanym albo podpisem osobistym, zaawansowaną pieczęcią elektroniczną albo kwalifikowaną pieczęcią elektroniczną, doręczenie może polegać na doręczeniu wydruku pisma uzyskanego z tego systemu odzwierciedlającego treść tego pisma, jeżeli strona lub inny uczestnik postępowania nie złożyła podania w formie dokumentu elektronicznego przez elektroniczną skrzynkę podawczą organu administracji publicznej, nie wystąpiła do organu administracji publicznej o takie doręczenie lub nie wyraziła zgody na doręczanie pism w taki sposób (§1). Elementy obligatoryjne wydruku zawiera § 2 tegoż przepisu, zgodnie z którym wydruk pisma zawiera:

- 1) informację, że pismo zostało wydane w formie dokumentu elektronicznego i podpisane kwalifikowanym podpisem elektronicznym, podpisem zaufanym albo podpisem osobistym, ze wskazaniem imienia i nazwiska oraz stanowiska służbowego osoby, która je podpisała, albo opatrzone zaawansowaną pieczęcią elektroniczną albo kwalifikowaną pieczęcią elektroniczną;
- 2) identyfikator tego pisma, nadawany przez system teleinformatyczny, za pomocą którego pismo zostało wydane.

Wydruk pisma może zawierać mechanicznie odtwarzany podpis osoby, która podpisała pismo (§3). Wydruk pisma stanowi dowód tego, co zostało stwierdzone w piśmie wydanym w formie dokumentu elektronicznego (§4).

Wydanie decyzji i jej doręczenie, nie oznacza, że wywoła ona skutki prawne w niej przewidziane. Po doręczeniu decyzji administracyjnej zaczyna biec termin na wniesienie odwołania, który to jest niezwykle ważny, gdyż co do zasady dopiero po jego upływie decyzja stanie się wykonalna. Obecnie, to jest po wejściu w życie nowych regulacji prawnych, termin ten nie zaczyna biec, z uwagi na treść art. 15 zwr. 1. ustawy. Pojawia się w tym momencie art. 130 k.p.a. z jego obostrzeniami co do wykonalności decyzji. Zgodnie z art. 130 k.p.a. przed upływem terminu do wniesienia odwołania decyzja nie ulega wykonaniu (§1), a wniesienie odwołania w terminie wstrzymuje wykonanie decyzji (§2). Tym samym w czasie epidemii wydana decyzja, co do zasady nie będzie podlegała wykonaniu, gdyż terminy do wniesienia odwołania zostały zawieszony (nie wszczynają się w przypadku wydania decyzji przez organ I instancji). Reguł tych nie stosuje się w przypadkach, gdy:

- 1) decyzji został nadany rygor natychmiastowej wykonalności (art. 108 k.p.a.);
- 2) decyzja podlega natychmiastowemu wykonaniu z mocy ustawy.

Decyzja podlega także wykonaniu przed upływem terminu do wniesienia odwołania, jeżeli jest zgodna z żądaniem wszystkich stron lub jeżeli wszystkie strony zrzekły się prawa do wniesienia odwołania (§4) - i o ile została prawidłowo doręczona.

Pomocna w obecnej sytuacji może być zatem instytucja „rygoru natychmiastowej wykonalności”. Zgodnie z art. 108 § 1 k.p.a. decyzji, od której służy odwołanie, może być nadany rygor natychmiastowej wykonalności, gdy jest to niezbędne ze względu na ochronę zdrowia lub życia ludzkiego albo dla zabezpieczenia gospodarstwa narodowego przed ciężkimi stratami bądź też ze względu na inny interes społeczny lub wyjątkowo ważny interes strony. W tym ostatnim przypadku organ administracji publicznej może w drodze postanowienia zażądać od strony stosownego zabezpieczenia. Rygor natychmiastowej wykonalności może być nadany decyzji również po jej wydaniu. W tym przypadku organ wydaje postanowienie, na które służy stronie zażalenie (§ 2). W obecnej sytuacji nie zasadne jest stosowanie § 2 art. 108 k.p.a. chociażby z powodu kłopotów z doręczeniem czy ograniczeniami w przemieszczaniu się. Zasadne jest zatem rozsądne nadawanie rygoru natychmiastowej wykonalności już w samej decyzji. Ważne jest, iż nadanie rygoru na podstawie przepisu art. 108 § 1 k.p.a. wywołuje skutki wyłącznie w sferze tymczasowej wykonalności decyzji, a nie w zakresie jej ostateczności i nie powoduje żadnych skutków dla trybu i sposobu przeprowadzenia postępowania przez organ odwoławczy na skutek wniesionego przez stronę odwołania (tak WSA w Olsztynie w wyroku z 02.04.2019 r., II SA/OI 110/19). Wszystkie wymienione w art. 108 § 1 k.p.a. przesłanki muszą zaist-

nieć w sposób realny a nie hipotetyczny (zob. wyrok WSA w Kielcach z 24.01.2019 r., II SA/Ke 612/18). Reasumując, istotą natychmiastowej wykonalności decyzji administracyjnych jest to, że decyzja staje się wykonalna. Ocena, czy istnieją przesłanki nadania decyzji nieostatecznej rygoru natychmiastowej wykonalności, należy do organu, który wydał decyzję. Jednakże, gdy organ stwierdzi, że istnieją przesłanki określone w art. 108 § 1 k.p.a., wówczas obowiązany jest nadać decyzji rygor natychmiastowej wykonalności, która wymaga uzasadnienia w decyzji. Ponieważ art. 108 przewiduje wyjątek od zasady niewykonywania decyzji nieostatecznych, przesłanki uzasadniające taki rygor muszą być poddawane ścisłej wykładni (zob. wyrok WSA w Warszawie z 09.02.2017 r., VI SA/Wa 1709/16.).

Zasadne jest zatem zmodyfikowanie przekazywanego stronom pouczenia zamieszczanego przy wydawaniu decyzji administracyjnej. Nie jest w ocenie autora niniejszego opracowania dołączanie do decyzji dodatkowej kratki papieru z wydrukowanymi nowymi przepisami. Nie jest to praktyka właściwa, gdyż z jednej strony „kartka ta” nie jest częścią decyzji a pouczenie jest jej obligatoryjną częścią. Z drugiej strony, przepisy nie są łatwe w interpretacji i ich suche podanie (zacytowanie) nie może być uznane za pouczenie. W treści pouczenia należy poza standardową formułą dodać należy komunikat o nieliczeniu terminów do złożenia odwołania (odpowiednio wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy) oraz informacje, „gdzie” i „u kogo” można uzyskać dodatkowych informacji, jeśli treść pouczenia budzi wątpliwości. Poniżej przykład możliwego pouczenia (części jaką należy dodać), przy czym należy wyraźnie zaznaczyć, iż każdy organ winien dostosować treść swego pouczenia do swoich potrzeb: „Jednocześnie informuję, iż zgodnie z zapisami ustawy 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 ustawy, w okresie stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii ogłoszonego z powodu COVID bieg terminów procesowych i sądowych w postępowaniach administracyjnych nie rozpoczyna się, a rozpoczęty ulega zawieszeniu na ten okres, przy czym czynności dokonane w celu wykonania uprawnienia lub obowiązku w okresie wstrzymania rozpoczęcia albo zawieszenia biegu terminów, są skuteczne (art. 15 zwr. ust. 1 i 5 oraz 15 zwr. ust 1 ustawy). **W związku z tym termin do wniesienia przez stronę odwołania zacznie swój bieg po ustaniu stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii ogłoszonego z powodu COVID. Strona może jednak złożyć odwołanie po odebraniu niniejszej decyzji, jednakże organ odwoławczy nie będzie związany ustawowym terminem do jego rozpatrzenia. Oznacza to, iż niniejsza decyzja nie jest**

wykonalna o ile nie nadano jej rygoru natychmiastowej wykonalności. Decyzja podlega wykonaniu przed upływem terminu do wniesienia odwołania, jeżeli jest zgodna z żądaniem wszystkich stron lub jeżeli wszystkie strony zrzekły się prawa do wniesienia odwołania. W przypadku wątpliwości co treści lub skutków w/w pouczenia dodatkowych informacji można uzyskać od merytorycznego pracownika prowadzącego niniejsze postępowanie pod nr telefonu w godzinach (dniach)" .

Prowadzenie postępowania administracyjnego w dobie epidemii nie jest zadaniem łatwym, jednakże nie organy administracji nie mogą całkowicie zaprzestać swojej działalności, tym samym muszą zmierzyć się z nowymi regulacjami.

Stan prawny na dzień 18 kwietnia 2020 r.



Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego powstał w 2015 r.
Jest państwową jednostką budżetową podległą MSWiA.
Działa na rzecz dalszej profesjonalizacji samorządu terytorialnego i administracji publicznej.

EKSPERTYZY NIST, ul. Zielona 18, Łódź 90-601
Sekretariat tel. +48 42 633 10 70
e-mail: sekretariat@nist.gov.pl