

Marek Lewicki

Uniwersytet Łódzki

ORCID: 0000-0002-8349-2375

mlewicki@wpia.uni.lodz.pl

Przywracanie terminów prawa administracyjnego w okresie pandemii COVID-19 (zagadnienia wybrane)

Wstęp

Bezprecedensowe wyzwanie, jakim była pandemia COVID-19 – choroba wywołana przez koronawirusa SARS-CoV-2, zrodziło konieczność podejmowania przez organy władzy publicznej szeregu różnorodnych działań mających na celu z jednej strony przeciwdziałanie wspomnianej chorobie oraz skutkom, jakie ona wywołuje – działań mających w zasadniczej mierze charakter reglamentacyjny, z drugiej zaś działań o charakterze osłonowym, uwarunkowanych dostrzeganą koniecznością łagodzenia skutków obowiązywania tych pierwszych. W obu grupach szczególne znaczenie przypisać należy tym o charakterze prawnym – stanowieniu określonych regulacji o mocy powszechnie obowiązującej oraz czynnościom prawnym podejmowanym na ich podstawie. Przedmiotem niniejszego opracowania będzie zwrócenie uwagi na niektóre aspekty jednej z obszernej grupy wspomnianych wyżej regulacji „osłonowych”, jaką stanowi unormowanie zawarte w art. 15^{zzzzzn}² 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 kryzysowych¹, dotyczące – najogólniej rzecz ujmując – problematyki przywracania terminów prawa administracyjnego. Podkreślić przy tym należy, że zważywszy na wynikające z tego przepisu uwarunkowania jego stosowalności, w istotnej mierze nie znajduje on już zastosowania w praktyce działania organów administracji publicznej. Jednak z co najmniej kilku względów uzasadnione jest poddanie niektórych aspektów tej regulacji szerszej analizie.

¹ T.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 2095 ze zm., dalej jako ustawa z 2 marca.

Po pierwsze, niezależnie od tego, że wskazana regulacja w pewnym zakresie utraciła walor stosowalności, co wynika z uwarunkowania jej stosowania obowiązywaniem stanu epidemii ogłoszonym z powodu COVID-19 i nadającego jej w związku z tym swoiście epizodyczny charakter², stanowić może podstawę analiz i ocen jako regulacja szczególna, której wprowadzenie uzasadniało istnienie obiektywnych i mających charakter powszechny okoliczności utrudniających podmiotom administrowanym dopełnianie czynności uwarunkowanych ustawowymi terminami w ich ramach.

Po drugie, niezależnie od wskazanego (ograniczonego – w odniesieniu do wpływu na procesy stosowania prawa) praktycznego waloru analiz przedmiotowej regulacji stanowi ona, jak każda inna (obowiązująca czy nieobowiązująca) regulacja prawna, materiał do analiz interpretacyjnych, wskazujących na właściwe – w ocenie ich autorów – jej stosowanie i ocenę praktyki administracyjnej czy sądowej w tym zakresie.

Po trzecie, przegląd orzecznictwa sądów administracyjnych związanego z analizowanym przepisem skłania do wrażenia poglądu, że w niektórych kluczowych aspektach zawartej w nim regulacji sądy te przypisywały jej niewłaściwe znaczenie normatywne, wadliwie rekonstruuując wynikające z niej uprawnienia, obowiązki i kompetencje zarówno organów administracji publicznej, jak i stron prowadzonych przez nie postępowań.

Po czwarte, w związku z sygnalizowaną ograniczoną stosowalnością regulacji zawartych w art. 15zzzzzn² ustawy z 2 marca, wynikającą z odwołań w Polsce stanu epidemii³, kwestie jego stosowania są obecnie⁴ przede wszystkim przedmiotem ocen sądów administracyjnych dokonywanych w postępowaniach kontrolnych. W pewnym jednak zakresie regulacje te (co należy wyraźnie podkreślić – nadal obowiązujące) wciąż wykazują pełną skuteczność, współtworząc powszechnie obowiązujące uwarunkowania prawne stosowania instytucji przywrócenia terminu.

Wzgląd na powyższe, zwłaszcza zasygnalizowana w poprzednim akapicie kwestia aktualności niektórych skutków obowiązywania art. 15zzzzzn², czyni dokonanie jego analizy ze wszech miar uzasadnionym.

² Podkreślenia jednak wymaga, że nie jest to przepis epizodyczny w rozumieniu regulacji zawartych w §§ 29a–29c załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 283).

³ Stan epidemii został w Polsce odwołany z dniem 16 maja 2022 r. na mocy rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 12 maja 2022 r. w sprawie odwołania na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii (Dz.U. poz. 1027)

⁴ Niniejsze opracowanie powstało na przełomie 2022 i 2023 r.

Ewolucja regulacji dotyczących terminów w okresie epidemii COVID-19

Uwarunkowane szczególnym zagrożeniem wynikającym z zachorowania na COVID-19 i usankcjonowane wprowadzonymi w celu ograniczenia rozprzestrzeniania się tej choroby regulacjami prawnymi o charakterze reglamentacyjnym istotne utrudnienia w realizacji przez podmioty administrowane uprawnień i obowiązków w określonych przepisami prawa terminach, istotne ograniczenia w funkcjonowaniu administracji publicznej, skutkujące chociażby utrudnionym dostępem do urzędów administracyjnych oraz problemy w realizacji przez nie w sposób sprawny i efektywny zadań publicznych, oraz ograniczona mobilność uczestników postępowań administracyjnych relatywnie wcześniej skłoniła ustawodawcę do wprowadzenia regulacji o charakterze ogólnym dotyczących temporalnych aspektów realizacji uprawnień, obowiązków oraz kompetencji przez podmioty administrujące i administrowane. Najogólniej rzecz ujmując, dotyczyły one terminów warunkujących materialną oraz procesową skuteczność działań i czynności podmiotów prawa. Bliższa analiza ewolucji tych regulacji wykracza poza ramy niniejszego opracowania i nie jest w tym miejscu konieczna, jednak wskazanie – choćby bardzo uogólnione – na te unormowania i ich ewolucję jest konieczne. Względ na ich treść bowiem w istotny sposób determinuje sposób wykładni art. 15zzzzn² ustawy z 2 marca.

Pierwszym, wywołującym najdalej idące skutki prawne unormowaniem wskazanego problemu było wprowadzenie rozwiązania polegającego na zawieszeniu biegu określonych w przepisach prawa terminów. Nastąpiło to w związku z wejściem w życie nowelizacji ustawy z 2 marca 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 ustaw⁵. Na mocy tej nowelizacji w ustawie z 2 marca dodano art. 15zzr i art. 15zsz. Zgodnie z art. 15zzr ust. 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 powo-

⁵ Dz.U. poz. 568 ze zm., dalej jako ustawa z 31 marca.

dują 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 kolei art. 15zsz w ust. 1 stanowił, że w okresie stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii ogłoszonego z powodu COVID bieg terminów procesowych i sądowych w: 1) postępowaniach sądowych, w tym sądowno-administracyjnych; 2) postępowaniach egzekucyjnych; 3) postępowaniach karnych; 4) postępowaniach karnych skarbowych; 5) postępowaniach w sprawach o wykroczenia; 6) postępowaniach administracyjnych; 7) postępowaniach i kontrolach prowadzonych na podstawie ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa; 8) kontrolach celno-skarbowych; 9) postępowaniach w sprawach, o których mowa w art. 15f ust. 9 ustawy z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych (Dz. U. z 2019 r. poz. 847 i 1495 oraz z 2020 r. poz. 284); 10) innych postępowaniach prowadzonych na podstawie ustaw, nie rozpoczyna się, a rozpoczęty ulega zawieszeniu na ten okres.

Niezależnie od innych problemów i wątpliwości, jakie wywołało wprowadzenie powyższej regulacji⁶, przedmiot niniejszego opracowania nakazuje wskazać zwłaszcza na jedną kwestię. Chodzi mianowicie o przedmiotowy zakres obu wskazanych przepisów. Niezależnie bowiem od poglądów wyrażanych w tym zakresie w orzecznictwie sądowym postawić należy tezę, że – uogólniając i ze względu na ograniczone ramy opracowania, pozostawiając ją bez szczegółowego uzasadnienia – zakresem art. 15zsz objęte zostały terminy materialnoprawne. Z kolei skutki art. 15zsz odnoszić należy do terminów procesowych. Za jej przyjęciem przemawia przede wszystkim oparta na założeniu racjonalnego prawodawcy hipoteza o rozłączności zakresu regulacji obu przepisów odnoszonej do terminów objętych ich zakresami przedmiotowymi. Nakazuje ona zanegować pogląd, że ten sam termin (np. termin na wniesienie odwołania) objęty został (ze skutkami przewidzianymi w art. 15zsz i art. 15zsz) oboma dodanymi ustawą z 31 marca przepisami. Postulując uznanie rozłączności przedmiotu regulacji wskazanych przepisów, należy zwrócić uwagę i na to, że tylko w odnoszącym się do terminów procesowych art. 15zsz ustawodawca w jego ust. 4 wprowadził rozwiązanie pozwalające organowi prowadzącemu postępowanie na wyznaczenie stronie terminu do dokonania czynności lub na zarządzenie biegu terminu określonego ustawą. Odpowiednika takiego rozwiązania nie było w art. 15zsz, co wydaje się zrozumiałe przy założeniu objęcia nim wyłącznie terminów materialnych. W okresie jego obowiązywania zatem nie było żadnej możliwości „zarządzenia biegu terminu” objętego jego zakresem.

⁶ Na ten temat szerzej: M. Lewicki, *Wstrzymanie rozpoczęcia i zawieszenie biegu terminów prawa administracyjnego w okresie pandemii COVID-19 – zagadnienia wybrane*, [w:] Z. Duniewska, M. Karcz-Kaczmarek, P. Wilczyński (red.), *Prawo administracyjne w służbie jednostki i wspólnoty*, Warszawa–Łódź 2022, s. 497–526.

Oba wskazane wyżej przepisy (art. 15zrz i art. 15zrs) obowiązywały do 16 maja 2020 r., a przewidziany nimi skutek prawny w postaci wstrzymania rozpoczęcia oraz zawieszenia biegu objętych ich zakresem przedmiotowym terminów trwał do 23 maja 2020 r. (terminy te rozpoczęły bieg, a w przypadku terminów, których bieg został zawieszony, biegły dalej od 24 maja 2020 r.)⁷. Należy przy tym podkreślić, że uchyleniu tych przepisów nie towarzyszyło jednocześnie wprowadzenie do porządku prawnego innych, mających charakter ogólny regulacji dotyczących temporalnych uwarunkowań stosowania regulacji administracyjnoprawnych, zarówno w płaszczyźnie materialnej, jak i procesowej. Regulacje takie wprowadzono dopiero w drodze jednej z grudniowych nowelizacji ustawy z 2 marca. Ustawą z dnia 9 grudnia 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 ustaw⁸ dodano bowiem w ustawie z dnia 2 marca dwa nowe artykuły – art. 15zzzzzn¹ oraz art. 15zzzzzn². Oba przepisy weszły w życie 16 grudnia 2020 r. Pierwszy z nich dopuszcza⁹, na zasadach w nim określonych, możliwość – w okresie stanu epidemii ogłoszonego z powodu COVID-19 – wstrzymania przez organy administracji publicznej biegu terminów załatwiania spraw. Pozostawiając tę regulację bez szczególnego komentarza, warto jednak wskazać na dwie kwestie. Po pierwsze, jego zastosowanie (podobnie jak art. 15zzzzzn²), w przeciwieństwie do uchylonych wcześniej art. 15zrz i art. 15zrs, zostało uwarunkowane wyłącznie stanem epidemii¹⁰, co obecnie (stan epidemii został w Polsce zniesiony) sprawia, że przepis ten, mimo iż ma walor regulacji obowiązującej, nie znajduje zastosowania. Po drugie, nie powinno budzić wątpliwości, że jego zakresem przedmiotowym objęte są wyłącznie terminy załatwiania spraw, a zatem terminy określone w regulacjach wskazujących terminy załatwiania spraw przez organy administracji publicznej – przede wszystkim w ustawie z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego¹¹ oraz ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa¹² (obejmują również terminy załatwiania spraw określone w przepisach szczególnych), z zastrzeżeniem wy-

⁷ Art. 15zrz i art. 15zrs zostały uchylone ustawą z dnia 14 maja 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w zakresie działań osłonowych w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2 (Dz.U. poz. 875 ze zm.), dalej jako ustawa z 14 maja, która weszła w życie w dniu 16 maja 2020 r. Z art. 68 ustawy tej ustawy wynikało, że terminy, których bieg się nie rozpoczął, oraz terminy, których bieg uległ zawieszeniu na podstawie art. 15zrz i art. 15zrs, rozpoczęły bieg (biegły dalej) po upływie 7 dni od dnia wejścia w życie ustawy, tj. od 24 maja 2020 r.

⁸ Dz.U. poz. 2255, dalej jako ustawa z 9 grudnia.

⁹ Użycie w tym miejscu czasu teraźniejszego uzasadnia взгляд na to, że przepis ten nadal obowiązuje.

¹⁰ W hipotezach tamtych przepisów określone w nich skutki uwarunkowane były obowiązaniem stanu epidemii lub stanu zagrożenia epidemicznego.

¹¹ T.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 2000 ze zm., dalej jako k.p.a.

¹² T.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 2651 ze zm., dalej jako o.p.

nikającej z ust. 7 tego artykułu dopuszczalności jego odpowiedniego stosowania do przepisów o milczącym załatwieniu sprawy.

Przedmiotem drugiego z dodanych ustawą z 9 grudnia i stanowiącego przedmiot dalszych rozważań przepisu – art. 15zzzzzn² jest, najogólniej rzecz ujmując, problematyka przywracania terminów. Przepis ten, niezmienny od chwili jego wejścia w życie, składa się z trzech ustępów. Zgodnie z ust. 1 w przypadku stwierdzenia uchybienia przez stronę w okresie obowiązywania stanu epidemii ogłoszonego z powodu COVID-19 przewidzianych przepisami prawa administracyjnego terminów: 1) od zachowania których jest uzależnione udzielenie ochrony prawnej przed organem administracji publicznej; 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, organ administracji publicznej zawiadamia stronę o uchybieniu terminu.

Z kolei ust. 2 wskazuje, że w zawiadomieniu, o którym mowa w ust. 1, organ administracji publicznej wyznacza stronie termin 30 dni na złożenie wniosku o przywrócenie terminu. Natomiast art. 15zzzzzn² ust. 3 stanowi, że w przypadku, o którym mowa w art. 58 § 2 k.p.a., prośbę o przywrócenie terminu należy wnieść w terminie 30 dni od dnia ustania przyczyny uchybienia terminu.

Już w tym miejscu skonstatować należy, że obie dodane regulacje oparte zostały na zasadniczo innym od przyjętego w uchylonych art. 15zwr i art. 15zss mechanizmie uwzględniania problemów z dokonywaniem przez podmioty prawa czynności w ustawowo określonych terminach. W miejsce powszechnego i opartego na decyzji ustawodawcy zawieszenia ich biegu wprowadzono bowiem rozwiązanie polegające na konieczności indywidualnego rozstrzygnięcia zasadności zastosowania szczególnego rozwiązania (wstrzymania biegu terminów załatwianych przez siebie spraw przez dany organ administracji publicznej oraz przywrócenia terminu dokonania czynności, której prawna kwalifikacja uwarunkowana została dokonaniem jej w określonym terminie).

Art. 15zzzzzn² ustawy z 2 marca w orzecznictwie sądowym i poglądach doktryny

Wejście w życie i obowiązywanie (należy przypomnieć, że przepis ten nadal obowiązuje) art. 15zzzzzn² w sposób oczywisty zrodziło konieczność doko-

nania jego interpretacji wyznaczającej standardy właściwego stosowania przez organ administracji publicznej i oceny ich działań w tym zakresie dokonywanej przede wszystkim przez sądy administracyjne. Oczywistym jest uwzględnienie w tym zakresie również i perspektywy podmiotów administrowanych, które uchybiły określonym w przepisach prawa terminom pod kątem wynikającym z tego przepisu uwarunkowań umożliwiających uniknięcie negatywnych konsekwencji tych uchybień. Z uwagi na ograniczoną możliwość badania praktyki administracyjnej w zakresie stosowania analizowanej regulacji, najbardziej miarodajna w tym względzie wydaje się analiza orzecznictwa sądów administracyjnych, w których odnosiły się one do analizowanej regulacji, wyrażając swoje poglądy odnośnie do standardów i zasad jej stosowania. W dalszej części niniejszych rozważań przedstawione zostaną – stanowiąc kanwę i punkt odniesienia dla przedstawienia własnych poglądów w tym zakresie – najważniejsze tezy dotyczące różnych aspektów stosowania art. 15zzzzzn² ustawy z 2 marca wyrażone w orzecznictwie. Kryterium wyboru stanowiła przy tym ich reprezentatywność rozumiana jako uznanie, że stanowią one wyraz względnie jednolitej, utrwalonej i zasadniczo niekwestionowanej przez Naczelny Sąd Administracyjny interpretacji tego przepisu oraz skutków prawnych jego obowiązywania. Przy czym dokonanie tego wyboru było relatywnie proste z tego względu, że w orzecznictwie zawierającym wypowiedzi odnośnie do wykładni i stosowania art. 15zzzzzn² w zasadzie nie występują rozbieżności dotyczące kwestii najistotniejszych. Poglądy wyrażone w początkowym okresie kształtowania się tego orzecznictwa były akceptowane w okresie późniejszym.

Prezentację najważniejszych poglądów sądów administracyjnych poprzedzić należy jeszcze dwiema uwagami. Pierwsza odnosi się do kwestii bardzo ograniczonych możliwości odwoływania się w wykładni art. 15zzzzzn² co celów ustawodawcy. Wynika to z faktu, że w uzasadnieniu projektu ustawy z 9 grudnia¹³ w ogóle nie wspomniano o tym przepisie oraz nie uzasadniono jego wprowadzenia. Stąd rekonstrukcja *ratio* dodania go w ustawie z 2 marca oparta być może w zasadzie wyłącznie w drodze uwzględnienia ogólnego kontekstu towarzyszącego wprowadzaniu przez ustawodawcę kolejnych instrumentów osłonowych towarzyszących okresom nasilania się lub słabnięcia zagrożenia COVID-19. Uwaga druga związana jest z niemal nieobecnyymi w analizowanym orzecznictwie odniesieniami do poglądów doktryny¹⁴. Wynika to, jak się wy-

¹³ Druk sejmowy nr 704.

¹⁴ Wyjątek w tym zakresie dotyczy – pominiętego w niniejszym opracowaniu – uzasadniania objęcia terminem „przepisy prawa administracyjnego”, występującym na gruncie art. 15zzr oraz 15zzzzzn² przepisów prawa podatkowego, na poparcie którego sądy odwoływały się do literatury z zakresu teorii prawa oraz prawa podatkowego. Ograniczając się do najnowszego orzecznictwa NSA w tym zakresie, można wskazać przykładowo wyroki NSA: z 17 marca 2022 r., sygn. akt III FSK 4798/21, CBOSA; z 7 czerwca 2022r., sygn. akt III FSK 5032/21, CBOSA oraz z 14 czerwca 2022 r., sygn. akt II FSK 357/22, CBOSA.

daje, z braku naukowych opracowań dotyczących przedmiotowych regulacji opublikowanych w okresie wydawania orzeczeń przez sądy oraz częstego ich pomijania w komentarzach do ustaw procesowych (k.p.a. i o.p.) dotyczących instytucji przywrócenia terminu.

Uwzględnienie wskazanego kryterium szerokiej i niepoddawanej krytyce akceptacji wynikającej z lektury orzeczeń sądów administracyjnych pozwala na wskazanie kilku wyrażonych w nich najistotniejszych poglądów dotyczących art. 15zzzzzn², w szczególności jego wykładni i stosowania.

Rozpocząć należy od pojawiającej się w uzasadnieniach licznych wyroków tezy, jakoby wprowadzony do ustawy z 2 marca art. 15zzzzzn² miał „zniweczyć skutki uchylenia” (niekiedy mowa jest o „skorygowaniu” tych skutków) art. 15zrr tej ustawy¹⁵. Pogląd w bezpośredni sposób nie determinuje wykładni analizowanego przepisu w najistotniejszych jego aspektach, niemniej jednak w nieuzasadniony sposób zniekształca charakter prawny tej regulacji i może wywoływać (zwłaszcza o podmiotów nieobeznaczonych z meandrami prawa) mylne przekonanie co do jego rzeczywistego znaczenia. Już bowiem samo porównanie przedmiotu regulacji wskazanych przepisów w sposób jednoznaczny dowodzi, że nie może być mowy o żadnym niweczeniu ani korygowaniu przez wprowadzenie art. 15zzzzzn² skutków uchylania art. 15zrr. Skutkiem tym, jak już wcześniej wskazano, był dalszy bieg terminów prawa administracyjnego zawieszonych w związku z wejściem w życie art. 15zrr. Jego zniweczenie (bądź skorygowanie) należałoby zatem rozumieć jako ponowne ich zawieszenie, czego art. 15zzzzzn² w żaden sposób nie przewiduje. Nazbyt dużym i trudnym do zaakceptowania uproszczeniem jest dokonane wskazaną wypowiedzią zrównoważenie ustawowego zawieszenia terminów prawa administracyjnego (skutek obowiązywania art. 15zrr) z dopuszczoną art. 15zzzzzn² możliwością ich przywrócenia na wniosek podmiotów, które im uchybiły. W krytyce wyrażanego przez sądy poglądu nie chodzi przy tym o wykazanie jego oczywistej wadliwości na płaszczyźnie analizy prawnej, ale skutki jego odbioru i rozumienia przez nieprofesjonalistów, którzy z tezy, że art. 15zzzzzn² niweczy skutki uchylenia art. 15zrr wywodzić mogą (mogli) – uwarunkowane wyłącznie złożeniem stosownego wniosku – roszczenie o przywrócenie uchybionego w okresie obowiązywania stanu epidemii terminu przewidzianego przepisami prawa administracyjnego i uniknięcie tym samym negatywnych skutków tego uchybienia. Przepis ten jednak oczywiście tak uwarunkowanego roszczenia nie kreuje.

W zasadniczo jednoznaczny sposób orzecznictwo sądów administracyjnych odniosło się do temporalnego aspektu stosowania art. 15zzzzzn² ust. 1 i 2, wskazując, że organy administracji publicznej powinny stosować tę regulację

¹⁵ Zob. np. wyroki WSA w Poznaniu: z 18 czerwca 2021 r., sygn. akt III SA/Po 441/21, CBOSA oraz z 18 czerwca 2021 r., sygn. akt III SA/Po 4141/21, CBOSA.

do uchybień objętych jego zakresem terminów, które miały miejsce przed jego wejściem w życie, tj. przed 16 grudnia 2020 r.¹⁶ Co istotne, powinność ta wiązana była zarówno z sytuacjami, w których do uchybienia terminu dochodziło przed tą datą, a postępowanie administracyjne, w którym okoliczność dopełnienia czynności w terminie była relewantna prawnie, toczyło się po wejściu przepisu w życie, jak i z takimi, w których zarówno samo uchybienie, a także stwierdzenie tego faktu oraz ustalenie jego prawnych konsekwencji (w szczególności, wydanie decyzji administracyjnej) miało miejsce przed dniem 16 grudnia 2020 r. W tym drugim przypadku kwestia zastosowania art. 15zzzzzn², w ponownie prowadzonym postępowaniu przed organem, którego decyzja wydana przez 16 grudnia 2020 r. została przez sąd administracyjny uchylona, była wyrażana niekiedy w bardzo niejednoznacznym wskazaniu sądu skierowanym do organu, że ten ostatni „powinien ewentualnie rozważyć zawiadomienie strony skarżącej o uchybieniu terminu do dokonania czynności”¹⁷. Sformułowanie to nasuwa zasadnicze wątpliwości co do oczekiwań i wymagań sądu, zważywszy na moc wiążącą oceny prawnej oraz wskazań co do dalszego postępowania wynikających z orzeczenia sądu administracyjnego usankcjonowaną art. 153 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi¹⁸.

Trzecią, tyleż istotną, co kontrowersyjną, tezę wynikającą z orzecznictwa sądów administracyjnych jest objęcie zakresem przedmiotowym terminów, o których mowa w art. 15zzzzzn² ust. 1 i ze skutkami określonymi w ust. 2 terminów procesowych. W szeregu rozpatrywanych spraw sądy nie miały wątpliwości co do tego, że kompetencje organów administracji wynikające z tych regulacji aktualizują się również w przypadku uchybienia wynikającym z k.p.a. oraz o.p. terminom warunkującym skuteczność wnoszenia zwyczajnych środków zaskarżenia rozstrzygnięć podejmowanych przez organy administracji publicznej – odwołań od decyzji administracyjnych (w tym decyzji podatkowych), zażaleń na wydawane postanowienia, wniosków o ponowne rozpatrzenie sprawy (czy odpowiadających im na gruncie o.p. odwołań składanych do organu, który wydał decyzję)¹⁹, a także uchybienia terminom skorzystania ze środków prawnych (np. wnoszenia zarzutów) przewidzianych w ustawie z dnia 17 czerwca

¹⁶ Zob. np. wyrok NSA z 24 maja 2022 r., sygn. akt I GSK 1544/21, CBOSA; wyrok WSA w Poznaniu z 13 maja 2022 r., sygn. akt I SA/Po 504/21, CBOSA; wyrok WSA w Gliwicach z 12 września 2022 r., sygn. akt II SA/Gl 391/22, CBOSA; wyrok WSA w Krakowie z 29 lipca 2022 r., sygn. akt I SA/kr 1684/21, CBOSA.

¹⁷ Tak np. w wyroku WSA w Poznaniu z 16 czerwca 2021 r., sygn. akt III SA/Po 242/21, CBOSA.

¹⁸ T.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 329 ze zm.

¹⁹ Zob. np. wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 8 marca 2022 r., sygn. akt II SA/Go 321/22, CBOSA; wyrok WSA w Poznaniu z 18 czerwca 2021 r., sygn. akt III SA/Po 141/21, CBOSA; wyrok WSA w Łodzi z 2 września 2021 r., sygn. akt II SA/Ld 507/21, CBOSA; wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 16 września 2021 r., sygn. akt II SA/Go 685/21, CBOSA.

1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji²⁰. Przy czym dopuszczalność stosowania art. 15zzzzzn², w przypadku uchybienia terminom procesowym, sądy często uzasadniały, odwołując się do treści ust. 3 tego przepisu²¹. Był on również wskazywany dla uzasadnienia posiłkowego stosowania przepisów k.p.a. dotyczących przywracania terminów (art. 58–60 k.p.a.) w przypadkach rozpatrywania wniosków o przywrócenie terminu składanych w kontekście zawiadomienia o uchybieniu terminu dokonywanego przez organ administracji publicznej realizującego obowiązek wynikający z art. 15zzzzzn² ust. 2 ustawy z 3 marca²².

Na zakończenie tego fragmentu rozważań warto skonstatować, że analizowana regulacja – zwłaszcza ust. 3 art. 15zzzzzn² ustawy z 3 marca – nie doczekała się odniesień, a często nawet wzmianki w publikacjach o charakterze komentatorskim do przepisów normujących instytucję przywrócenia terminu w ustawach procesowych (k.p.a. i o.p.). Dotyczy to zwłaszcza komentarzy do k.p.a., do którego przepis ten odwołuje się *expressis verbis*. W wielu z nich (oczywiście uwaga ta dotyczy wydań, które ukazały się po jej wejściu w życie) ww. regulacja nie została nawet wspomniana. Tym bardziej na uwagę zasługują poglądy wyrażone w komentarzu do k.p.a. pod red. Romana Hausera i Marka Wierzbowskiego²³, które sprowadzić można do następujących tez:

- ust. 1 i 2 art. 15zzzzzn² poza materialnymi obejmuje również terminy procesowe, jednak wobec braku odesłania w nich do art. 58 k.p.a. przyjąć należy, że wprowadzają one odrębny od tego przepisu reżim przywracania terminów, który nie zastępuje art. 58 k.p.a., ale w zakresie ujętych w katalogu określonym w art. 15zzzzzn² ust. 1 terminów proceduralnych stanowi *lex specialis* względem art. 58 k.p.a.;

- rozpatrując złożony na podstawie art. 15zzzzzn² ust. 2 wniosek o przywrócenie terminu, należy przyjąć, że ustawodawca *a priori* przyjął, iż uchybienie terminu nastąpiło z powodu utrudnień funkcjonujących w czasie pandemii, a zatem bez winy strony;

- art. 15zzzzzn² ust. 1 i 2 znajdują zastosowanie tylko w sytuacjach, z których stwierdzenie uchybienia terminu nastąpiło po wejściu w życie tego przepisu, tj. od 16 grudnia 2020 r., niezależnie od tego, że samo uchybienie

²⁰ T.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 479 ze zm. Zob. np. wyrok WSA w Krakowie z 27 lipca 2021 r., sygn. akt I SA/Kr 826/21, CBOSA; wyrok WSA w Gdańsku z 14 września 2021 r., sygn. akt I SA/Gd 704/21, CBOSA.

²¹ Zob. np. wyrok NSA z 3 czerwca 2022 r., sygn. akt I FSK 378/22, CBOSA; wyrok WSA w Krakowie z 30 czerwca 2021 r., sygn. akt I SA/Kr 405/22, CBOSA.

²² Zob. np. wyrok WSA w Gliwicach z 17 sierpnia 2022 r., sygn. akt III SA/GI 627/21, CBOSA; wyrok WSA w Łodzi z 14 stycznia 2022 r., sygn. akt II SA/Łd 862/21, CBOSA; wyrok WSA w Łodzi z 8 czerwca 2022 r., sygn. akt II SA/Łd 20/22, CBOSA.

²³ A. Jaskułowska, M. Rypina, R. Stankiewicz, M. Wierzbowski, *Komentarz do art. 58*, [w:] R. Hauser, M. Wierzbowski (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, 2021, Lex.

mogło nastąpić wcześniej – w czasie obowiązywania stanu epidemii ogłoszonego z powodu COVID-19;

- dokonane art. 15zzzzzn² ust. 3 wydłużenie do 30 dni terminu na złożenie prośby o przywrócenie terminu w trybie art. 58 k.p.a. jest niezależne od obowiązywania w Polsce stanu epidemii i będzie skuteczne również po jego zniesieniu (zastosowany przez autorów trybu warunkowego wynika z tego, że pogląd ten został wypowiedziany przed zniesieniem w Polsce stanu epidemii), jednocześnie przyjmując, iż „regulacja ta nie dotyczy tylko terminów enumeratywnie wymienionych w art. 15zzzzzn² ust. 1 (...), ale wszelkich terminów proceduralnych we wszelkiego rodzaju sprawach”.

Warto również odnotować pogląd wyrażony przez jednego ze współautorów komentarza do o.p., zdaniem którego brak wprowadzenia rozwiązania analogicznego do art. 15zzzzzn² ust. 3 w odniesieniu do terminu do wniesienia podania o przywrócenie terminu o którym mowa w art. 162 § 2 o.p. stanowi o nierównym traktowaniu przez ustawodawcę stron postępowania administracyjnego oraz stron postępowania podatkowego, co jest naruszeniem art. 31 ust. 3 w zw. z art. 2 Konstytucji RP²⁴.

Jednoznaczne stanowisko w zakresie stosowania analizowanej regulacji w odniesieniu do terminów procesowych zajął również Maciej Gapski. Jego zdaniem art. 15zzzzzn² jest przepisem szczególnym w stosunku do zasad określonych w k.p.a. regulujących problematykę stwierdzenia uchybienia terminu do złożenia środka zaskarżenia oraz przywracania przedmiotowych terminów, a odmienność tej regulacji wyraża się w wydłużeniu terminu do złożenia prośby o przywrócenie terminu oraz nałożeniu na organ dodatkowego obowiązku informacyjnego. W ocenie tego autora wykładnia językowa ww. przepisu, zasady odnoszące się do przywracania terminów procesowych oraz stwierdzenia uchybienia terminu do wniesienia odwołania uzasadniają wniosek, że organ wyższego stopnia, stwierdzając w formie postanowienia uchybienie terminu do wniesienia odwołania, jest obowiązany poinformować o zasadach przywracania terminów ustalonych w przyjętej regulacji nadzwyczajnej²⁵.

Przedstawione poglądy doktryny oraz stanowisko sądów administracyjnych nie oddają – w mniejszym lub większym zakresie – prawnego znaczenia art. 15zzzzzn² ustawy z 2 marca, zrekonstruowanego w przy wykorzystaniu standardowych rodzajów wykładni tekstu prawnego oraz wnioskowań prawniczych, ze szczególnym uwzględnieniem wykładni językowej, systemowej oraz

²⁴ P. Pietrasz, *Komentarz do art. 162*, [w:] L. Etel (red.), *Ordynacja podatkowa. Komentarz*, t. 2: *Procedury podatkowe*, 2022, Legalis.

²⁵ M. Gapski, *Stwierdzenie uchybienia terminu do wniesienia odwołania w świetle art. 15zzzzzn² 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. Głosa krytyczna do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie z 5 października 2021 r. (II SA/Rz 1032/21)*, „Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych” 2022, nr 2, s. 112.

historycznej, pozwalających wyeliminować bądź istotnie ograniczyć niewątpliwe mankamenty analizowanej regulacji utrudniające jej stosowanie. Przedstawieniu własnego poglądu w tym zakresie, tym samym rezultatów tej rekonstrukcji, poświęcony zostanie ostatni fragment niniejszego opracowania.

Koncepcja wykładni art. 15zzzzzn² ustawy z 2 marca

Prezentując koncepcję wykładni art. 15zzzzzn² ustawy z 2 marca, należy wskazać, że niebudzącym wątpliwości uzasadnieniem ponownego (w kontekście uchylonych kilka miesięcy wcześniej art. 15zzr i 15zsz) wprowadzenia przepisów dotyczących temporalnych aspektów realizacji uprawnień i obowiązków przez podmioty administrowane były nadal utrzymujące się ograniczenia (faktyczne i formalne) występujące tak po stronie administrowanych, jak i administracji publicznej. W tych okolicznościach ustawodawca postanowił przywrócić w ustawie z 2 marca regulacje pozwalające na uwzględnienie tych szczególnych okoliczności. Przypomnienia wymaga jednocześnie, że ich wprowadzenie nie zostało w żaden sposób uzasadnione w projekcie ustawy z 9 grudnia.

Prezentowana koncepcja wykładni art. 15zzzzzn² oparta została na trzech podstawowych założeniach. Pierwszym jest przekonanie o odrębności przedmiotu regulacji zawartej w jego ust. 1 i 2 oraz ust. 3. Niezależnie bowiem od „wspólnego mianownika”, jakim dla wszystkich ustępów tego artykułu jest instytucja przywrócenia terminu, należy podkreślić, że wynikającym *expressis verbis* z ust. 1 i 2 przedmiotem regulacji jest unormowanie powinno sposobu działania organu administracji publicznej (ust. 2) w przypadku stwierdzenia uchybienia terminu, o którym mowa w ust. 1, przez podmiot i w okresie w nim wskazanym. Niewypowiedzianym, aczkolwiek wywodzonym z założenia racjonalności jego działań założeniem prawodawcy było tym samym wprowadzenie na grunt obowiązującego prawa dopuszczalności przywracania terminów objętych zakresem przedmiotowym ust. 1 i naruszonych w okresie w nim wskazanym. Z kolei znaczenie ust. 3 trzeba utożsamiać z dokonaniem – aczkolwiek w bardzo szczególny sposób i z pominięciem obowiązujących w tym zakresie formalnych standardów dokonywania zmian w prawie – nowelizacji art. 58 § 2 k.p.a. Konsekwencją wskazanej odrębności przedmiotów regulacji jest w szczególności to, że analizy obu unormowanych w analizowanym przepisie kwestii powinny być dokonywane odrębnie, a pojawiające się we wskazanych wypowiedziach doktryny i orzecznictwa ich normatywne wiązanie nie jest uzasadnione.

Kolejnym, pozostającym przy tym w związku z pierwszym, założeniem jest przekonanie o rozłączności zakresu regulacji poszczególnych ustępów analizowanego przepisu odnoszonej do rodzaju terminów nimi objętych i mogących

być przywróconymi. Wspomnianą rozłączność należy rozumieć w ten sposób, że dla przywrócenia terminów objętych zakresem przedmiotowym ust. 1 i 2 wyłącznej podstawy nie mogą stanowić przepisy k.p.a. (zwłaszcza jego art. 58 i art. 59), natomiast terminy, które objęte są zakresem art. 58 k.p.a., nie są objęte zakresem art. 15zzzzzn² ust. 1 ustawy z 2 marca.

W związku z powyższym należy przyjąć należy – i jest to trzecie założenie prezentowanej koncepcji – że zakresem art. 15zzzzzn² ust. 1 i 2 nie zostały objęte terminy procesowe albo, inaczej rzecz ujmując, terminy, których przywrócenie może nastąpić na podstawie przepisów normujących instytucję przywrócenia terminu na gruncie k.p.a. oraz o.p. W konsekwencji zakresem tym objęte zostały wyłącznie terminy o charakterze materialnym z tą konsekwencją, że tylko w sytuacji stwierdzenia naruszenia tak kwalifikowanego terminu aktualizują się obowiązki organu administracji publicznej wynikające z ust. 1 i 2.

Wyrażoną w poprzednim akapicie tezę, podważającą zasadność obecnych w doktrynie i orzecznictwie poglądów oraz kwestionującą prawidłowość stosowania analizowanej regulacji wobec terminów procesowych w praktyce organów administracji publicznej, uzasadnić można przywołując kilka argumentów. Pierwszy odwołuje się do wykładni historycznej. W tym kontekście warto zwrócić uwagę na to, że art. 15zzzzzn² ust. 1 stanowi – w zakresie określenia objętych nim terminów – dosłowne powtórzenie uchylonej kilka miesięcy przed jego wejściem w życie regulacji art. 15zzr ust. 1 określającej przedmiotowy zakres przewidzianego nim zawieszenia terminów prawa administracyjnego. Przyjęcie, że obejmował on terminy materialne, nie zaś procesowe (objęte zakresem art. 15zss), nakazuje konsekwentnie przenieść to ustalenie na art. 15zzzzzn² ust. 1. Po drugie, wobec braku jakiegokolwiek modyfikacji zakresu zastosowania (zwłaszcza w jego aspekcie przedmiotowym oraz przesłanek zastosowania) instytucji przywrócenia terminu uregulowanej w k.p.a. i o.p. nie sposób przyjąć, że uchybienie np. terminowi do wniesienia odwołania aktualizuje prawo strony do złożenia prośby o jego przywrócenie rozpatrywanej na zasadach określonych w art. 58–60 k.p.a. (art. 162–164 o.p.), jednocześnie zaś, w przypadku jej niewniesienia – obowiązek organu administracji zawiadomienia o stwierdzeniu takiego uchybienia oraz wyznaczenia terminu na złożenie wniosku o przywrócenie terminu. Nadal bowiem obie regulacje proceduralne bezwzględnie warunkują możliwość przywrócenia terminu objętego ich zakresem złożeniem prośby (na gruncie o.p. – podania) o przywrócenie terminu w określonym²⁶ terminie liczonym od ustania przyczyny uchybienia terminowi. Natomiast z treści art. 15zzzzzn² wywieść należy prawo strony do złożenia wniosku o przywrócenie terminu w terminie 30 dni od dnia doręczenia jej zawiadomienia przez organ. Regulacja ta w żaden sposób nie odwołuje się do

²⁶ Na gruncie k.p.a. obecnie, tj. przy uwzględnieniu obowiązywania art. 15zzzzzn² ust. 3 – 30-dniowy, na gruncie o.p. – 7-dniowy.

przyczyny uchybienia terminowi oraz jej ustania warunkując tym jego przywrócenie. Jednocześnie za oczywiście niedorzeczny uznać należałoby wymóg, aby organ rozpatrujący wniosek o przywrócenie terminu złożony w kontekście zawiadomienia dokonanego na podstawie art. 15zzzzzn² ust. 2 i w wyznaczonym w tym zawiadomieniu terminie mógł warunkować przywrócenie terminu ustaleniem, że wniosek ten został złożony w wynikającym z art. 58 § 2 k.p.a. (162 § 2 o.p.) terminie od dnia ustania przyczyny uchybienia. W zasadniczej większości przypadków termin taki upłynąłby już dużo wcześniej, a samo zawiadomienie dokonywane byłoby po dopełnieniu czynności z uchybieniem terminu i stwierdzeniu tego przez organ prowadzący postępowanie. W konsekwencji należy przyjąć, że ta przesłanka przywrócenia terminu odnosi się wyłącznie do terminów procesowych przywracanych na podstawie k.p.a. oraz o.p. i nie znajduje zaś zastosowania w przypadku terminów, których przywrócenie dopuścił ustawodawca w art. 15zzzzzn². Nieprzesądżającym, aczkolwiek wartym zasygnalizowania argumentem uzasadniającym wyłącznie z zakresu regulacji tego przepisu terminów procesowych jest również zastosowanie przez ustawodawcę innej nazwy środka prawnego wykreowanego w tym przepisie. Jest nim mianowicie wniosek o przywrócenie terminu, w przeciwieństwie do prośby, o której mowa w art. 58 § 2 k.p.a., czy też podania z art. 162 § 2 o.p.

Przyjęcie, że terminami, o których mowa w art. 15zzzzzn² ust. 1 i 2 ustawy z 2 marca, są wyłącznie terminy materialne (inaczej to ujmując – terminy przewidziane przepisami prawa administracyjnego objęte wyliczeniem zawartym w ust. 1 tego artykułu, a jednocześnie nie objęte zakresem art. 58–60 k.p.a. oraz art. 162–164 o.p.), nakazuje uwypuklić szczególny walor analizowanej regulacji. Polega on na wprowadzeniu do porządku prawnego generalnej (choć swoiście przejściowej, bo uwarunkowanej stanem epidemii) możliwości przywracania tego rodzaju terminów. Niezależnie bowiem od wprowadzanych niekiedy rozwiązań szczególnych, umożliwiających przywracanie (bądź przedłużanie) określonych terminów materialnych, za prawny standard należy uznać niedopuszczalność ich przywracania.

Tezy, że art. 15zzzzzn² ust. 1 i 2 ustawy z 2 marca dotyczy tylko terminów materialnych, nie podważa przy tym okoliczność, iż podmiot, który uchybił terminowi i będący adresatem dokonanego przez organ zawiadomienia o stwierdzeniu tego faktu, został określony przez ustawodawcę jako „strona”. W wielu wypowiedziach okoliczność ta stanowi wręcz argument uzasadniający objęcie przedmiotową regulacją również terminów procesowych. Jednak wiązanie uchybienia terminu z podmiotem kwalifikowanym jako strona postępowania (administracyjnego lub podatkowego) stwierdzone w toku tego postępowania wcale nie musi uzasadniać, tym bardziej zaś oznaczać konieczności rozciągnięcia tego przepisu na terminy procesowe. Stwierdzenie w toku postępowania uchybienia przez stronę tego postępowania (administracyjnego lub podatkowego) terminu materialnego ze skutkami wynikającymi z art. 15zzzzzn²

ust. 1 i 2 ustawy z 2 marca zasadniczo wiązać bowiem należy z przypadkami, w których przedmiotem toczącego się postępowania jest sprawa, na której sposób rozstrzygnięcia wpływ (wyłączny lub niewyłączny) ma dopełnienie w terminie materialnoprawnym określonej czynności przez stronę tego postępowania. Innymi słowy są to sprawy, w których okoliczność dopełnienia określonej czynności w terminie materialnym stanowi jedną z przesłanek determinujących sposób ich załatwienia. Chodzi przy tym zarówno o sprawy, w których terminy materialne wyznaczają realizację obowiązków, których niedopełnienie w terminie stanowi podstawę wszczynania postępowań o charakterze sankcyjnym – skutkujących ustaleniem konsekwencji niedopełnienia obowiązków prawnych w określonych terminach, jak i sytuacje, w których regulacje prawa materialnego wyznaczają terminy realizacji uprawnień bądź warunkują uzyskanie określonych korzyści, a stwierdzenie ich uchybienia następuje w postępowaniu w sprawie przyznania uprawnienia lub korzyści. W obu przypadkach, jeżeli w toku postępowania organ je prowadzący stwierdzi, że określony termin został uchybiony, ma obowiązek zastosowania art. 15^{zzzzzn}2 ust. 1 i 2 ustawy z 2 marca. Stwierdzenie uchybienia terminu, o którym mowa w tym przepisie, nie wymaga od organu wydania żadnego aktu (w szczególności postanowienia) w tym przedmiocie. Aktualizację tej kompetencji wiązać należy z rezultatami dokonanych przez organ prowadzący postępowanie ustaleń faktycznych opartych na zebranych w sprawie materiale dowodowym.

Uznanie zasadności wprowadzenia tego swoiście „kreacyjnego” unormowania do ustawy z 2 marca, uwarunkowanego uznaniem przed ustawodawcę za konieczne uwzględnienia szczególnych okoliczności i ograniczeń funkcjonowania organów władzy publicznej oraz obywateli w okresie pandemii, nie oznacza jednak akceptacji sposobu unormowania tej kwestii. Wręcz przeciwnie, podkreślić w tym miejscu należy najistotniejszy jej mankament polegający na braku unormowania, w sposób bezpośredni (a zatem w analizowanym przepisie) bądź pośredni (w drodze stosownego odesłania chociażby do przepisów k.p.a.) kluczowych aspektów przywracania terminów materialnych, w szczególności zaś przesłanek ich przywrócenia oraz formy rozstrzygnięcia podejmowanego przez organ w tym zakresie, a także dopuszczalności jego weryfikacji. Najodpowiedniejszym rozwiązaniem w tym zakresie byłoby zawarcie w art. 15^{zzzzzn}2 przepisu odsyłającego, przewidującego w sprawach przywrócenia terminu na wniosek złożony w wyniku zawiadomienia, o którym mowa w ust. 2, odpowiednie stosowanie art. 58 i art. 59 § 1 k.p.a. W konsekwencji organ prowadzący postępowanie mógłby przywrócić termin pod warunkiem łącznego spełnienia następujących przesłanek: 1) strona złożyłaby wniosek o przywrócenie terminu w terminie 30 dni od dnia doręczenia jej zawiadomienia o stwierdzeniu uchybienia terminu; 2) uprawdopodobniłaby, że uchybienie terminu nastąpiło bez jej winy, a także 3) dopełniona byłaby czynność, dla

której określony był termin. Rozstrzygnięcie w sprawie przywrócenia terminu powinno przybierać formę postanowienia, na które przysługuje zażalenie. Brak takiego przepisu uznać należy za istotny mankament skłaniający do przyjęcia, że w analizowanej regulacji występuje luka prawna. Jedynym sposobem jej usunięcia jest – wobec braku wyraźnego odesłania do k.p.a. – odpowiednie stosowanie wskazanych wyżej jego przepisów w drodze analogii (przy czym byłoby to wnioskowanie oparte na *analogii iuris*). Podkreślenia w tym miejscu wymaga, zwłaszcza wobec pojawiających się wypowiedzi wyrażających taki pogląd, że swoistym „łącznikiem” między analizowaną regulacją a dopełniającymi ją o „brakujące” elementy konstrukcyjne art. 58 i art. 59 k.p.a. nie jest treść ust. 3 analizowanego przepisu odwołującego się (w istocie rzeczy zaś – jak już wspomniano – nowelizującego ten przepis) do art. 58 k.p.a., ale właśnie wnioskowanie *per analogiam*. Podstawowym argumentem za wykorzystaniem tego sposobu wnioskowania jest przy tym przekonanie o konieczności zastosowania w tych sprawach przepisów regulujących sprawę przedmiotowo podobną – przywrócenie terminu. Różnica w charakterze przywracanego terminu nie powinna stanowić przy tym przeszkody w możliwości odpowiedniego stosowania przepisów k.p.a. Nie chodzi przy tym tylko o konieczność określenia formy rozstrzygnięcia kwestii przywrócenia uchybionego terminu, ale przede wszystkim o wyraźne (aczkolwiek wynikające „tylko” z zastosowania wnioskowania *per analogiam*) usankcjonowanie uwarunkowania możliwości przywrócenia terminu uprawdopodobnieniem przez stronę, że jego uchybienie nastąpiło bez jej winy. Wbrew bowiem wyrażanym poglądom, aby sam kontekst wprowadzenia dopuszczalności przywrócenia terminów materialnych uzasadniał przyjęcie o występującym *a priori* uzasadnieniu przywrócenia uchybionego terminu, bez konieczności badania, w każdej indywidualnej sprawie braku winy strony uchybiającej temu terminowi²⁷, nie sposób przyjąć wynikającego z niego założenia swoistego „automatyzmu” w przywracaniu terminów uchybionych okresie obowiązywania stanu epidemii. Trudno zaakceptować ten pogląd, niezależnie od niewątpliwego faktu, że „okoliczności pandemiczne” istotnie zwiększyły liczbę przypadków, w których podmioty administrowane uchybiały terminom (tak materialnym, jak i procesowym) bez własnej winy, mogąc to bez trudu uprawdopodobnić. Konieczność badania przyczyn uchybienia dopuszczonego art. 15~~zzzzzn~~² przywrócenia terminu materialnego uzasadnia również względ na to, że odstąpienie od wymogu spełnienia tej przesłanki jego przywrócenia skutkowałoby niczym nieuzasadnionym zróżnicowaniem przesłanek przywracania terminów materialnych i procesowych. Należy bowiem mieć na uwadze, że przywracanie w tym samym czasie terminów procesowych, w związku z prośbami wnoszonymi na podstawie art. 58 k.p.a. oraz art. 162 o.p., podlegało (i nadal podlega) standardowemu trybowi, którego

²⁷ Zob. przywołany wyżej pogląd współautorów komentarza do art. 58 k.p.a.

kluczowym elementem jest stwierdzenie, iż wnoszący uprawdopodobnił, że uchybienie nastąpiło bez jego winy.

Rekapitułując ten wątek rozważań, należy wskazać, że art. 15zzzzzn² ust. 1 i 2 ustawy z 2 marca stanowi wraz z odpowiednio stosowanymi w tych sprawach na zasadzie analogii przepisami art. 58 i art. 59 k.p.a. podstawę prawną przywracania uchybionych w okresie obowiązywania stanu epidemii ogłoszonego z powodu COVID-19 terminów wskazanych w ust. 1 i nieobjętych możliwością ich przywrócenia na podstawie samodzielnie i bezpośrednio stosowanych wskazanych przepisów k.p.a. i o.p., regulujących instytucję przywracania terminu, na wniosek strony postępowania prowadzonego w sprawie, w której fakt uchybienia terminu wpływa na sposób jej rozstrzygnięcia (stanowi element stanu faktycznego, o skutkach którego orzeka organ) złożony w terminie wskazanym w zawiadomieniu, o którym mowa w ust. 2 tego artykułu. W konsekwencji stwierdzenie uchybienia terminu procesowego przez dokonującego czynności, której skuteczność uwarunkowana została dokonaniem jej w tym terminie (np. wniesienie odwołania czy zażalenia), w sytuacji w której jej dokonaniu nie towarzyszy prośba o przywrócenie uchybionego terminu, w żaden sposób nie uzasadnia zawiadamiania o tym dokonującego czynności i wyznaczania mu terminu na złożenie wniosku o przywrócenie terminu na podstawie analizowanej regulacji²⁸. Prawną powinnością organu stwierdzającego uchybienie terminu jest w ocenie autora niniejszego opracowania wyłącznie uwewnętrznienie ustalonego faktu w określonym zachowaniu procesowym (np. postanowieniu o uchybieniu terminu do wniesienia odwołania wydanym na podstawie art. 134 k.p.a. bądź art. 228 § 1 pkt 2 o.p.).

Niezależnie od zawarcia jej w tym samym art. 15zzzzzn² ustawy z 2 marca, zasadniczą odrębność wykazuje regulacja zawarta w jego ust. 3. Jej istotą jest – jak już wspomniano – dokonana w szczególności sposobie nowelizacja art. 58 § 2 k.p.a. w aspekcie jednej z przesłanek przywrócenia terminu, jaką jest termin wniesienia prośby w tym przedmiocie. Ustawodawca postanowił bowiem wydłużyć ten termin z 7 do 30 dni od dnia ustania przyczyny uchybienia terminu. Należy podkreślić, że przepis wprowadzający tę zmianę nie budzi w zasadniczych wątpliwości interpretacyjnych. Za uprawnione i uzasadnione należy uznać również przedłużenie terminu do złożenia prośby o przywrócenie terminu. Nie sposób jednak nie podnieść i podzielić jednocześnie dostrzeżonych w literaturze przedmiotu dwóch zastrzeżeń. Po pierwsze, zasadnicze wątpliwości budzi decyzja ustawodawcy o wydłużeniu terminu do wniesienia prośby o przywrócenie terminu tylko w odniesieniu do postępowania administracyjnego uregulowanego w k.p.a. z pominięciem analogicznej regulacji zawartej

²⁸ Taki pogląd dopuszczający odjęcie zakresem art. 15zzzzzn² ust. 1 i 2 również terminów procesowych wyraził M. Gapski, op. cit., s. 112.

w o.p. Jak wskazano w literaturze, w kontekście tego, że zasadniczą przyczyną wprowadzenia rozwiązania przewidzianego w art. 15zzzzzn² ust. 3 ustawy z 2 marca była sytuacja pandemiczna i związane z nią konsekwencje ograniczające „normalne” funkcjonowanie obywateli, w szczególności związane z różnego rodzaju ograniczeniami, zarówno prawnymi, jak też faktycznymi, a także faktu, że wskazane okoliczności w taki sam sposób oddziałują na strony postępowania administracyjnego, jak również na strony postępowania podatkowego, nie ma uzasadnienia dla odmiennego traktowania uprawnień procesowych stron postępowania administracyjnego oraz stron postępowania podatkowego na gruncie tożsamyh instytucji procesowych, których głównym celem jest ochrona strony postępowania w przypadku uchybienia terminowi bez jej winy, co wydaje się szczególnie istotne w sytuacji pandemicznej. W konsekwencji nasuwa się wniosek o nierównym traktowaniu przez ustawodawcę stron postępowania administracyjnego oraz stron postępowania podatkowego, co rodzi zasadnicze wątpliwości co do zgodności analizowanej regulacji z art. 31 ust. 3 w zw. z art. 2 Konstytucji RP²⁹. Zasygnalizowane wątpliwości konstytucyjne wiązać należy nie tyle z treścią analizowanego ust. 3, co niedokonaniem przez ustawodawcę analogicznej weryfikacji przesłanki przywrócenia terminu na gruncie o.p., a zatem naruszającym wskazane standardy konstytucyjne pominięciem legislacyjnym. Niezależnie od tych zastrzeżeń, *de lege lata* nie znajduje dostatecznego uzasadnienia rozciągnięcie skutków analizowanej regulacji na sprawy przywracania terminów rozstrzyganie na podstawie art. 162–164 o.p., a ocena i weryfikacja dokonanego rozstrzygnięcia ustawowego może być dokonana przez samego ustawodawcę albo Trybunał Konstytucyjny.

Kwestią drugą jest niezauważana często w ogóle w literaturze, a także, jak można domniemywać, również w praktyce działania organów administracji publicznej, okoliczność uniezależnienia prawnej skuteczności regulacji zawartej w art. 15zzzzzn² ust. 3 od obowiązywania stanu epidemii³⁰. W związku z tym dokonane tym przepisem wydłużenie terminu na wniesienie próśby o przywrócenie terminu, o której mowa w art. 58 k.p.a. do 30 dni, należy uwzględniać przy ich rozpatrywaniu również i obecnie – po zniesieniu stanu epidemii. Nie ma bowiem żadnych podstaw do tego, aby warunkować skuteczność tej regulacji obowiązywaniem stanu epidemii, w szczególności zaś ograniczać jego temporalną skuteczność odwołaniem do uwarunkowania obowiązywania tego stanu w regulacji zawartej w ust. 1 i 2 tego artykułu. Wniosek ten uzasadnia zarówno brak jakiegokolwiek wskazania w tym zakresie w treści ust. 3, jak również podkreślane już wcześniej uznanie odrębności przedmiotów regulacji zawartej w tych jednostkach redakcyjnych analizowa-

²⁹ Zob. P. Pietrasz, op. cit.

³⁰ Zwracają na to uwagę przywoływani już współautorzy komentarza do art. 58 k.p.a.

nego przepisu, obejmujące również temporalne uwarunkowania ich skuteczności i stosowalności.

Reasumując, zważywszy na to, że art. 15zzzzzn² nadal obowiązuje, organy administracji publicznej mają obowiązek uznawać za spełnioną przesłankę przywrócenia terminu odnoszoną do ustania przyczyny uchybienia terminu w przypadkach, w których prośba, o której mowa w art. 58 k.p.a., została wniesiona w ciągu 30 dni od dnia ustania przyczyny uchybienia terminu. Zmiana w tym zakresie może być przy tym jedynie wynikiem ingerencji ustawodawcy i polegać na zmianie bądź uchyleniu ust. 3 art. 15zzzzzn².

Wykaz literatury

- Gapski M., *Stwierdzenie uchybienia terminu do wniesienia odwołania w świetle art. 15zzzzzn² 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. Głosa krytyczna do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie z 5 października 2021 r. (II SA/Rz 1032/21)*, „Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych” 2022, nr 2.
- Jaskułowska A., Rypina M., Stankiewicz R., Wierzbowski M., *Komentarz do art. 58*, [w:] R. Hauser, M. Wierzbowski (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, 2021, Lex.
- Lewicki M., *Wstrzymanie rozpoczęcia i zawieszenie biegu terminów prawa administracyjnego w okresie pandemii COVID-19 – zagadnienia wybrane*, [w:] Z. Duniewska, M. Karcz-Kaczmarek, P. Wilczyński (red.), *Prawo administracyjne w służbie jednostki i wspólnoty*, Wolters Kluwer/Wyd. UŁ, Warszawa–Łódź 2022.
- Pietrasz P., *Komentarz do art. 162*, [w:] L. Etel (red.), *Ordynacja podatkowa. Komentarz*, t. 2: *Procedury podatkowe*, 2022, Legalis.

Summary

Reinstatement of administrative law periods during the COVID-19 pandemic – selected issues

Keywords: administrative law, substantive law period, procedural period, reinstatement time limit, state of the epidemic, COVID-19.

The subject of the study is an analysis of selected problems related to the special regulations introduced during the COVID-19 epidemic regarding the restoration of deadlines set out in the provisions of administrative law. The purpose of the analysis is to verify the correctness of the interpretation of the specific legal regulations introduced into the Polish law of that period, primarily in the jurisprudence of administrative courts. Against the background of

this jurisprudence and the views expressed in the doctrine, the author presented the concept of interpretation. Its basic thesis is a clear separation of the regulations applicable in the cases of reinstatement of substantive law periods allowed by the analyzed regulations and the regulations constituting the basis for the restoration of procedural periods.