

Specustawa dotycząca koronawirusa wprowadza mechanizm wstrzymujący działalność organów administracji i sądów

Z dniem 31 marca 2020 r. w życie weszły przepisy tzw. Tarczy Antykryzysowej¹. Jednym z bardzo istotnych skutków tej ustawy jest wprowadzenie do tzw. Specustawy wydanej 2 marca 2020 r. w związku z przeciwdziałaniem chorobie COVID-19², **mechanizmu wstrzymującego faktyczną działalność organów administracji i sądów**. Będzie to miało donośne znaczenie dla wszystkich uczestników obrotu prawnego – w tym przedsiębiorców, których normalne funkcjonowanie uzależnione jest od współdziałania z podmiotami publicznymi.

Wspomniany mechanizm zakłada, że **poczynając od 31 marca 2020 r.**, aż do **odwołania w Polsce stanu epidemii** i odwołania ewentualnego późniejszego stanu zagrożenia epidemicznego:

- wstrzymaniu ulega bieg rozpoczętych **terminów prawa administracyjnego**, a w przypadku terminów nierozpoczętych, bieg ten w ogóle się nie rozpoczyna; ustawa przewiduje od tej zasady nieliczne wyjątki.

Przykład:

Inwestor śpieszy się z rozpoczęciem budowy, by zmieścić się w 3-letnim terminie obowiązywania pozwolenia na budowę, które upływa już 15 kwietnia. Termin ten z dniem 31 marca 2020 r. ulega jednak zawieszeniu i nie biegnie dalej. W przypadku odwołania stanu epidemii – przykładowo 31 lipca 2020 r., dopiero od tej daty liczone będzie pozostałe 15 dni obowiązywania pozwolenia na budowę. Pozwolenie wygaśnie dopiero 15 sierpnia 2020 r.

- wstrzymaniu ulega bieg rozpoczętych terminów procesowych i sądowych, a w przypadku terminów nierozpoczętych, bieg ten w ogóle się nie rozpoczyna; ustawa przewiduje od tej zasady nieliczne wyjątki, dot. m.in. zamówień publicznych.

Przykład 1:

Organ decyzją doręczoną przedsiębiorcy dnia 29 marca 2020 r. wymierzył mu karę administracyjną. 14-dniowy termin na wniesienie odwołania z dniem 31 marca ulega zawieszeniu. Z uwagi na to, że 2 dni tego terminu zdążyły już upłynąć, z chwilą odwołania stanu epidemii, przedsiębiorcy pozostanie nadal 12 dni na złożenie odwołania.

Przykład 2:

Sąd w dniu 1 kwietnia 2020 r. doręcza przedsiębiorcy wezwanie do uzupełnienia w terminie 7 dni braków złożonej odpowiedzi na pozew. Termin ten nie rozpoczyna biegu. Jego naliczanie rozpocznie się dopiero po odwołaniu stanu epidemii.

Przykład 3:

Organ wzywa wszystkie strony do zapoznania się z aktami sprawy w terminie 7 dni. Termin ten nie rozpoczyna jednak biegu dla żadnej ze stron. Organ nie powinien w takim przypadku kończyć postępowania – co do zasady – do zakończenia stanu epidemii.

UWAGA:

Powyższe oznacza również, że jeśli nawet przedsiębiorca w okresie stanu epidemii uzyska korzystną dla siebie decyzję organu administracji, np. pozwolenie na budowę, to nie stanie się ona decyzją ostateczną. Nie będą bowiem płynąć żadne terminy do wniesienia od takiej decyzji odwołania, np. dla stron niezadowolonych z jej treści. Zablokuje to zakończenie postępowania administracyjnego. Przedsiębiorca nie będzie dysponował narzędziami, które pozwoliłyby mu na zmianę tego stanu rzeczy. Decyzja, która nie jest ostateczna, co do zasady, nie może być wykonywana.

¹ Ustawa z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2020 r., poz. 568)

² Ustawa 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).

- właściwy organ, sąd lub podmiot może wezwać obowiązane do dokonania czynności wynikających z przepisów prawa, w oznaczonym przez ten organ/sąd/podmiot terminie i w zakresie, w jakim przepis ten zobowiązuje do dokonania czynności. Musi jednak w takim przypadku wskazać, że 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.

Przykład:

Organ nadzoru budowlanego może nakazać rozbiórkę obiektu budowlanego z uwagi na samowolę budowlaną – jak do tej pory. Musi jednak dodatkowo wykazać, że nieprzystąpienie do rozbiórki mogłoby spowodować niebezpieczeństwo dla życia lub zdrowia ludzi lub zwierząt, poważną szkodę dla interesu społecznego albo, że groziłoby niepowetowaną szkodę materialną.

- podobny mechanizm jak wyżej opisany – przewidziano w toku trwających postępowań; organ/sąd/podmiot prowadzący postępowanie może wezwać stronę/uczestnika postępowania/kontrolowanego/ich kontrahenta oraz organ, do którego zwrócono się o zajęcie stanowiska, by w oznaczonym terminie, dokonał czynności oznaczonych w tym żądaniu; organ/sąd/podmiot musi w takim przypadku wykazać pilną potrzebę dokonania takiej czynności z uwagi na wystąpienie określonych w ustawie przesłanek.

Przykład:

Inspektor ochrony środowiska w toku kontroli wzywa kontrolowanego do okazania dokumentu pozwolenia wodnoprawnego. By w okresie stanu epidemii jego wezwanie było skuteczne, musi powołać się na dodatkową przesłankę. Inspektor musi wykazać, że nieokazanie tego dokumentu mogłoby spowodować niebezpieczeństwo dla życia lub zdrowia ludzi lub zwierząt, poważną szkodę dla interesu społecznego albo, że jego nieokazanie grozi niepowetowaną szkodę materialną.

- brak jest możliwości milczącego załatwienia sprawy;
- wstrzymaniu ulega bieg terminów na wyrażenie przez organ stanowiska, jak i bieg terminów zastrzeżonych dla organu na wyrażenie sprzeciwu, wydanie decyzji, postanowienia; chodzi tu o rozstrzygnięcia, których niewydanie w określonym ustawą terminie, wywołuje co do zasady pozytywne dla strony skutki prawne.

Przykład 1:

Inwestor dnia 2 kwietnia 2020 r. zawiadamiana nadzór budowlany o zakończeniu budowy budynku jednorodzinnego. 14-dniowy termin na zgłoszenie sprzeciwu przez organ jednak nie rozpoczyna biegu. Milczenie organu po upływie 14-dni nie przynosi inwestorowi oczekiwanego pozytywnego skutku. Nadal nie może on przystąpić do użytkowania obiektu.

Przykład 2:

Inwestor zamierza złożyć wniosek do nadzoru budowlanego o wydanie decyzji o pozwoleniu na użytkowanie budynku wielorodzinnego. Żeby spełnić warunki formalne, dnia 4 kwietnia zawiadamia o zakończeniu budowy Państwową Inspekcję Sanitarną i Państwową Straż Pożarną. Co do zasady, jeśli organy te nie zajmą stanowiska w ciągu 14-dni od otrzymania zawiadomienia, uważa się, że nie zgłosiły sprzeciwu lub uwag wobec budowy. Termin ten nie rozpoczyna jednak biegu. Termin zacznie biec dopiero po odwołaniu stanu epidemii.

- czynności dokonane w celu wykonania uprawnienia lub obowiązku w okresie wstrzymania rozpoczęcia albo zawieszenia biegu terminów – są skuteczne; to samo dotyczy czynności dokonywanych w toku trwających postępowań i kontroli.

Przykład 1:

Inwestor mimo zawieszenia terminów, dnia 4 kwietnia 2020 r. składa odwołanie od niekorzystnej dla siebie decyzji. Odwołanie zostało skutecznie złożone i inwestor nie musi składać go ponownie po odwołaniu stanu epidemii.

Przykład 2:

Inwestor mimo zawieszenia terminów, dnia 4 kwietnia 2020 r. składa zgłoszenie zakończenia budowy budynku jednorodzinnego. Zgłoszenie jest skuteczne i nie będzie musiało być ponawiane po odwołaniu stanu epidemii. Jak jednak wskazano wyżej, w okresie stanu epidemii nie biegnie 14-dniowy termin, od którego upływu uzależnione jest uznanie, że organ nadzoru budowlanego, nie zgłosił sprzeciwu wobec zgłoszenia.

- nie bieżą terminy przedawnienia karalności czynu oraz przedawnienie wykonania kary w sprawach o przestępstwa, przestępstwa i wykroczenia skarbowe oraz w sprawach o wykroczenia;

- nie przeprowadza się – co do zasady – rozpraw ani posiedzeń jawnych;
- w omawianym okresie stanu epidemii, organ lub podmiot 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; brak jest jednak narzędzi, które pozwoliłyby stronie na przymuszenie organu do takiego działania;
- zaprzestanie czynności przez organ lub podmiot, prowadzące odpowiednio postępowanie lub kontrolę, w okresie stanu epidemii nie może być podstawą wywodzenia środków prawnych dotyczących bezczynności, przewlekłości lub naruszenia prawa strony do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki;
- omawiane przepisy nie znajdują zastosowania do terminów związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19 oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych; ustawodawca nie podaje przykładów takich działań i sytuacji.

Podsumowując, w okresie stanu epidemii, terminowe działanie organów i sądów zostało w dużej mierze uzależnione od ich własnej inicjatywy. Nie będą w tym czasie funkcjonować skuteczne narzędzia przymuszania tych podmiotów do niezwłocznego działania.

Zwracamy jednak uwagę, że powyższe przeszkody w normalnym funkcjonowaniu administracji i sądownictwa, należy określać, jako niezależne od uczestników obrotu prawnego, w tym przedsiębiorców, które w oczywisty sposób wiążą się z wystąpieniem w Polsce siły wyższej, w postaci epidemii COVID-19. W wielu przypadkach pozwoli to przedsiębiorcom na prowadzenie skutecznej obrony wobec zgłaszanych przez ich kontrahentów roszczeń, np. z tytułu opóźnień w realizacji zobowiązań. W przypadku umów wzajemnych, może jednak dojść do paraliżu przy ich realizacji, którego nie sposób będzie usunąć do czasu zakończenia stanu epidemii.

Autor:

Łukasz Jankowski
Adwokat

W przypadku pytań prosimy o kontakt: prawo@fsg.pl