

O braku ujemnych konsekwencji dla obywatela (mieszkańca) związanych z faktem ogłoszenia stanu zagrożenia epidemicznego w dniu 13 marca 2020 r. (w szczególności z faktem wstrzymywania bezpośredniej obsługi interesantów przez urzędy publiczne)

Wnioski:

1. Utrudnienia i ograniczenia, zwłaszcza wynikające z ograniczenia bezpośredniej obsługi interesantów, związane z ogłoszeniem stanu zagrożenia epidemicznego na obszarze Rzeczypospolitej stwierdzone rozporządzeniem Ministra Zdrowia z dnia 13 marca 2020 r. (Dz. U., poz. 433), zwanego dalej zagrożeniem epidemicznym, uzasadniają już na dzień dzisiejszy – w moim przekonaniu – przywrócenie terminów procesowych na podstawie art. 58 k.p.a.

2. Stwierdzony stan zagrożenia epidemicznego i związane z nim konsekwencje mają – w moim przekonaniu - charakter siły wyższej w rozumieniu art. 189e k.p.a. i uzasadniają wyłączenie możliwości ukarania karą administracyjną w sytuacji naruszenia prawa, jeżeli doszło do niego na skutek działania owej siły wyższej

3. Wyłączenie możliwości ukarania karą administracyjną na skutek wystąpienia stanu zagrożenia epidemicznego ma charakter obligatoryjny, gdyż wynika z mocy prawa (*ex lege*)

4. Procedując w sprawach związanych z wystąpieniem stanu zagrożenia epidemicznego, zwłaszcza dotyczących zagadnień przywrócenia terminu oraz siły wyższej, należy kierować się zasadą *in dubio pro cive*, a więc rozstrzygnięcia wątpliwości na korzyść obywatela

Uzasadnienie:

1. Zgodnie z art. 58 § 1 k.p.a. w razie uchybienia terminu należy przywrócić termin na prośbę zainteresowanego, jeżeli uprawdopodobni, że uchybienie nastąpiło bez jego winy. W myśl § 2 tegoż artykułu prośbę o przywrócenie terminu należy wnieść w ciągu siedmiu dni od dnia ustania przyczyny uchybienia terminu. Jednocześnie z wniesieniem prośby należy dopełnić czynności, dla której określony był termin. W doktrynie i orzecznictwie zgodnie przyjmuje się, iż osoba zainteresowana powinna uprawdopodobnić brak swojej winy w uchybieniu terminowi przy dokonywaniu czynności procesowej, a nie udowodnić jednoznacznie brak winy. Uprawdopodobnienie w przeciwieństwie do udowodnienia nie daje pewności, lecz tylko wiarygodność (prawdopodobieństwo o jakimś fakcie)¹. Z tego też względu dla uprawdopodobnienia w moim przekonaniu wystarczające jest istnienie samego stanu epidemicznego i ograniczenia z tym związane m. in.

1) zamknięcie wielu instytucji, 2) konieczność odbycia kwarantanny w różnych formach, której istota sprowadza się jednak w każdym przypadku do braku jakiegokolwiek kontaktu z innymi osobami najczęściej przez 14 dni, 3) ograniczenie pracy placówek pocztowych i listonoszy 4) zalecenia władz państwowych i samorządowych do jak najmniejszego kontaktu z innymi osobami, zwłaszcza w instytucjach publicznych, a nawet sugerowanie możliwości wyłączenia tego kontaktu (art. 8 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 13 marca). **W zasadzie więc sam stan zagrożenia epidemicznego uzasadnia przywrócenie terminu.** Osoba zainteresowana powinna jednak dokonać czynności, o których mowa w art. 58 k.p.a. w terminie tam wskazanym, po ustaniu stanu zagrożenia epidemicznego. W ten sposób jednak można ograniczyć tylko ujemne konsekwencje upływu terminów procesowych. Złożenie wniosku o przywrócenie terminu z uwagi na okoliczności związane z ogłoszonym stanem zagrożenia epidemicznego powinno skutkować przywróceniem terminu i będzie równoznaczne z dokonaniem czynności w ustawowym terminie.

2. Skutki związane ze stanem zagrożenia epidemicznego, o których mowa w punkcie 1 mogą również spowodować, iż na mieszkańca może być nałożona administracyjna kara pieniężna (np. w związku z niedokonaniem w terminie rejestracji pojazdu za co grozi kara administracyjna). Tymczasem zgodnie z art. 189 e k.p.a. w przypadku, gdy do naruszenia prawa doszło wskutek działania siły wyższej, strona nie podlega ukaraniu. Pojęcie siły wyższej nie zostało zdefiniowane ani w k.p.a., ani w jakimkolwiek innym akcie prawnym funkcjonującym w polskim systemie

¹ R. Hauser, M. Wierzbowski (red), Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz. Wyd. 6, Warszawa 2020, LEGALIS.

prawnym, choć ma swoje korzenie już w prawie rzymskim (*vis maior*). Występuje natomiast w prawie cywilnym (np. art. 121 § 4 k.c. oraz art. 173). W Niemczech, a więc w systemie prawnym niewątpliwie bliskim rozwiązaniom funkcjonującym w Naszym kraju, nikt nie kwestionuje możliwości odwołania się na płaszczyźnie prawa administracyjnego do instytucji uregulowanych wyłącznie w prawie cywilnym. Dopuszczalność takich zbiegów opiera się na założeniu, iż prawo administracyjne, jako gałąź prawa znacznie młodsza od prawa cywilnego, nie wykształciła wszystkich instytucji niezbędnych dla prawidłowego obrotu prawnego. Wobec tego konieczne jest zapożyczanie z prawa cywilnego tych rozwiązań, które są nieodzowne w obrocie administracyjnoprawnym, a które na gruncie regulacji administracyjnoprawnej nie zostały ukształtowane odrębnie². W nauce prawa cywilnego ugruntowane jest stanowisko, „że siła wyższa jest zdarzeniem o charakterze przypadkowym lub naturalnym (żywiolowym), nie do uniknięcia, takim, nad którym człowiek nie panuje. Należą do nich zwłaszcza zdarzenia o charakterze katastrofalnych działań przyrody i zdarzenia nadzwyczajne w postaci zaburzeń życia zbiorowego, jak wojna, zamieszki krajowe. Siłę wyższą należy rozumieć jako zdarzenia i okoliczności, których strona nie mogła przewidzieć lub których nie mogła przewyciężyć³”. Nie powinno więc być żadnych wątpliwości, że stan zagrożenia epidemicznego, a zwłaszcza konsekwencje związane z wstrzymaniem bezpośredniej obsługi interesantów przez jednostkę samorządu terytorialnego, spełnia przesłanki siły wyższej z art. 189 e k.p.a., zwłaszcza w zakresie, w jakim konieczna jest wizyta w urzędzie, względnie w placówce pocztowej, z tym wszakże zastrzeżeniem, iż nie jest to tak oczywiste w sytuacji, gdy wszystkie niezbędne czynności mogą być wykonane przez Internet. W tej ostatniej sytuacji dla powołania się na siłę wyższą konieczne będzie ustalenie ponadto, czy osoba zobowiązana miała możliwość dokonania czynności w formie elektronicznej. Okolicznością, która będzie uzasadniała możliwość powołania się na siłę wyższą w takiej sytuacji może być np. brak profilu ePUAP lub brak dostępu do Internetu (np. w skutek kwarantanny, długiego pobytu na przejściu granicznym czy błędnego wskazania przez urzędnika, że czynności nie da się wykonać w formie elektronicznej itd.).

3. Wyłączenie możliwości ukarania karą administracyjną, jako skutek działania siły wyższej, ma charakter obligatoryjny tj. nie jest uzależnione od woli organu, ale wynika z mocy prawa (*ex lege*)

4. Procedując w sprawach związanych ze znaczeniem stanu zagrożenia epidemicznego dla zagadnień przywrócenia terminu oraz siły wyższej nie można zapominać o zasadzie interpretacyjnej *in dubio pro cive*. W jej myśl wszelkie wątpliwości natury faktycznej i prawnej powinny być rozstrzygane na korzyść obywatela (mieszkańca). Zasada ta wyraża dyrektywę nakazującą przy ustalaniu powszechnie obowiązującej wykładni mało precyzyjnego przepisu regulującego sytuację prawną obywateli rozstrzygać wątpliwości interpretacyjne na korzyść obywateli⁴. Istnienie tej zasady w polskim porządku prawnym zostało także potwierdzone w orzecznictwie sądowym⁵. Na płaszczyźnie k.p.a. urzeczywistnieniem tej zasady jest niewątpliwie art. 7a i 8. Zasadę tą również należy rozszerzyć na wątpliwości, co do stanu faktycznego wynikłego ze stanu zagrożenia epidemicznego. Trudno mi wyobrazić sobie bardziej zasadną sytuację, w której zasada ta winna mieć zastosowanie niż ma to miejsce w sytuacji, w której aktualnie znajduje się nasze miasto i państwo.

dr Piotr Józwiak, II Zastępca Prezydenta Miasta Leszna

Leszno, 16 marca 2020 r.

² Por. H. Maurer, *Ogólne prawo administracyjne. Allgemeines Verwaltungsrecht* (tłumaczenie i redakcja naukowa K. Nowacki), Wrocław 2003, s. 51 i n.

³ R. Hauser, M. Wierzbowski (red), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*. Wyd. 6, Warszawa 2020, LEGALIS.

⁴ Uchwała Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 stycznia 1995, W 11/94, OTK 1986-1995, t. 6 (1995), cz. 1 poz. 17.

⁵ Por. Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 5 czerwca 1997 r., III RN 26/97, OSNP 1998, nr 10, poz. 22; wyrok Sądu Apelacyjnego w Szczecinie z dnia 3 lipca 2012 r., II AKa 114/12, OSASz 2013, nr 1, s. 30-34.