

Pan

Adam Bodnar

Rzecznik Praw Obywatelskich

Szanowny Panie Rzeczniku,

w nawiązaniu do wystąpienia Pana Rzecznika o sygn. V.7018.261.2020.MŻ/TS w sprawie *ustawy z dnia 16 kwietnia 2020 r. o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2 (Dz. U. poz. 695, z późn. zm.)* w kontekście rozwiązań z zakresu prawa administracyjnego należy wskazać, że w obliczu pandemii wywołanej wirusem SARS-CoV-2 Rada Ministrów, wypełniając nałożony na władze publiczne konstytucyjny obowiązek zwalczania chorób epidemicznych, podjęła konieczne działania prawne i systemowe, ukierunkowane na zminimalizowanie zagrożeń dla zdrowia publicznego oraz przeciwdziałanie wynikającym z nich negatywnym skutkom społecznym i gospodarczym. W oparciu o propozycje rządowe Parlament przyjął regulacje ustawowe zawierające unormowania szczególne, głównie o charakterze incydentalnym, niezbędne dla dostosowania systemu prawnego do nadzwyczajnych warunków funkcjonowania państwa i społeczeństwa, a także zapewniające instrumenty odbudowy potencjału społeczno-gospodarczego. Zostały one wdrożone ustawą 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. poz. 374, z późn. zm.), zwaną dalej specustawą, a także uchwalonymi w kolejnych tygodniach regulacjami tworzącymi tzw. tarczę antykryzysową, do których należy m.in. *ustawa o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2*.

Przywołane w wystąpieniu Pana Rzecznika unormowania specustawy, dotyczące poleceń wydawanych przez organy administracji rządowej w związku z przeciwdziałaniem COVID-19 (art. 11 i art. 11a) oraz wstrzymania rozpoczęcia i zawieszenia biegu terminów procesowych i sądowych (art. 15zsz), stanowią/stanowiły istotne składniki szerokiego spektrum działań służących ochronie obywateli przed negatywnymi skutkami epidemii.

Wyposażenie Prezesa Rady Ministrów, ministra właściwego do spraw zdrowia oraz wojewodów w kompetencje do wydawania poleceń obowiązujących ich adresatów umożliwia sprawną realizację zadań związanych z przeciwdziałaniem COVID-19, a nadanie tym poleceniom formy decyzji administracyjnej, niewymagającej uzasadnienia i podlegającej natychmiastowemu wykonaniu, zapewnia szybką i skuteczną reakcję organów państwa na wyzwania wynikające z sytuacji epidemicznej. Jest to rozwiązanie pokrewne uregulowanej w ustawie z dnia 23 stycznia 2009 r. *o wojewodzie i administracji rządowej w województwie* (Dz. U. z 2019 r. poz. 1464) instytucji poleceń wydawanych przez wojewodę w sytuacjach nadzwyczajnych, która również nie przewiduje wymogu ich uzasadnienia.

Ponadto należy wskazać, że wątpliwym wydaje się odnoszenie przepisów ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – *Kodeks postępowania administracyjnego* (Dz. U. z 2020 r. poz. 256, z późn. zm.), zwanej dalej Kpa, dotyczących w szczególności odstąpienia od uzasadnienia decyzji (art. 107 § 4 i 5 Kpa)¹, do późniejszych oraz szczególnych w stosunku do przepisów Kpa regulacji ustawowych, tj. przepisów specustawy. Nie wydaje się bowiem uzasadnionym czynienie z jednej ustawy (tu Kpa) adekwatnego wzorca kontroli innej ustawy (tu specustawy). W rozpatrywanym kontekście można zwrócić uwagę także na inne – wskazywane w doktrynie jako mające pierwszeństwo w stosowaniu względem Kpa² – regulacje szczególne przewidujące (dodatkowe względem art. 107 § 4 i 5 Kpa) wyjątki od obowiązku uzasadnienia decyzji, tj. przykładowo art. 5 ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. *o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium*

¹ Czy też formy załatwienia sprawy (por. art. 14 Kpa).

² Por. B. Adamiak, komentarz do art. 107 Kpa [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, C.H. BECK 2019.

Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2019 r. poz. 1666), zgodnie z którym organ może odstąpić od uzasadnienia decyzji lub postanowienia wydanego na podstawie ustawy, jeżeli wymagają tego względy obronności lub bezpieczeństwa państwa albo ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego.

Należy również podkreślić, że wynikający ze wskazanej wyżej potrzeby sprawnej realizacji zadań związanych z przeciwdziałaniem COVID-19 brak wymogu uzasadnienia analizowanych poleceń wydanych w drodze decyzji (art. 11 ust. 4 specustawy) – podobnie jak przewidziana ww. regulacjami Kpa możliwość odstąpienia od uzasadnienia decyzji administracyjnej³ – nie oznacza wyłączenia kontroli tego rodzaju aktów we właściwym trybie, w tym przez sąd administracyjny.

Celem uregulowanego specustawą wstrzymania rozpoczęcia i zawieszenia biegu terminów m.in. w postępowaniach administracyjnych i sądowniczych w okresie stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii była ochrona ich uczestników przed konsekwencjami ewentualnego braku możliwości czynnego udziału w tych postępowaniach, spowodowanego rygorami dystansu społecznego. Rozwiązanie to uwzględniało zarazem wynikające z tych samych okoliczności ograniczenie aktywności organów administracji publicznej i sądów. Przedmiotowa regulacja spełniła swoją funkcję i na podstawie art. 46 pkt 20 ustawy z dnia 14 maja 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w zakresie działań ostonowych w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2 (Dz. U. poz. 875) została uchylona z dniem 16 maja 2020 r.

W zakresie postępowania administracyjnego wskazane unormowania szczególne przewidują odstępstwa od reguł ustalonych przepisami Kpa w stopniu, w jakim jest to uzasadnione koniecznością zapewnienia przez władze publiczne ochrony życia i zdrowia. Rozwiązania przyjęte w powołanych wyżej regulacjach ustawowych są motywowane koniecznością zapewnienia ciągłości działań państwa w warunkach epidemii i w pełni respektują konstytucyjne wymogi ochrony praw i wolności obywatelskich. Ewentualne wątpliwości interpretacyjne, stanowiące nieodłączny element procesu stosowania norm prawnych do konkretnych stanów faktycznych, będą podlegały rozstrzygnięciu przez właściwe organy w ramach ich działalności orzeczniczej, poddanej kontroli sądów administracyjnych. W przypadku zidentyfikowania w toku działalności administracji publicznej lub jej sądowej kontroli istotnych problemów interpretacyjnych, utrudniających prawidłową realizację procedur administracyjnych lub negatywnie wpływających na sytuację ich uczestników, będzie możliwe podjęcie stosownych kroków w celu zainicjowania niezbędnych zmian obowiązującej regulacji ustawowej.

Przedstawiając powyższe pragnę jednocześnie nadmienić, że szczegółowe unormowania, będące przedmiotem uwag przedstawionych w wystąpieniu Pana Rzecznika, dotyczą rozwiązań wypracowanych w ramach współdziałania właściwych działowo ministrów, w szczególności Ministra Rozwoju, pełniącego wiodącą rolę w pracach nad pakietem ustaw tarczy antykryzysowej, a także Ministra Zdrowia oraz Ministra Klimatu. Mając na względzie, iż adresatem pisma Pana Rzecznika o sygn. V.7018.261.2020.MŻ/TS jest wyłącznie Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji zasadnym wydaje się wystąpienie w opisanej sprawie do wymienionych resortów, odpowiedzialnych za przygotowanie propozycji konkretnych regulacji w ramach rządowego procesu legislacyjnego.

Z poważaniem
MINISTER
SPRAW WEWNĘTRZNYCH I ADMINISTRACJI
z up. Paweł Szefernaker
Sekretarz Stanu
- podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym -

³ Por. M. Dyl, komentarz do art. 107 Kpa [w:] red. A. Wierzbowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, C.H. BECK 2019, gdzie wskazano także, iż „realizacja wyrażonej w art. 11 Kpa zasady przekonywania doznaje więc w tym przypadku pewnej modyfikacji, gdyż nie koncentruje się w decyzji administracyjnej, lecz powinna wynikać z całokształtu materiału dowodowego sprawy (wyr. NSA w Katowicach z 7.2.1991 r., SA/Ka 848/90, OSP 1993, Nr 1, poz. 19; wyr. NSA z 28.7.1992 r., III SA 1154/92, OSP 1994, Nr 4, poz. 70).”.