

Dr Lucyna Staniszevska

Uniwersytet im. A. Mickiewicza w Poznaniu Wydział Prawa i Administracji

ORCID: 0000-0003-3457-0901

## OCHRONA PRAW STRONY W POSTĘPOWANIU ADMINISTRACYJNYM ZMODYFIKOWANA SPECUSTAWĄ KORONAWIRUSOWĄ

### PROTECTION OF THE RIGHTS OF THE PARTY IN ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS MODIFIED BY THE CORONAVIRUS SPECIAL ACT

#### Summary

The implementation of basic procedural guarantees may be fostered by the development of digitisation, also accelerated as a result of the coronavirus pandemic, it is important not to lead to social exclusion of people who do not use the Internet through it.

Although the special act modifies the active participation of the parties in the proceedings and the rules of hearing, the regulation should be understood in such a way that a party may take part in any activity on the basis of participation in administrative proceedings.

Digitisation in the field of access to case files carrying out activities involving remote communication should, however, be carried out in accordance with the standards of personal data protection, as well as repeatedly checking the identity of the addressees of the activities of the public administration body.

**Keywords:** procedural guarantees, active participation of the party, restoration of the deadline, digitisation of the administrative procedure

#### 1. WSTĘP

W trakcie ponad 60 lat obowiązywania przepisów kodeksu postępowania administracyjnego miały miejsce rozmaite stany klęski żywiołowej, jednak skala problemów, z jakimi przyszło mierzyć się ustawodawcy, na skutek stanu zagrożenia epidemicznego koronawirusem jest wyjątkowo rozległa. Zagadnieniem o podstawowym znaczeniu jest gwarancyjność procedury administracyjnej dla stron postępowania. Prawo administracyjne z założenia oparte jest na relacji podmiotów o nierównoważnej pozycji, czyli podmiotu władczego – jakim jest organ

administracji publicznej – i podmiotu zależnego – obywatela. Ów brak równowagi rekompensowany jest obywatelom gwarancjami zawartymi w Kodeksie postępowania administracyjnego. Nacisk na gwarancyjność procedury wzmacniają standardy postępowania administracyjnego, które zostały określone na poziomie Unii Europejskiej w Europejskim kodeksie dobrej administracji<sup>1</sup>, a także w Karcie praw podstawowych<sup>2</sup>.

W polskim kodeksie postępowania administracyjnego<sup>3</sup> zasady ogólne postępowania administracyjnego zostały określone w art. 6–16, których kodeksowy katalog ma charakter zamknięty<sup>4</sup>. Zasady ogólne postępowania administracyjnego pełnią ważną rolę gwarancyjną dla stron postępowania<sup>5</sup>. Najważniejszą ochronę prawną strony w postępowaniu administracyjnym wywodzą z zasady: prawdy obiektywnej, czynnego udziału stron w postępowaniu i wysłuchania stron, informowania, budzenia zaufania uczestników postępowania do władzy publicznej, przekonywania, szybkości postępowania, polubownego załatwiania kwestii spornych oraz pisemności.

Współczesne otoczenie prawne, zwłaszcza stan zagrożenia epidemicznego, prowadzi do konieczności poważnych modyfikacji w stabilnych już i mających podstawy w zasadach procedury administracyjnej instytucji prawnych – chociażby modyfikacji w ograniczeniu czynnego udziału stron i uczestników w postępowaniu administracyjnym. Ustawodawca zdecydował się na wprowadzenie licznych zmian w postępowaniu administracyjnym. Odstępstwa od gwarancji proceduralnych nie mogą jednak być interpretowane rozszerzająco. Wobec zagrożenia związanego z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2 ustawodawca przyspieszył digitalizację czynności proceduralnych. Z jednej strony owa gwarancyjność proceduralna jest obniżana, z drugiej – ustawodawca stara się także rekompensować trudności związane z dotrzymaniem terminów procesowych przez stronę<sup>6</sup>. Pandemie – podobnie jak inne katastrofy – są wyzwaniem dla władzy ustawodawczej i wykonawczej. Zwiększają oczekiwania ludzi wobec państwa, jego zdolności do podejmowania decyzji, działania. Stan taki stawia nowe wyzwania dla w stanowieniu, jak i stosowaniu prawa.

Przyjęte rozwiązania prawne, choć podejmowane z myślą o pandemii koronawirusa, w pewnym zakresie stały się ramami regulacji prawnych stanów ekstraordynaryjnych. Kolejne, inne pandemie są bowiem wciąż prognozowane, a razem z nimi też inne zagrożenia czy konieczność przyspieszenia procedowania przez administrację. Przykładem może być potrzeba jednoczesnego prowadzenia przez administrację masowych postępowań cudzoziemców będących uchodźcami z objętej wojną Ukrainy.

1 Europejski kodeks dobrej praktyki administracyjnej, Luksemburg 2005, [https://prawo.uni.wroc.pl/sites/default/files/students-resources/Europejski\\_Kodeks\\_Dobrej\\_Praktyki\\_Administracyjnej.pdf](https://prawo.uni.wroc.pl/sites/default/files/students-resources/Europejski_Kodeks_Dobrej_Praktyki_Administracyjnej.pdf) [dostęp: 27.03.2020].

2 Karta praw podstawowych Unii Europejskiej, Dz. Urz. UE C 326 z 26.10.2012 r., s. 391.

3 Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, t.j. Dz.U. 2020, poz. 256.

4 H. Knysiak-Sudyka [w:] T. Woś (red.), *Postępowanie administracyjne*, Warszawa 2017, s. 128.

5 A. Majewska, *Zakres obowiązywania zasad ogólnych postępowania administracyjnego*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2016, t. XXV, nr 4, s. 168, <https://www.doi.org/10.17951/sil.2016.25.4.14>; H. Maurer, *Öffentliches Verwaltungsrecht*, München 2000, s. 55.

6 D. Beker, *Udział w postępowaniu administracyjnym przez internet. Czy rozwiązania na czas koronawirusa nie idą za daleko?*, <https://prawo.gazetaprawna.pl/artykuly/1468956.koronawirus-w-polsce-dzial-w-postepowaniu-administracyjnym-internet.html> [dostęp: 24.05.2021].

## 2. OGRANICZENIA CZYNNEGO UDZIAŁU STRON W POSTĘPOWANIU

Zgodnie z art. 61 § 1 k.p.a. postępowanie administracyjne wszczyna się na żądanie strony lub z urzędu. Przepisy k.p.a. nakazują, by o wszczęciu postępowania z urzędu zawiadomić wszystkie osoby będące stronami w sprawie. W oparciu o art. 61 § 4 k.p.a. organ informuje o wszczęciu postępowania administracyjnego z urzędu oraz o możliwości złożenia wyjaśnień oraz dodatkowych dokumentów w sprawie, mogących mieć wpływ na jej rozstrzygnięcie. Organy administracji publicznej zobowiązane są zapewnić stronom czynny udział w każdym stadium postępowania, a przed wydaniem decyzji umożliwić im wypowiedzenie się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań (art. 10 § 1 k.p.a.). Z art. 10 § 2 k.p.a. wynika zaś, że organy administracji publicznej mogą odstąpić od zasady określonej w art. 10 § 1 k.p.a. w przypadkach, gdy załatwienie sprawy nie cierpi zwłoki ze względu na niebezpieczeństwo dla życia i zdrowia ludzkiego albo ze względu na grożącą niepewetowaną szkodę materialną. Ponadto, w świetle omówionej szczegółowo w referacie M. Szewczyka regulacji art. 15 zzzzzn pkt 1 ustawy z 2 marca 2020 r.<sup>7</sup> w szczególności, gdy urząd administracji obsługujący organ administracji publicznej wykonuje zadania w sposób wyłączający bezpośrednią obsługę interesantów, organ administracji publicznej może odstąpić od zasady określonej w art. 10 § 1 k.p.a. także w przypadku, gdy wszystkie strony zrzekły się swego prawa.

Krytycznie jednak ocenić należy praktykę organów administracji w sprawach, w których strona nie zrzekła się prawa wynikającego z art. 10 § 1 k.p.a., a także nie zostały spełnione przesłanki z art. 10 § 2 k.p.a. i organ nie działa wyłącznie w trybie zdalnym. Do pozbawienia stron możliwości udziału w sprawach dochodziło zwłaszcza na gruncie postępowań o nałożenie administracyjnej kary pieniężnej. Kary wymierzane były w kilka dni po odnotowaniu zachowania naruszydiciela w notatce policji przekazanej Powiatowemu Inspektorowi Sanitarnemu<sup>8</sup>. RPO trafnie zwrócił uwagę, że postępowanie o nałożenie kary za zachowanie, które już miało miejsce nie jest sprawą niecierpiącą zwłoki z powodu niebezpieczeństwa dla życia lub zdrowia ludzkiego. Późniejsze wydanie decyzji w przedmiocie sankcji za delikt administracyjny nie niweluje w żaden sposób tego potencjalnego niebezpieczeństwa oraz nie pozwala na uniknięcie ewentualnych negatywnych skutków tego naruszenia. Szczególna szybkość nie jest zatem cechą, którą bezwzględnie musi charakteryzować się tego rodzaju postępowanie represyjne i która uzasadnia odstąpienie od zasady czynnego udziału strony w postępowaniu.

Tymczasem w ocenie organów Inspekcji, jeżeli organ planowałby zawiadomić stronę o wszczęciu postępowania i umożliwić jej aktywny udział w postępowaniu, to stosownie do art. 10 § 1 k.p.a. byłoby to działaniem kolidującym z szybkością postępowania narzuconym m.in. przez art. 108 § 1 k.p.a., a także z tego powodu, że zachowanie naruszającego stanowiło bezpośrednie zagrożenie dla zdrowia i życia ludzkiego wskutek możliwości przenoszenia się zakażenia wirusem SARS-CoV-2 na kolejne osoby, które w wyniku tego mogły stracić zdrowie i życie. Takie stanowisko jest jednak nieracjonalne. Kara pieniężna ma w tym przypadku charakter

7 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, tj. Dz.U. 2021, poz. 2095.

8 RPO skarży do WSA kary sanepidu za niezachowanie odległości w czasie zgromadzeń, V.7018.439.2020, <https://bip.brpo.gov.pl/pl/node/19870/revisions/19920/view> [dostęp: 5.03.2022].

następczy i prewencyjny, ma zapobiegać zachowaniom niepożądanym z punktu widzenia zwalczania epidemii w przyszłości?

Obowiązek poinformowania o wszczęciu postępowania jest szczególnie istotny dla realizacji zasady zaufania, jak i przekonywania. Ponadto, szczególnie istotna jest realizacja tego obowiązku w sprawach, w których okoliczności dają podstawę do wniosku, że strona pierwszy raz zetknęła się z takimi problemami faktycznymi i prawnymi, bez przygotowania pozwalającego na ich rozeznanie. Dotyczy to zwłaszcza zakazów i nakazów związanych z przeciwdziałaniem pandemii bowiem przepisy w tym przedmiocie ulegały szybkiej i wielokrotnej zmianie, a ich charakter, np. nakazu przemieszczania się osób w odległości nie mniejszej niż 2 metry od siebie, nie był intuicyjny. Takimi sprawami będzie zatem postępowanie o nałożenie administracyjnej kary pieniężnej wszczynane z urzędu, na skutek uprzednio przeprowadzonych czynności kontrolnych, w toku których organ ustalił naruszenie prawa. W tego rodzaju sprawach, gdy stroną jest osoba fizyczna, zgodnie z art. 189d pkt 7 k.p.a., organ wymierzając taką karę osobie fizycznej, musi uwzględnić warunki osobiste strony, na którą administracyjna kara pieniężna jest nakładana. Udział strony jest zatem szczególnie istotny dla wyjaśnienia okoliczności sprawy, w tym warunków osobistych (rodzinnych, majątkowych, zarobkowych) strony. Brak zawiadomienia o wszczęciu postępowania administracyjnego w sprawie wymierzenia kary pieniężnej, pozbawia stronę czynnego udziału w tym postępowaniu. W tym więc zakresie, decyzja wydana jest z rażącym naruszeniem art. 10 § 1 i art. 61 § 4 k.p.a.

Wskazać należy, że organy, kiedy prowadzą postępowania z pominięciem udziału stron, wielokrotnie zapominają także o przywołaniu w swych decyzjach art. 10 § 2 k.p.a., lub art. 15 zzzzzn pkt 1 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, nie wspominając już o wyjaśnieniu zaistniałych okoliczności w tym względzie. Pominięcie czynnego udziału strony w postępowaniu, zgodnie ze specustawą koronawirusową, jest możliwe wyłącznie w okresie stanu epidemii, w szczególności, gdy urząd administracji obsługujący organ administracji publicznej wykonuje zadania w sposób wyłączający bezpośrednią obsługę interesantów, tylko w przypadku, gdy wszystkie strony rzekły się swego prawa. Brak powiadomienia strony o możliwości wypowiedzenia się na temat zgromadzonych dowodów prowadzi nieuchronnie do naruszenia art. 81 k.p.a., chyba że zachodzą okoliczności, o których mowa w art. 10 § 2 k.p.a. Ich zaistnienie organ prowadzący postępowanie powinien jednak wykazać.

### 3. INSTYTUCJA PRZYWRÓCENIA TERMINU CZASIE PANDEMICZNYM

Przykładem regulacji łagodzącej obowiązki procesowe strony jest art. 15zzzzzn<sup>2</sup>, który z założenia miał stanowić dodatkową ochronę prawną dla stron w postępowaniu administracyjnym – w przypadku niedochowania przez nie określonych terminów procesowych. Zgodnie z nim organ administracji publicznej, stwierdzając spóźnienie w złożeniu pisma czy odwołania, wyznacza stronie dodatkowe 30 dni na złożenie wniosku o przywrócenie terminu. Przywrócenie terminu jest regulacją od dawna obowiązującą w kodeksie postępowania administracyjnego w art. 58. Przepis specustawy covidowej regulację tę uzupełnia, z tym, że w przypadku przepisu covidowego oprócz terminu procesowego odnosi się on do terminu materialnoprawnego. Przepis art.

9 Wyrok WSA w Warszawie z 26.02.2021 r., VII SA/Wa 1705/20, CBOSA.

15zzzzzn<sup>2</sup> reguluje w zamkniętym katalogu także terminy o charakterze materialnoprawnym, do których może być zastosowany. Zgodnie z art. 15zzzzzn<sup>2</sup> ust. 1 i 2 specustawy, w okresie obowiązywania stanu epidemii ogłoszonego z powodu COVID-19, w przypadku stwierdzenia uchybienia przez stronę 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 wiarytelności, 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, wówczas organ administracji publicznej zawiadamia stronę o uchybieniu terminu i w przesłanym zawiadomieniu wyznacza stronie termin 30 dni na złożenie wniosku o przywrócenie terminu. Zatem, zasadniczo przepis art. 15zzzzzn<sup>2</sup> ust. 1 specustawy covidowej znajduje zastosowanie do terminów wskazanych w k.p.a., jednak podstawowym warunkiem jest to, by konkretny termin wypełniał którąkolwiek z enumeratywnie wyliczonych w tym przepisie przesłanek. Art. 15zzzzzn<sup>2</sup> ust. 1 i 2 specustawy covidowej autonomicznie ustala zakres swojego zastosowania. Przepis nie przewiduje wszakże obowiązku zawiadomienia strony o uchybieniu terminu wtedy, gdy uchybi ona termin, który może podlegać przywróceniu zgodnie z art. 58 k.p.a., lecz tworzy własny katalog terminów, do których znajdzie zastosowanie.

Jest to już kolejna regulacja związana z przywróceniem terminów, poprzednia z art. 15zzzr ust. 1 specustawy covidowej została uchylona. Uchylony przepis wskazywał, iż bieg niektórych terminów prawa administracyjnego w okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii nie rozpoczyna się, a rozpoczęty termin ulega zawieszeniu. Przyjęte rozwiązanie paraliżowało prowadzenie spraw administracyjnych. Oznaczało to bowiem, że nie rozpocznie się np. termin na wniesienie odwołania od decyzji, a termin do jego wniesienia można zacząć liczyć dopiero od momentu zakończenia stanu epidemii lub stanu zagrożenia epidemicznego. W ten sposób nie stały się ostateczne decyzje, także te przyznające uprawnienia. W praktyce oznaczało to np. opóźnienie rozpoczęcia robót budowlanych na podstawie uzyskanej decyzji o pozwoleniu na budowę. Dlatego też ustawodawca zdecydował się na rozwiązanie przystające do realiów długotrwałej pandemii. Polega ono na tym, że strony zyskują dodatkową szansę na przywrócenie terminu w postępowaniu administracyjnym, o ile termin mieści się w katalogu z art. 15zzzzzn<sup>2</sup>. Strona zyskuje dłuższy, aniżeli w przypadku art. 58 k.p.a., 30 dniowy termin na złożenie wniosku o przywrócenie terminu. Regulacja jednak wzbudza wątpliwości, czy zastosowanie art. 15zzzzzn<sup>2</sup> uzależnione jest od spełnienia przez stronę jakichkolwiek przesłanek. Pytanie to jest o tyle słuszne i zasadne, że art. 58 k.p.a. reguluje takie przesłanki, jak:

1. uchybienie terminu procesowemu,
2. uprawdopodobnienie braku winy,
3. złożenie wniosku o przywrócenie terminu,
4. dokonanie czynności, której termin uchybiono z zachowaniem 7-dniowego terminu liczonego od dnia ustania przyczyny uchybienia.

Tymczasem przepis art. 15zzzzzn<sup>2</sup> specustawy nie zawiera takich przesłanek. Tym niemniej, praktyka ukazuje, że organy kierują się przesłankami uregulowanymi w art. 58 § 1 k.p.a. Pomimo

tego, że ustawodawca nie odsyła w tej regulacji wprost do art. 58 k.p.a., to powinien zobowiązać stronę do uprawdopodobnienia w treści wniosku okoliczności, które świadczą o braku jej winy w dotrzymaniu danego terminu. Stan epidemii nie jest wystarczającą okolicznością uzasadniającą przyznanie świadczenia przez organ właściwy, bez weryfikacji wniosku strony. Stan epidemii nie powoduje, że organ w każdym przypadku zobowiązany jest taki termin przywrócić.

Specustawa covidowa modyfikuje jedynie art. 58 § 2 k.p.a., który wskazuje, że stosowny wniosek należy wnieść w ciągu 7 dni od momentu ustania przyczyny, która spowodowała niedochowanie ustawowo przewidzianego dla danej czynności terminu, a wraz z wnioskiem należy dopełnić tej czynności. Przesłanki z art. 58 § 1 k.p.a. muszą zostać spełnione, aby możliwe było przywrócenie terminu. Przesłanki te muszą zostać spełnione łącznie, o czym orzekł w wyroku z 22 lipca 2015 r. WSA w Krakowie, III SA/Kr 13/15 stwierdzając, że

*z treści wskazanych przepisów wynika, że dla przywrócenia terminu konieczne jest łącznie spełnienie wszystkich wskazanych w nich przesłanek. Niespełnienie którejkolwiek z nich, nawet przy zaistnieniu pozostałych, czyni natomiast przywrócenie terminu niedopuszczalnym<sup>10</sup>.*

Przywołana ustawa COVID-19 w 15zzzzzn ust. 1 pkt 2 wymaga od organu, aby ten w przypadku stwierdzenia uchybienia przez stronę w okresie obowiązywania stanu epidemii ogłoszonego z powodu COVID-19 przewidzianych przepisami prawa administracyjnego terminów do dokonania przez stronę czynności kształtujących jej prawa i obowiązki, zawiadomił ją o tym uchybieniu oraz wyznaczył 30 dniowy termin na wystąpienie z wnioskiem o przywrócenie tego terminu. W uzasadnieniu do uchwały Senatu, której konsekwencją było wprowadzenie do specustawy analizowanego przepisu, zaznaczono, że regulacja ta stosowana ma być w szczególności w przypadku, gdy funkcjonowanie urzędów obsługujących organy administracji publicznej zostanie ograniczone ze względu na szerzące się zakażenia<sup>11</sup>.

W sytuacji, gdy organ nie zawiadomi strony i nie wyznaczy jej dodatkowego terminu, zakończenie sprawy administracyjnej bez wykonania przez organ powyższego obowiązku będzie mógł stanowić podstawę do wzruszenia takiego rozstrzygnięcia. Wątpliwości może wzbudzać także kwestia tego, jaką formę przybiera odmowa przywrócenia terminu w trybie nowego przepisu. Choć brak wyraźnego odesłania do art. 59 k.p.a. odmowa powinna przyjąć formę postanowienia, z uwagi na możliwość jego zaskarżenia do sądu administracyjnego. Nie sposób przyjąć za słuszną takiej interpretacji, że brak tego odesłania uznać należy za potwierdzenie, że każdy wniosek o przywrócenie terminu, o ile zostanie wniesiony w terminie 30 dni wyznaczonym wezwaniem z art. 15zzzzzn<sup>2</sup>, powinien zostać rozpatrzony przez organ pozytywnie. Poważnym mankamentem tej regulacji jest także brak przepisów przejściowych. Problem ten jest zauważalny na gruncie nie tylko tego przepisu, lecz także wielu innych regulacji zawartych w specustawie, do których odnosiły się już sądy administracyjne. Choćby w nieobowiązujących już art. 15zrr i 15zss specustawy, dotyczących zawieszenia biegu określonych w tych przepisach terminów, w których ustawodawca posłużył się wyrażeniem *w okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii ogłoszonego z powodu COVID-19*, sądy niejed-

10 Wyrok WSA w Krakowie z 22.07.2015 r., III SA/Kr 13/15, LEX 1788189.

11 Uzasadnienie uchwały Senatu z 28.11.2020 r., <https://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/0/5D4F7FF911FF939DC125862E0037336D/%24File/786.pdf> [dostęp: 6.02.2022].



noznacznie, stwierdzały, iż zawieszenie to należy rozpocząć od faktycznego dnia wprowadzenia stanu zagrożenia epidemicznego, tj. 14 marca 2020 r., a nie dnia wejścia w życie tych przepisów, tj. od 31 marca 2020 r.<sup>12</sup> W analizowanym przepisie ustawodawca posługuje się natomiast jedynie pojęciem stanu epidemii, który wprowadzony został od 20 marca 2020 r. Niewykluczone, że sądy również będą przyjmowały stanowisko, że w trybie art. 15zzzzzn<sup>2</sup> można przywrócić wszystkie terminy uchybione od 20 marca 2020 r., a nie jedynie te uchybione od dnia wejścia w życie nowelizacji wprowadzającej analizowany przepis, tj. od 6 grudnia 2020 r. W konsekwencji może okazać się, że art. 15zzzzzn<sup>2</sup> ma jeszcze inne znaczenie dla wielu toczących się lub zakończonych już postępowań. Bo o ile dla części stron wprowadza korzystne regulacje zmierzające do zagwarantowania im możliwości ochrony praw w przypadku uchybienia określonego terminowi, o tyle w stosunku do innych stron wprowadza wydłużoną niepewność.

#### 4. ZAWIESZENIE TERMINU ZAŁATWIENIA SPRAWY

Zgodnie z art. 35 § 3 k.p.a. załatwienie sprawy wymagającej postępowania wyjaśniającego powinno nastąpić nie później niż w ciągu miesiąca, sprawy szczególnie skomplikowanej – nie później niż w ciągu dwóch miesięcy od dnia wszczęcia postępowania, zaś w postępowaniu odwoławczym – w ciągu miesiąca od dnia otrzymania odwołania. Wyjątkiem od tej zasady są sprawy załatwiane milcząco. W myśl art. 122a § 2 k.p.a. sprawę uznaje się za załatwioną milcząco w sposób w całości uwzględniający żądanie strony, jeżeli w terminie miesiąca od dnia doręczenia żądania strony właściwemu organowi administracji publicznej albo innym terminie określonym w przepisie szczególnym organ ten nie wyda decyzji lub postanowienia kończącego postępowanie w sprawie (milczące zakończenie postępowania) albo nie wnie- sie sprzeciwu w drodze decyzji (milcząca zgoda). Przewidziana w art. 15zzzzzn<sup>1</sup> specustawy koronawirusowej instytucja wstrzymania biegu terminów ma charakter fakultatywny – to organ prowadzący postępowanie decyduje, czy skorzystać z przyznanej mu kompetencji. Ustawodawca nie wskazał żadnych przesłanek, jakimi należy się kierować przy podejmowaniu decyzji. W związku z tym organy administracji publicznej mają w tym zakresie swobodę i nie muszą uzasadniać podjętych czynności. Podobnie nie określono, czym powinien kierować się organ wyższego stopnia przy udzielaniu zgody na ponowne wstrzymanie biegu terminów (art. 15zzzzzn<sup>1</sup> ust. 6 specustawy koronawirusowej).

Istotnym jest, że strony postępowania nie zostaną indywidualnie powiadomione o wstrzymaniu terminów w ich sprawach, gdyż zgodnie z art. 15zzzzzn<sup>1</sup> ust. 2 specustawy koronawirusowej zawiadomienie następuje za pomocą umieszczenia go przez organ administracji publicznej w Biuletynie Informacji Publicznej na swojej stronie podmiotowej, na swojej stronie internetowej oraz w widocznym miejscu w swojej siedzibie. Zgodnie z art. 15zzzzzn<sup>1</sup> ust. 4 specustawy koronawirusowej, ogłoszenie zawiadomienia o zawieszeniu terminu załatwienia sprawy wyłącza wywodzenie wobec organu administracji publicznej środków prawnych dotyczących bezczyn-

12 M. Ślusarczyk, *Glosa do Postanowienia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z 22 kwietnia 2020 r., I SA/BK 177/20 (Zasady obowiązywania terminów procesowych w okresie stanu epidemii lub stanu zagrożenia epidemicznego ogłoszonych w związku z COVID-19)*, „Kwartalnik Radca Prawny” 2020, nr 2, <https://kwartalnikiadcaprawny.kirp.pl/2020/06/29/glosa-do-postanowienia-wojewodzkiego-sadu-administracyjnego-w-bialymstoku-z-22-kwietnia-2020-r-i-sa-bk-177-20-zasady-obowiazywania-terminow-procesowych-w-okresie-stanu-epidemii-lub-stanu-zagrozenia/> [dostęp: 16.06.2022].

ności, przewlekłości lub naruszenia prawa strony do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki. Brak konieczności uzasadnienia takiego zawieszenia powodować może dużą dyskrejonalność organów w tym zakresie i dokonywanie zawieszenia terminów nie tylko z uwagi na sytuację pandemiczną. Przykładem zawieszenia terminu załatwienia sprawy było zaniechanie organów państwowej inspekcji sanitarnej w sprawie udzielenia dostępu do informacji. Na kanwie rozpatrywanej przez WSA w Rzeszowie skargi, organ inspekcji wskazał, że wpłynęła do niego znaczna liczba wniosków w trybie udzielenia dostępu do informacji publicznej, a organ ten przede wszystkim był pochłonięty realizacją zadań, które nałożyła ustawa z dnia 14 marca 1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej, a których wielość, jak i ranga, w okresie epidemii w sposób oczywisty wzrosła, Skorzystał zatem z trybu przewidzianego w art. 15 zzzzzn<sup>1</sup> ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych i wstrzymał bieg terminów załatwienia spraw dotyczących udzielania informacji w trybach określonych w obowiązujących ustawach, w szczególności w ustawie z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej. Rozwiązanie to pozwoliło organowi na zdominowanie działań w obszarze zwalczania epidemii COVID-19, przy jednoczesnym sukcesywnym rozpatrywaniu wniosków o udzielenie dostępu do informacji publicznej. Sąd wskazał, bez dokonywania zasadności twierdzeń organu, że na skutek zawiadomienia o wstrzymaniu biegu terminów załatwienia spraw zamieszczonym w Biuletynie Informacji Publicznej doszło do wstrzymania biegu terminu załatwienia sprawy o udostępnienie informacji publicznej. Wstrzymanie biegu terminu załatwienia sprawy powoduje, iż nie ulega on w ogóle rozpoczęciu, a gdyby wstrzymanie nastąpiło już w trakcie biegu terminu, ulega on zawieszeniu na czas wstrzymania. W tym okresie – w okresie wstrzymania biegu terminu na załatwienie sprawy – wyłączone jest wywodzenie wobec organu administracji publicznej środków prawnych dotyczących bezczynności, przewlekłości lub naruszenia prawa strony do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki – art. 15 zzzzzn<sup>1</sup> ust. 4<sup>13</sup>.

Takie wstrzymanie wpływa bardzo negatywnie na pewność prawa, zwłaszcza w sprawach załatwianych milcząco. Strony rzadko sprawdzają strony internetowe Biuletynu Informacji Publicznej. Z tego względu wysoce prawdopodobne jest, że nie będą miały świadomości, że bieg terminu np. do złożenia sprzeciwu przez organ został wstrzymany, a nadto, że nie uzyskano *ex lege* pozytywnego rozstrzygnięcia w sposób milcząco.

## 5. PRAWO DOSTĘPU DO AKT SPRAWY ADMINISTRACYJNEJ

Jak trafnie wskazuje Z. Kmiecik, bez możliwości zaznajomienia się z zawartością akt postępowania, obywatel, którego ono dotyczy, nie może skutecznie bronić swych praw. Wgląd w akta sprawy służy też realizacji niektórych praw procesowych, zwłaszcza urzeczywistnieniu prawa do wypowiedzenia się przed wydaniem decyzji<sup>14</sup>.

13 Wyrok WSA w Rzeszowie z 23.06.2022 r., II SAB/Rz 50/21, CBOSA.

14 Z.R. Kmiecik, *Zakres udostępniania akt sprawy w postępowaniu administracyjnym*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2008, t. LXX, nr 2, s. 95 i n., [https://repozytorium.amu.edu.pl/bitstream/10593/5034/1/08\\_Zbigniew\\_R\\_Kmiecik\\_Zakres%20udost%C4%99pniania%20akt%20sprawy%20w%20post%C4%99powaniu%20administracyjnym\\_95-107.pdf](https://repozytorium.amu.edu.pl/bitstream/10593/5034/1/08_Zbigniew_R_Kmiecik_Zakres%20udost%C4%99pniania%20akt%20sprawy%20w%20post%C4%99powaniu%20administracyjnym_95-107.pdf) [dostęp: 16.06.2022].



Wskazać należy, że zgodnie z art. 73 § 1 k.p.a. strona może domagać się dostępu do akt sprawy na każdym etapie postępowania, jak również po jego zakończeniu. Organem zobowiązanym do udostępnienia akt sprawy jest każdy organ administracji publicznej, w którego posiadaniu się one znajdują. Jest nim także organ zobowiązany do zajęcia stanowiska w trybie art. 106 k.p.a., jak i organ udzielający pomocy prawnej na podstawie art. 52 k.p.a. Regulacja art. 15zzzzzz pkt 2 specustawy przewiduje możliwość udostępnienia stronie akt sprawy w całości lub w części (tj. poszczególnych dokumentów, które się w aktach znajdują) za pomocą środków komunikacji elektronicznej. Regulacja przyjęta na czas pandemii jest niezwykle potrzebna, z uwagi na trudności związane z przybyciem do organów administracji, jak i ograniczonymi zasobami samych organów, i mogłaby stać się podstawowym sposobem zapoznawania się z aktami. Jej wykorzystanie będzie zasadne także w czasie poza pandemicznym. Zgodnie z art. 2 pkt 5 ustawy o świadczeniu usług drogą elektroniczną<sup>15</sup>, środki komunikacji elektronicznej to

*rozwiązania techniczne, w tym urządzenia teleinformatyczne i współpracujące z nimi narzędzia programowe, umożliwiające indywidualne porozumiewanie się na odległość przy wykorzystaniu transmisji danych między systemami teleinformatycznymi, a w szczególności pocztę elektroniczną.*

Niestety nie we wszystkich organach administracji funkcjonuje system elektronicznego zarządzania dokumentami (EZD), który umożliwi udostępnienie akt w postaci elektronicznej. Pomimo trudności technicznych, zgodnie z przepisem art. 15zzzzzz pkt 2 specustawy organ ma kompetencje do wysłania akt także drogą mailową.

Tymczasem art. 73 § 3 k.p.a. stanowi wyłącznie o możliwości udostępniania akt sprawy w swoim systemie teleinformatycznym. Strony powinny oczekiwać, że zdecydowanie częściowej organ administracji publicznej będzie udostępniał akta sprawy na adres elektroniczny wskazany przez stronę we wniosku o udostępnienie akt sprawy. Udostępnianie akt sprawy w trybie art. 73 § 3 k.p.a. wymagało uwierzytelnienia kwalifikowanym podpisem elektronicznym, podpisem zaufanym albo podpisem osobistym. Ewentualnie organ mógł umożliwić uwierzytelnienie w systemie teleinformatycznym przy zastosowaniu innych technologii. Rezygnacja z tego wymogu za sprawą art. 15zzzzzz pkt 2 specustawy może jednak prowadzić do udostępnienia akt podmiotom, które nie są do tego uprawnione. W doktrynie trafnie postuluje się, aby dane przesyłane były zabezpieczone np. w zaszyfrowanym pliku, którego otwarcie byłoby warunkowane wpisaniem danych znanych organowi, jak np. adresu zamieszkania strony / wnioskodawcy<sup>16</sup>. W każdym przypadku pracownik organu administracji powinien mieć pewność, że akta trafią do osoby uprawnionej.

Wprawdzie prawo strony do przeglądania akt sprawy nie jest obwarowane żadnym warunkiem, jednak udostępnienie akt w sposób, o którym mowa w art. 73 § 3 k.p.a., uzależnione jest od uznania organu, a w praktyce od tego, czy akta sprawy są prowadzone w postaci elektronicznej. Dotychczas bowiem ustawodawca spośród dokumentów składających się na akta sprawy wyraźnie dopuszczał jedynie możliwość prowadzenia metryki sprawy w sposób elektroniczny. To powodowało, że w praktyce dominuje analogowa postać akt sprawy, która uniemożliwia

15 Ustawa z dnia 18 lipca 2002 r. o świadczeniu usług drogą elektroniczną, t.j. Dz.U. 2020, poz. 344.

16 E. Szewczyk, *Modyfikacje postępowań administracyjnych prowadzonych w okresie stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii*, „Samorząd Terytorialny” 2020, nr 6, s. 23.

udostępnianie akt w systemie teleinformatycznym. Z tego względu rozwiązanie wprowadzone do art. 15zzzzzn pkt 2 należy ocenić pozytywnie. Ułatwia ono bowiem kontakt strony z organem dzięki temu, że ustawodawca dopuścił możliwość udostępnienia akt sprawy, dzięki przesłaniu ich na dowolny adres elektroniczny wskazany przez stronę. Jak należy przypuszczać, w takich przypadkach akta sprawy, których udostępnienia domaga się strona, będą wcześniej podlegały przekształceniu z postaci analogowej (pisemnej / tradycyjnej) na postać cyfrową poprzez sporządzenie ich odwzorowania cyfrowego (tzw. zeskanowania) i w takiej postaci organ przesyła je na adres mailowy strony.

Wskazać należy na pewien mankament art. 15zzzzzn pkt 2 specustawy – fakultatywność jego zastosowania. Organ może udostępnić akta w formie elektronicznej, tymczasem w czasie stanu epidemii czy zagrożenia epidemicznego, dostępność strony do tych urzędów jest znacząco ograniczona, zatem organ raczej powinien traktować ową normę jako obowiązek, jeśli nie jest możliwe przejrzanie akt w organie, a nadto, jeśli miałby już skorzystać z odmowy udostępnienia akt w tym trybie, powinien stosować standardową regulację z art. 10 § 1 i art. 73 § 1 k.p.a.

Nadto, organ może zapewnić stronie udostępnienie akt sprawy lub poszczególnych dokumentów stanowiących akta sprawy również za pomocą środków komunikacji elektronicznej w rozumieniu art. 2 pkt 5 u.ś.u.d.e. na adres wskazany w rejestrze danych kontaktowych, o którym mowa w art. 20j ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne<sup>17</sup> lub inny adres elektroniczny wskazany przez stronę. Może przeprowadzić czynność w toku postępowania, wymagającego zgodnie z przepisami prawa osobistego stawiennictwa, również przez udostępnienie przez stronę lub innego uczestnika postępowania swojego wizerunku w czasie rzeczywistym, za pośrednictwem transmisji audiowizualnej, o ile przemawia za tym interes strony, a organ prowadzący postępowanie wyraził na to zgodę.

## 6. CYFRYZACJA CZYNNOŚCI Z UDZIAŁEM STRONY

Jesteśmy świadkami pewnej rewolucji cyfrowej w wielu dziedzinach życia, a także w prawie administracyjnym. Działania legislacyjne mają na celu coraz szerszą cyfryzację administracji publicznej. Poza wieloma zaletami tych rozwiązań, szczególnie z perspektywy jednostek, można dostrzec pewne niebezpieczeństwa, które mogą godzić w interes stron postępowania. Cyfryzacja procedury administracyjnej może rodzić niebezpieczeństwa naruszenia praw jednostki np. w sytuacji, gdy jednostki mogą być zmuszane do załatwiania spraw za pomocą systemów informatycznych, co w niektórych przypadkach może prowadzić nawet do wykluczania cyfrowego. Ustawodawca powinien zawsze pamiętać, przy konstruowaniu przepisów prawnych uwzględniających cyfryzację administracji publicznej, że należy przewidywać obie możliwości załatwiania spraw: za pomocą środków komunikacji elektronicznej oraz w sposób tradycyjny. Każdorazowo to do strony powinna należeć decyzja, którą drogę załatwiania spraw wybierze. Cyfryzacja nie może prowadzić do ograniczenia praw którejkolwiek ze stron lub uczestników postępowania.

Zgodnie z art. 15 zzzzzn pkt 3 specustawy, organ może przeprowadzić czynność w toku postępowania wymagającego zgodnie z przepisami prawa osobistego stawiennictwa również przez

17 Ustawa z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne, t.j. Dz.U. 2021, poz. 2070.

udostępnienie przez stronę lub innego uczestnika postępowania swojego wizerunku w czasie rzeczywistym, za pośrednictwem transmisji audiowizualnej, o ile przemawia za tym interes strony, a organ prowadzący postępowanie wyraził na to zgodę. Regulacja sprowadza się do tego, że osoba wezwana nie musi się stawić osobiście, lecz wystarczy, że udostępni ona swój wizerunek w czasie rzeczywistym za pośrednictwem transmisji audiowizualnej, w praktyce najczęściej za pomocą programów takich jak np. MS Teams, Skype, czy inne programy komunikacyjne.

W tle pojawia się jednak brak skorelowania z normą z art. 15 zzzzzn pkt 3 specustawy, art. 67 § 2 pkt 2 k.p.a., który stanowi konieczność sporządzenia protokołu oraz z art. 68 § 2 k.p.a. wskazującym na obowiązek jego podpisania przez wszystkie osoby biorące udział w czynności urzędowej. Wątpliwość rodzi się w zakresie tego, w jaki sposób zarejestrowanie / nagranie transmisji zastępuje złożenie podpisu. Prawidłowe byłoby przyjęcie elektronicznego protokołu podpisywanego kwalifikowanym podpisem elektronicznym.

## 7. UZASADNIENIA DECYZJI ADMINISTRACYJNYCH W CZASIE PANDEMII A ZASADA PRZEKONYWANIA

Zgodnie z art. 107 § 3 k.p.a., uzasadnienie faktyczne decyzji powinno w szczególności zawierać wskazanie faktów, które organ uznał za udowodnione, dowodów, na których się oparł, oraz przyczyn, z powodu których innym dowodom odmówił wiarygodności i mocy dowodowej, zaś uzasadnienie prawne – wyjaśnienie podstawy prawnej decyzji z przytoczeniem przepisów prawa. W doktrynie postępowania administracyjnego obowiązek uzasadniania decyzji wiąże się z zasadą przekonywania (art. 11), z zasadą pogłębiania zaufania obywateli do organów państwa oraz świadomości i kultury prawnej obywateli wyrażoną w art. 8 k.p.a.<sup>18</sup>

Zasada przekonywania nakłada na organy administracji obowiązek wyjaśniania stronom zasadności przesłanek, którymi kierowały się podczas jej rozstrzygnięcia. Istotne znaczenie dla jej realizacji odgrywa obowiązek uzasadnienia decyzji administracyjnej. Organ powinien bowiem dążyć do wykonania decyzji bez potrzeby stosowania środków przymusu administracyjnego. Szczególną rolę uzasadnienie decyzji odgrywa w sprawach sankcyjnych, które dla strony stanowią dolegliwość. Prawidłowo przygotowane rozstrzygnięcie organu administracji – w świetle wymagań stawianych przez art. 107 § 3 k.p.a. – ma być jasne, konkretne i przekonujące, do czego z kolei obliuguje ustanowiona w art. 11 k.p.a. zasada procesowa. Nie ma ona waloru wyłącznie programowego czy opisowego, ale dekodować z niej należy bardzo konkretne obowiązki organów prowadzących postępowanie. W czasie pandemii, zwłaszcza w stosunku do decyzji nakładających sankcje administracyjne, dostrzegalne były niedostatki w ich uzasadnieniach. Zwrócił na to uwagę Rzecznik Praw Obywatelskich w piśmie z dnia 5 lutego do GIS, gdzie prosił o wszczęcie kontroli w inspektoratach sanitarnych pod względem jakości wydawanych aktów administracyjnych i ich uzasadnień. W odpowiedzi GIS polecił państwowym wojewódzkim inspektorom sanitarnym zwrócić szczególnej uwagi na konieczność przeprowadzania kontroli zgodnie z przepisami prawa i wymogami proceduralnymi, co powinno znaleźć odzwierciedlenie w uzasadnieniu aktów administracyjnych<sup>19</sup>.

18 M.in. wyrok NSA z 15.02.1984 r., SA/Po 1122/83, „Gazeta Administracji Państwowej” 1986, nr 4, s. 45; wyrok NSA z 6.08.1984 r., II SA 742/84, ONSA 1984, nr 2, poz. 67; wyrok WSA z 7.12.2010 r., II SA/Po 299/10, CBOSA.

19 Pismo RPO do GIS z 5.02.2021 r., V.7018.198.2021.ŁK, <https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Do%20>

## 8. ZAKOŃCZENIE

Realizacji podstawowych gwarancji proceduralnych może sprzyjać rozwój cyfryzacji przyspieszony na skutek pandemii koronawirusa. Ważne jest jednak, aby przez nią nie doprowadzić do wykluczenia społecznego osób nieposługujących się Internetem. Należy także podkreślić, że modyfikacje w zakresie czynnego udziału stron w postępowaniu i zasady wysłuchania powinny być rozumiane w taki sposób, że choć organ jest zwolniony z informowania stron o możliwości realizacji swojego prawa, to strona może wziąć udział w każdej czynności na zasadach partycypacji w postępowaniu administracyjnym. Cyfryzacja w zakresie realizacji dostępu do akt sprawy i przeprowadzania czynności z udziałem komunikacji na odległość, powinna być jednak realizowana z zachowaniem standardów ochrony danych osobowych, a także wielokrotnego sprawdzania tożsamości adresatów działań organu administracji publicznej.

Zasada budzenia zaufania uczestników postępowania do władzy publicznej, wyrażona w art. 8 § 1 k.p.a., i zasada przekonywania z art. 11 k.p.a. powinny być realizowane zwłaszcza w przypadku administracyjnych sankcji i to z najwyższą pieczołowitością w czasie pandemicznym. Zgodnie z zasadą przekonywania (art. 11 k.p.a.) wskazującą, że *organy [...] powinny wyjaśniać*, owe wyjaśnienia mogą być dokonywane technicznie z uwzględnieniem nowoczesnych technologii, jednak nie mogą ograniczać prawa z niej wynikającego.

### Bibliografia

#### Akty prawne

- Ustawa z 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, t.j. Dz.U. 2020, poz. 256 ze zm.
- Ustawa z dnia 18 lipca 2002 r. o świadczeniu usług drogą elektroniczną, t.j. Dz.U. 2020, poz. 344.
- Ustawa z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne, Dz.U. 2020, poz. 346 ze zm.
- Karta praw podstawowych Unii Europejskiej, Dz. Urz. UE C 326 z 26.10.2012 r., s. 391.
- 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, tj. Dz.U. 2021, poz. 2095.

#### Orzecznictwo

- Wyrok NSA z 15.02.1984 r., SA/Po 1122/83, „Gazeta Administracji Państwowej” 1986, nr 4, s. 45.
- Wyrok NSA z 6.08.1984 r., II SA 742/84, ONSA 1984, nr 2, poz. 67.
- Wyrok WSA z 7.12.2010 r., II SA/Po 299/10, CBOSA.
- Wyrok WSA w Krakowie z 22.07.2015 r., III SA/Kr 13/15, LEX 1788189.

Wyrok WSA w Warszawie z 26.02.2021 r., VII SA/Wa 1705/20, CBOSA.

Wyrok WSA w Rzeszowie z 23.06.2022 r., II SAB/Rz 50/21, CBOSA.

## Dokumenty urzędowe

Europejski kodeks dobrej praktyki administracyjnej, [https://prawo.uni.wroc.pl/sites/default/files/students-resources/Europejski\\_Kodeks\\_Dobrej\\_Praktyki\\_Administracyjnej.pdf](https://prawo.uni.wroc.pl/sites/default/files/students-resources/Europejski_Kodeks_Dobrej_Praktyki_Administracyjnej.pdf) [dostęp: 5.03.2022].

Odpowiedź GIS z 9.02.2021 r., PR.070.7.2021, [https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Odpowiedz\\_GIS\\_9.02.2021.pdf](https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Odpowiedz_GIS_9.02.2021.pdf) [dostęp: 29.05.2021].

Pismo RPO do GIS z 5.02.2021 r., V.7018.198.2021.ŁK, <https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Do%20Inspektora%20Sanitarnego%20ws%20kontroli%20przedsi%C4%99biorc%C3%B3w%2C%205.02.2021.pdf> [dostęp: 29.05.2021].

Uzasadnienie uchwały Senatu z 28.11.2020 r., <https://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/0/5D4F7FF911FF939DC125862E0037336D/%24File/786.pdf> [dostęp: 6.02.2022].

## Publikacje

Kmieciak Z.R., *Zakres udostępniania akt sprawy w postępowaniu administracyjnym*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2008, t. LXX, nr 2, s. 95-107, [https://repozytorium.amu.edu.pl/bitstream/10593/5034/1/08\\_Zbigniew\\_R\\_Kmieciak\\_Zakres%20udost%C4%99pniania%20akt%20sprawy%20w%20post%C4%99powaniu%20administracyjnym\\_95-107.pdf](https://repozytorium.amu.edu.pl/bitstream/10593/5034/1/08_Zbigniew_R_Kmieciak_Zakres%20udost%C4%99pniania%20akt%20sprawy%20w%20post%C4%99powaniu%20administracyjnym_95-107.pdf) [dostęp: 16.06.2022].

Majewska A., *Zakres obowiązywania zasad ogólnych postępowania administracyjnego*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2016, t. XXV, nr 4, s. 147-170, <https://www.doi.org/10.17951/sil.2016.25.4.14>.

Maurer H., *Öffentliches Verwaltungsrecht*, München 2000.

Szewczyk E., *Modyfikacje postępowań administracyjnych prowadzonych w okresie stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii*, „Samorząd Terytorialny” 2020, nr 6, s. 18-28.

Ślusarczyk M., *Głosa do Postanowienia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z 22 kwietnia 2020 r., I SA/BK 177/20 (Zasady obowiązywania terminów procesowych w okresie stanu epidemii lub stanu zagrożenia epidemicznego ogłoszonych w związku z COVID-19)*, „Kwartalnik Radca Prawny” 2020, nr 2, <https://kwartalnikradcaprawny.kirp.pl/2020/06/29/glosa-do-postanowienia-wojewodzkiego-sadu-administracyjnego-w-bialymstoku-z-22-kwietnia-2020-r-i-sa-bk-177-20-zasady-obowiazywania-terminow-procesowych-w-okresie-stanu-epidemii-lub-stanu-zagrozenia/> [dostęp: 16.06.2022].

Woś T. (red.), *Postępowanie administracyjne*, Warszawa 2017.

## Netografia

Beker D., *Udział w postępowaniu administracyjnym przez internet. Czy rozwiązania na czas koronawirusa nie idą za daleko?*, <https://prawo.gazetaprawna.pl/artykuly/1468956,koronawirus-w-polsce-dzial-w-postepowaniu-administracyjnym-internet.html> [dostęp: 24.05.2021].

RPO skarży do WSA kary sanepidu za niezachowanie odległości w czasie zgromadzeń, V.7018.439.2020, <https://bip.brpo.gov.pl/pl/node/19870/revisions/19920/view> [dostęp: 5.03.2021].