Nie można przywrócić terminu na złożenie zgłoszenia nabycia i zbycia pojazdu

Kategoria: Komunikacja i Transport
Opublikowano: poniedziałek, 22, luty 2021 09:21
Grzegorz P. Kubalski
Odsłony: 9701

Pytanie: Czy przepis art. 15zzzzzn^2 ust. 1 i 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 kryzysowych będzie miał zastosowanie do terminu na dokonanie zgłoszenia nabycia lub zbycia pojazdu wynikającego z art. 78 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym?

Odpowiedź: Nie, przepis ten nie będzie miał zastosowania.

Uzasadnienie: Szczegółowa analiza przywołanego przepisu wskazuje, że za udzieloną odpowiedzią przemawiają co najmniej trzy powody.

1. **Konstrukcja przepisu odsyłająca do stosowania art. 58 Kodeksu Postępowania Administracyjnego.**

Rozwiązania zawarte w art. 15zzzzzn^2 ust. 1 i 2 specustawy koronawirusowej nie stanowią samoistnej podstawy do przywrócenia naruszonych przez stronę terminów. Pierwszy z przywołanych przepisów nakłada na organ administracji publicznej obowiązek zawiadomienia strony o uchybieniu określonym kategoriom terminów. Konsekwencją takiego stwierdzenia jest wyznaczenie stronie 30-dniowego terminu na złożenie przez stronę wniosku o przywrócenie terminu. Jeśli strona złoży taki wniosek, to nie jest on rozpatrywany w specjalnym trybie, tylko w trybie wynikającym z art. 58 Kodeksu Postępowania Administracyjnego – z całą specyfiką tego trybu. Doktryna i orzecznictwo narosłe na tle tego przepisu jednoznacznie i zgodnie wskazują, że wbrew zastosowanej terminologii nie wszystkie terminy mogą podlegać przywróceniu. Tytułem przykładu: „Przepisy art. 58–60 stosuje się do terminów dokonania czynności procesowych przez stronę lub inny podmiot (z wyłączeniem terminów skierowanych do organów administracji publicznej, np. terminu załatwienia sprawy) o charakterze procesowym, np. do terminu do wniesienia odwołania lub zażalenia, terminu do uzupełnienia braków formalnych podania. Natomiast przywróceniu nie podlegają terminy materialne, chyba że taką możliwość przewidują wyraźnie przepisy prawa (por. wyrok NSA z 31.03.2009 r., II GSK 817/08, LEX nr 519797).” (A.Gołęba, Komentarz do art. 58 KPA, Nb 1, w: H.Knysiak-Sudyka, Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, Wolters Kluwer, Warszawa 2019). Terminy materialne uznaje się zatem zasadniczo za nieprzywracalne.

Nie wdając się w szczegółową analizę można przyjąć, że terminem materialnym jest „okres, w którym może nastąpić ukształtowanie praw lub obowiązków jednostki w ramach administracyjnoprawnego stosunku materialnego” (B.Adamiak, J.Borkowski, Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, Warszawa 2011, s. 275), podczas gdy terminem procesowym jest „okres do dokonania czynności procesowej przez podmioty postępowania lub uczestników postępowania” (tamże). Uchybienie terminowi procesowemu powoduje bezskuteczność dokonanej po upływie terminu czynności, uchybienie terminowi materialnemu powoduje, że niemożliwe staje się ukształtowanie administracyjnoprawnego stosunku materialnego. Zwykle prowadzi ono do niemożliwości nawiązania takiego stosunku, ale równie dobrze może polegać na niemożliwości wpływu na treść takiego stosunku. W świetle przedstawionego rozróżnienia wynikający z art. 78 ust. 2 pkt 1 Prawa o ruchu drogowym termin na dokonanie zgłoszenia nabycia lub zbycia pojazdu musi być uznany za termin materialny. To jednak oznacza, że nie podlega on przywróceniu.

Treści art. 15zzzzzn^2 ust. 1 specustawy covidowej w żaden sposób nie można bowiem uznać za wyraźne dopuszczenie do przywrócenia terminów materialnych. Przede wszystkim wynika to z faktu, że wobec

Phoca PDF

wpływu terminów materialnych na osoby trzecie za niezgodne z zasadą demokratycznego państwa prawnego należałoby uznać dopuszczenie do praktycznie nieograniczonego czasem przywracania wszystkich takich terminów.

Skoro jednak terminy przewidziane w art. 78 ust. 2 pkt 1 Prawa o ruchu drogowym nie podlegają przywróceniu w świetle art. 58 KPA, to wykładnia systemowa prowadzi do wniosku, że termin ten nie może być objęty art. 15zzzzzn^2 ust. 1 specustawy covidowej. Przyjęcie przeciwnego założenia prowadziłoby do sytuacji, w której organy administracji byłyby zobligowane do umożliwienia stronom składania wniosków o przywrócenie terminu – o których z góry można powiedzieć, że w każdym przypadku muszą zostać odrzucone jako dotyczące terminu nieprzywracalnego.

Warto zwrócić uwagę na paradoksy, do których prowadziłoby przyjęcie odmiennej interpretacji. Przykładowo: jeśli właściciel pojazdu dokonałby zgłoszenia nabycia pojazdu, ale po 30-dniowym terminie, to w sposób oczywisty nie mógłby wystąpić o przywrócenie terminu – gdyż czynność jako taka byłaby skutecznie dokonana. Jego sytuacja byłaby zatem gorsza niż właściciela, który nie dokonał zgłoszenia czekając na pismo ze strony właściwego organu.

2. **Wyraźne ograniczenie treści art. 15zzzzzn^2 1 specustawy covidowej do terminów upływających w trakcie toczącego się postępowania administracyjnego.**

W przywołanym przepisie prawodawca konsekwentnie posługuje się pojęciem strony wskazując, iż „w przypadku stwierdzenie uchybienia przez stronę" terminom „organ administracji publicznej zawiadamia stronę". Terminologia taka jest uzasadniona w świetle rozważań zawartych w poprzednim punkcie uzasadniających, że przywróceniu co do zasady podlegać mogą jedynie terminy procesowe. Fakt ten znajduje odzwierciedlenie we wskazaniu, że organ bada uchybienia terminu przez stronę.

Przyjęcie zgłoszenia nabycia i zbycia pojazdu nie odbywa się jednak w ramach postępowania administracyjnego. Jest to czynność materialnotechniczna. Postępowanie administracyjne pojawia się dopiero na etapie wymierzenia kary za uchybienie terminu na mocy art. 140mb pkt 2 Prawa o ruchu drogowym. Z punktu widzenia tego postępowania uchybienie terminowi nie było popełnione przez stronę, gdyż miało miejsce nim postępowanie zostało wszczęte, a tym samym nim zobowiązany do dokonania zgłoszenia uzyskał status strony. Oznacza to, że nie ma podstaw do obejmowania treścią art. 15zzzzzn^2 ust. 1 i 2 specustawy covidowej uchybienia terminu na dokonanie zgłoszenia nabycia lub zbycia pojazdu – jako zdarzenia poprzedzającego jakiekolwiek postępowania administracyjne.

Przyjęcie odmiennej interpretacji prowadziłoby do paradoksalnych sytuacji. Tak długo jak organ administracji publicznej nie dokona wszczęcia postępowania w sprawie wymierzenia administracyjnej kary pieniężnej za uchybienie terminu na dokonanie zgłoszenia, osoba zobowiązana nie mogłaby dokonać tego zgłoszenia ze skutkiem zwolnienia z administracyjnej kary pieniężnej. Z kolei po wszczęciu postępowania w sprawie wymierzenia administracyjnej kary pieniężnej skuteczne złożenie wniosku o przywrócenie terminu na dokonanie zgłoszenia czyni postępowanie bezprzedmiotowym. Tyle tylko, że postępowanie jako przedmiotowe musiało być wszczęte, gdyż bez tego nie byłoby żadnej możliwości złożenia wniosku o przywrócenie terminu.

3. **Brak przynależności terminu na dokonanie zgłoszenia nabycia/zbycia pojazdu do którejkolwiek z grup terminów wymienionych w art. 15zzzzzn2 ust. 1 specustawy covidowej.**

Phoca PDF

Przypomnieć w tym miejscu należy, że pomijając wszystkie wcześniejsze argumenty art. 15zzzzzn^2 ust. 1 specustawy covidowej nie dotyczy wszystkich możliwych do wyobrażenia terminów, ale jedynie terminów należących do sześciu wymienionych grup. Są to odpowiednio terminy:

- od zachowania których jest uzależnione udzielenie ochrony prawnej przed organem administracji publicznej,
- do dokonania przez stronę czynności kształtujących jej prawa i obowiązki,
- przedawnienia,
- których niezachowanie powoduje wygaśnięcie lub zmianę praw rzeczowych oraz roszczeń i wierzytelności, a także popadnięcie w opóźnienie,
- zawitych, z niezachowaniem których ustawa wiąże ujemne skutki dla strony,
- 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.

Z oczywistych względów termin na dokonanie zgłoszenia zbycia/nabycia pojazdu nie należy do grup: 1 (nie jest z nim związana kwestia udzielania ochrony prawnej), 3 (z upływem terminu nie jest związana utrata możliwości skutecznego wystąpienia z roszczeniem), 5 (po upływie terminu dalej można czynności zgłoszenia nabycia/zbycia pojazdu dokonać – zatem nie jest to termin zawity) oraz 6 (nie mamy do czynienia z obowiązkami dotyczącymi wpisu do odpowiedniego rejestru podmiotowego). Potencjalnie zatem należy rozważyć przynależność wskazanych terminów do grupy 2 i 4.

Analizując grupę drugą należy zauważyć, że art. 15zzzzzn^2 ust. 1 pkt 2 specustawy covidowej jest jednym z dwóch punktów, które w swojej treści dodatkowo odwołują się do pojęcia strony. Rozważany punkt wymaga aby uchybienie było związane z terminem do dokonania przez stronę czynności kształtujących jej prawa i obowiązki. Czynność kształtująca prawa i obowiązki ma być zatem dokonywane przez stronę, tymczasem jak zostało wskazane we wcześniejszym punkcie termin na dokonanie zgłoszenia nabycia lub zbycia pojazdu upływa przed nabyciem przez daną osobę statusu strony. Wyklucza to możliwość objęcia tego terminu rozważaną grupą.

Rozważenie art. 15zzzzzn^2 ust. 1 pkt 4 specustawy covidowej jest niezbędne ze względu na użyte tam określenie „opóźnienie". Z punktu widzenia języka potocznego faktycznie możliwe byłoby uznanie, że uchybienie terminowi na zgłoszenie nabycia lub zbycia pojazdu prowadzi do powstania opóźnienia. Należy jednak zwrócić uwagę na fakt, że prawo administracyjne w odniesieniu do naruszenia wyznaczonych terminów posługuje się dość konsekwentnie pojęciem „uchybienia terminowi", zastrzegając pojęcie opóźnienia do sytuacji faktycznej prowadzącej do wydłużenia postępowania (por. art. 35 §5 KPA). Pojęcie opóźnienia jest natomiast powszechnie stosowane w przypadku prawa cywilnego i właśnie w takim znaczeniu zostało użyte w analizowanym przepisie. Zwrócić należy uwagę, że pierwsza część pkt 4 w sposób wyraźny odwołuje się do prawa cywilnego – najpierw poprzez literalne przywołanie prawa rzeczowego, a następnie użycie określeń „roszczenia" i „wierzytelności", które jednoznacznie przynależą do prawa zobowiązań. Wykładnia systemowa nakazuje zatem przyjąć, że przywołane w tym przepisie opóźnienie też ma charakter cywilistyczny. Jeśli jednak tak, to uchybienie terminowi na dokonanie zgłoszenia nabycia lub zbycia pojazdu tutaj nie należy, gdyż ma ona charakter administracyjnoprawny, a nie cywilnoprawny.

W konsekwencji termin na zgłoszenie nabycia/zbycia pojazdu nie należy do żadnej z grup terminów wymienionych w art. 15zzzzzn^2 ust. 1 specustawy covidowej.

Phoca PDF

Uzasadnia to udzieloną odpowiedź.

Phoca PDF