

redakcja naukowa Monika Augustyniak
Monika Augustyniak, Jarosław Czerw, Artur Mudrecki

A large, bold, yellow letter 'Q' is centered on a solid blue square background.A large, stylized yellow ampersand symbol (&) is centered on a solid black square background.A large, bold, yellow letter 'A' is centered on a solid black square background.

**Postępowanie
administracyjne
przed
egzaminem**

Postępowanie administracyjne przed egzaminem

redakcja naukowa Monika Augustyniak
Monika Augustyniak, Jarosław Czerw, Artur Mudrecki

Zamów książkę w księgarni internetowej

proinfo.pl
księgarnia internetowa

LEGENDA



pytanie



wyjątek od zasad czy reguł / uwaga



najważniejsze informacje



norma prawna



niezbędna wiedza



literatura



zob. wcześniej opisane zagadnienia



orzecznictwo



uzupełnienie



przykład

Stan prawny na 1 lipca 2023 r.

Recenzent

Dr hab. Leszek Bielecki, prof. UJK

Wydawca

Izabella Matecka

Redaktor prowadzący

Katarzyna Gierłowska

Opracowanie redakcyjne

Agata Czuj

Projekt graficzny

Wojtek Janikowski

Poszczególne części opracowali:

Monika Augustyniak – rozdz. I pkt 1.1, 1.2, 1.3, 1.4, 1.5, 1.6, 1.7, 1.8, 1.9, 1.10,

1.11, 1.12, 1.15; rozdz. II pkt 2.7, 2.8, 2.9, 2.10, 2.11, 2.12, 2.13;

rozd. IV pkt 4.6, 4.7

Jarosław Czerw – rozdz. II pkt 2.1, 2.2, 2.3, 2.4, 2.5, 2.6, 2.14, 2.15;

rozd. III pkt 3.1, 3.2, 3.3, 3.4, 3.5, 3.6; rozdz. IV pkt 4.1

Artur Mudrecki – rozdz. I pkt 1.13, 1.14; rozdz. IV pkt 4.2, 4.3, 4.4, 4.5, 4.8

© Copyright by Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2023

ISBN 978-83-8328-791-1

Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o.

Dział Praw Autorskich

01-208 Warszawa, ul. Przykopowa 33

tel. 728 313 462

e-mail: PL-ksiazki@wolterskluwer.com

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

SPIS TREŚCI

4	WYKAZ SKRÓTÓW
11	WSTĘP
13	ROZDZIAŁ I Zagadnienia ogólne i instytucje procesowe postępowania administracyjnego
13	1.1. Postępowanie administracyjne – pojęcie i zakres obowiązywania
23	1.2. Zasady ogólne postępowania administracyjnego
45	1.3. Organ administracji publicznej – pojęcie i zdolność prawna organu oraz jego właściwość
52	1.4. Właściwość organu – rodzaje
56	1.5. Spory o właściwość i spory kompetencyjne
59	1.6. Wyłączenie pracownika oraz organu
65	1.7. Strona postępowania administracyjnego
70	1.8. Zdolność administracyjna
71	1.9. Pełnomocnictwo procesowe
74	1.10. Podmioty na prawach strony i inni uczestnicy
90	1.11. Doręczenia
106	1.12. Instytucja pomocy prawnej
110	1.13. Wezwania
115	1.14. Terminy
120	1.15. Instytucja ponaglenia
125	ROZDZIAŁ II Czynności procesowe trybu zwykłego postępowania administracyjnego
125	2.1. Wszczęcie postępowania
131	2.2. Rodzaje pism – podania
138	2.3. Metryki spraw, protokoły, adnotacje
138	Metryki spraw
140	Protokoły i adnotacje

145	2.4. Udostępnianie akt – zasady i formy
148	2.5. Dowody – rodzaje
149	Dokumenty
150	Zeznania świadków
152	Opinie biegłych
153	Ogłędziny
158	2.6. Rozprawa
161	2.7. Mediacja w postępowaniu administracyjnym – zakres podmiotowy i przedmiotowy
171	2.8. Zawieszenie postępowania
177	2.9. Decyzja administracyjna
191	2.10. Współdziałania organów administracji publicznej w orzekaniu w sprawie indywidualnej
195	2.11. Rektyfikacja decyzji administracyjnej
200	2.12. Umorzenie postępowania administracyjnego
205	2.13. Ugoda administracyjna
207	Przesłanki dopuszczalności zawarcia ugody
216	2.14. Milczące załatwienie sprawy
218	2.15. Postanowienia
222	ROZDZIAŁ III Zwyczajne i nadzwyczajne środki zaskarżenia
222	3.1. Odwołanie i wnioski o ponowne rozpatrzenie sprawy
232	3.2. Zażalenie
235	3.3. Wznowienie postępowania – przesłanki i tryb
248	3.4. Stwierdzenie nieważności decyzji
254	3.5. Zmiana lub uchylene ostatecznej decyzji administracyjnej
258	3.6. Wygaśnięcie decyzji administracyjnej
261	ROZDZIAŁ IV Inne przepisy postępowania administracyjnego – zakres przedmiotowy
261	4.1. Postępowanie uproszczone
264	4.2. Przepisy szczególne w sprawach ubezpieczeń społecznych
265	<i>Zasada lex specialis derogat legi generali</i>

266	Pojęcie spraw z zakresu ubezpieczeń społecznych
268	Odwołanie w sprawach ubezpieczeń społecznych
268	Właściwość rzeczowa sądów powszechnych
270	Forma odwołania
270	Decyzje wydane w trybie wyjątku
274	4.3. Udział prokuratora
283	4.4. Administracyjne kary pieniężne
290	4.5. Wydawanie zaświadczeń
290	Pojęcie i charakter zaświadczenia
292	Osoby uprawnione do żądania wydania zaświadczenia
293	Termin i forma wydania zaświadczenia
294	Postanowienie o odmowie wydania zaświadczenia i możliwość jego wzruszenia
296	Ograniczenia w przedstawianiu zaświadczenia na żądanie przez organ
299	4.6. Skargi, wnioski i petycje
320	4.7. Europejska współpraca administracyjna
325	4.8. Opłaty i koszty postępowania
333	LITERATURA

WSTĘP

Założeniem przyjętym przez autorów niniejszej książki było połączenie koncepcji teoretycznych instytucji procesowych postępowania administracyjnego z poglądami przedstawionymi w aktualnym orzecznictwie sądowoadministracyjnym.

Celem opracowania jest przedstawienie najważniejszych zagadnień objętych zakresem podmiotowym i przedmiotowym postępowania administracyjnego, zaprezentowanych w sposób przystępny (w zakresie formy) dla studentów i aplikantów. Książka ma służyć jej adresatom do analizy instytucji procesowych, by wykształcić umiejętności poznania i stosowania przepisów procedury administracyjnej.

Przedstawione zagadnienia w książce mają służyć studentom zarówno do przygotowania się do egzaminów na studiach, jak i na aplikacje prawnicze. Mogą stać się także cennymi wskazówkami w zakresie stosowania przepisów postępowania administracyjnego dla organów administracji publicznej i sądów administracyjnych.

Od autorów

1.14. Terminy

Rozdział 10 Kodeksu postępowania administracyjnego dotyczy terminów. Uregulowano w nim sposób obliczania terminów procesowych, właściwość organów do przywrócenia terminu oraz możliwość wstrzymania wykonania decyzji lub postanowienia, gdy został złożony wniosek o przywrócenie terminu. Terminy odgrywają ważną rolę w postępowaniu administracyjnym, bowiem wpływają na dynamikę postępowania. Opisywany rozdział dotyczy terminów dla stron postępowania.

Generalnie terminy dzielimy na terminy prawa procesowego i materialnego. Jedynie terminy prawa procesowego podlegają przywróceniu. Natomiast w stosunku do terminów prawa materialnego i terminów zawitych nie można żądać przywrócenia terminu. Poza tym występują terminy instrukcyjne, które mają zastosowanie w stosunku do organów administracji publicznej¹⁷⁶.

Sposób obliczania terminu został określony w art. 57 k.p.a. Przepis ten stanowi, że jeżeli początkiem terminu określonego w dniach jest pewne zdarzenie, przy obliczaniu tego terminu nie uwzględnia się dnia, w którym zdarzenie nastąpiło. Upływ ostatniego z wyznaczonej liczby dni uważa się za koniec terminu (§ 1). Terminy określone w tygodniach kończą się z upływem tego dnia w ostatnim tygodniu, który nazwą odpowiada początkowemu dniowi terminu (§ 2).

Terminy określone w miesiącach kończą się z upływem tego dnia w ostatnim miesiącu, który odpowiada początkowemu dniowi terminu, a gdyby takiego dnia w ostatnim miesiącu nie było – w ostatnim dniu tego miesiąca (§ 3). Terminy określone w latach kończą się z upływem tego dnia w ostatnim roku, który odpowiada początkowemu dniowi terminu, a gdyby takiego dnia w ostatnim roku nie było – w dniu poprzedzającym bezpośrednio ten dzień (§ 3a). Jeżeli koniec terminu do wykonania

176. A. Wrzesińska-Nowacka [w:] W. Bochenek i in., *Kodeks postępowania administracyjnego...*, red. E. Klat-Górska, A. Mudrecki, 2018, s. 256–257.

czynności przypada na dzień uznany ustawowo za wolny od pracy lub na sobotę, termin upływa następnego dnia, który nie jest dniem wolnym od pracy ani sobotą (§ 4).

Z cytowanego przepisu wynika, że dzień doręczenia decyzji nie jest zaliczany do obliczenia terminu. We wskazanej regulacji opisano sposób obliczenia terminu określonego w dniach, tygodniach, miesiącach oraz latach. Należy podkreślić, że gdy termin upływa w sobotę, niedzielą oraz w dni ustawowo wolne od pracy (np. Święto Trzech Króli, 1 maja, 3 maja czy 15 sierpnia), to upływa następnego dnia.

Artykuł 57 § 5 k.p.a. opisuje, kiedy termin jest zachowany.

Termin uważa się za zachowany, jeżeli przed jego upływem pismo zostało:

- 1) wysłane na adres do doręczeń elektronicznych organu administracji publicznej, a nadawca otrzymał dowód otrzymania, o którym mowa w art. 41 u.d.e.;
- 2) nadane w polskiej placówce pocztowej operatora wyznaczonego w rozumieniu ustawy z 23.11.2012 r. – Prawo pocztowe albo placówce pocztowej operatora świadczącego pocztowe usługi powszechne w innym państwie członkowskim Unii Europejskiej, Konfederacji Szwajcarskiej albo państwie członkowskim Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) – stronie umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym;
- 3) złożone w polskim urzędzie konsularnym;
- 4) złożone przez żołnierza w dowództwie jednostki wojskowej;
- 5) złożone przez członka załogi statku morskiego kapitanowi statku;
- 6) złożone przez osobę pozbawioną wolności w administracji zakładu karnego.

Pismo, co do którego przewidziano termin do dokonania określonej czynności w pierwszej kolejności, może zostać złożone do organu administracji publicznej. Kolejnym sposobem dotrzymania terminu doręczeń jest skorzystanie z poczty elektronicznej pod warunkiem otrzymania przez nadawcę potwierdzenia otrzymania. Wydaje się, że w dobie cyfryzacji coraz częściej będzie wykorzystywana ta forma doręczeń.

Z dniem 3.07.2019 r.¹⁷⁷ rozszerzono katalog jednostek pocztowych, w których nadanie również będzie uznawane za dotrzymanie terminu, tj. o państwa członkowskie Unii Europejskiej, Konfederację Szwajcarską i kraje EFTA.

Tradycyjnie termin będzie dotrzymany, gdy pismo złożone zostanie w polskim urzędzie konsularnym podczas pobytu za granicą. Z kolei żołnierz może składać pisma u dowódcy jednostki, a członek załogi kapitanowi statku. Poza tym osoba skazana lub tymczasowo aresztowana może złożyć pismo w administracji zakładu karnego. Opisane rozwiązania mają na celu ułatwienie w zakresie wysłania pism procesowych, przewidując różne sytuacje życiowe.

Bardzo istotną instytucją występującą w postępowaniu administracyjnym jest przywrócenie terminu. Przepis art. 58 § 1 k.p.a. stanowi, że w razie uchybienia terminu należy przywrócić termin na prośbę zainteresowanego, jeżeli uprawdopodobni, że uchybienie nastąpiło bez jego winy. Po pierwsze, aby złożyć wskazany wniosek, termin do dokonania tej czynności musi być uchybiony. Przywrócenie terminu musi być rozpatrywane jedynie na wniosek. Nie jest możliwe prowadzenie w tym zakresie postępowania z urzędu.

Użycie w analizowanej regulacji prawnej sformułowania „jeżeli uprawdopodobni, że uchybienie nastąpiło bez jego winy” oznacza, że wnioskodawca nie musi udowodnić, że uchybienie terminu nie nastąpiło z jego winy. Oznacza to, że uprawdopodobnienie jest czymś mniejszym niż udowodnienie. Wystarczy, że z okoliczności wskazanych przez stronę wynika, iż myśląc logicznie, strona uprawdopodobniła, że niedotrzymanie terminu nie wynikało z jej winy. Najczęściej przyczyną uchybienia jest choroba zarówno strony, jak i jej pełnomocnika lub osoby zobowiązanej do nadania przesyłki. Czasami nieszczęśliwy wypadek lub nagła choroba bliskich, lub śmierć może być podstawą do przywrócenia terminu. W niektórych sytuacjach następuje przywrócenie terminu, gdy strona

177. Art. 57 § 5 pkt 2 zmieniony przez art. 1 pkt 2 ustawy z 16.05.2019 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. poz. 1133).

ma trudności w poruszaniu się. Natomiast niedbalstwo samej strony lub jej pełnomocnika czy też pracownika nie jest wystarczającą podstawą do przywrócenia terminu. Wówczas strona może mieć roszczenie w stosunku do swojego pełnomocnika lub pracownika z tytułu szkody poniesionej przez działanie lub zaniechanie tych osób.

Trzeba pamiętać, że 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 (art. 58 § 2 k.p.a.). Siedmiodniowy termin powinno się liczyć na przykład od dnia ustania choroby lub ustania przyczyny. Dodatkowym obowiązkiem wnioskodawcy o przywrócenie terminu jest dopełnienie czynności, którym uchybiła. Może to być załączenie odwołania od decyzji organu I instancji lub zażalenia od postanowienia organu I instancji. Organ w przypadku stwierdzenia takiego uchybienia może wezwać strony do usunięcia braków formalnych w tym zakresie. Nie jest dopuszczalne przywrócenie terminu do złożenia prośby o przywrócenie siedmiodniowego terminu przewidzianej w art. 58 § 2. Oznacza to brak możliwości w tym trybie składania wniosku o przywrócenie terminu siedmiodniowego do złożenia wniosku.

Właściwość organów do rozpatrzenia wniosku o przywrócenie terminu została określona w art. 59 k.p.a. O przywróceniu terminu postanawia właściwy w sprawie organ administracji publicznej. Od postanowienia o odmowie przywrócenia terminu służy zażalenie (§ 1). Natomiast o przywróceniu terminu do wniesienia odwołania lub zażalenia postanawia ostatecznie organ właściwy do rozpatrzenia odwołania lub zażalenia. Na postanowienie o odmowie przywrócenia terminu do wniesienia odwołania lub zażalenia wydane przez organ odwoławczy, na przykład przez Samorządowe Kolegium Odwoławcze jako kończące postępowanie, przysługuje skarga do wojewódzkiego sądu administracyjnego (art. 3 § 2 pkt 2 p.p.s.a.).

Ustawodawca w art. 60 k.p.a. przewidział możliwość wstrzymania wykonania decyzji organu administracyjnego lub postanowienia. Musi to nastąpić na żądanie strony przed rozpatrzeniem prośby o przywrócenie

terminu do wniesienia odwołania lub zażalenia. Brak jest określenia przesłanek, kiedy można wstrzymać wykonanie decyzji lub postanowienie. Na takie postanowienie nie przysługuje zażalenie. Nie należy zapominać, że jedynie w stosunku do decyzji i postanowień nadających się do egzekucji istnieje możliwość wstrzymania ich wykonania. Natomiast w stosunku do decyzji odmownej nie ma możliwości wstrzymania wykonania.



1. Czy gdy termin do wniesienia odwołania mija w sobotę, to będzie on zachowany, gdy strona wyśle pismo w poniedziałek?

Tak. Zob. art. 57 § 4 k.p.a.



2. Czy nadanie przesyłki pocztowej w Szwajcarii będzie równoznaczne z zachowaniem terminu?

Tak. Zob. art. 57 § 5 pkt 2 k.p.a.



3. Czy strona do wniosku o przywrócenie terminu do wniesienia odwołania powinna dołączyć odwołanie?

Tak. Zob. art. 58 § 2 k.p.a. Gdy tego nie zrobi, organ administracji może wezwać ją o uzupełnienie braków.



Pytania kluczowe:

1. Omów przesłanki do przywrócenia terminu.
2. Omów różnice między uprawdopodobnieniem a udowodnieniem braku wizy.
3. Czy można wstrzymać wykonanie decyzji przed rozstrzygnięciem wniosku o przywrócenie terminu?



Orzecznictwo:

1. Przy liczeniu biegu trzydziestodniowego terminu z art. 91 ust. 1 u.s.g. ma zastosowanie przepis art. 57 § 4 k.p.a. przewidujący, że do terminu nie wlicza się ustawowo wolnego od pracy, jeżeli wypada on w ostatnim dniu terminu (wyrok NSA z 5.04.2022 r., III FSK 4806/21, LEX nr 3422097).

2. Ustanowiony pełnomocnik odpowiada za błędy i zaniechania pracownika kancelarii. Jeżeli pracownik kancelarii odpowiedzialny za wysłanie skargi do sądu dopuści się zaniedbania, to jest ono traktowane jako wina pełnomocnika profesjonalnego, który jako jego przełożony zlecił mu wykonanie takiego zadania. Właściwa organizacja wewnętrznej pracy kancelarii jest traktowana jako dochowanie staranności warunkującej brak winy w uchybieniu terminu (wyrok NSA z 10.02.2023 r., II GSK 1173/19, LEX nr 3508096).
3. Instytucja przywrócenia terminu stwarza możliwość skutecznego dokonania przez stronę czynności procesowej w sytuacji, gdy upłynął już termin do jej podjęcia. Instytucja ta ma więc zastosowanie jedynie w sytuacji uchybienia terminowi, czyli dokonania czynności procesowej już po upływie przewidzianego prawem terminu do jej dokonania, a więc gdy termin procesowy rozpoczął swój bieg i uwzględniając jego długość w określonym dniu, swój bieg również zakończył. Stwierdzenie braku uchybienia terminowi do dokonania czynności procesowej powoduje, że wniosek o przywrócenie terminu do jej dokonania staje się bezprzedmiotowy (wyrok NSA z 15.11.2022 r., II OSK 1657/21, LEX nr 3478958).

1.15. Instytucja ponaglenia



1. Na czym polega instytucja ponaglenia i komu przysługuje?

Zgodnie z art. 37 § 1 k.p.a. instytucja ponaglenia przysługuje stronie, jeżeli:

- ▶ nie załatwiono sprawy w terminie określonym w art. 35 lub przepisach szczególnych ani w terminie wskazanym zgodnie z art. 36 § 1 (**bezczyarność**);
- ▶ postępowanie jest prowadzone dłużej, niż jest to niezbędne do załatwienia sprawy (**przewlekłość**).

Ponaglenie, które zawiera obligatoryjnie uzasadnienie, wnosi się:

- ▶ do organu wyższego stopnia za pośrednictwem organu prowadzącego postępowanie;
- ▶ do organu prowadzącego postępowanie – jeżeli nie ma organu wyższego stopnia.

Natomiast gdy ponaglenie zostało wniesione przed upływem terminu określonego w art. 35 k.p.a. albo przepisach szczególnych, organ prowadzący postępowanie pozostawia ponaglenie bez rozpoznania.

Organ prowadzący postępowanie jest obowiązany przekazać ponaglenie organowi wyższego stopnia bez zbędnej zwłoki, nie później niż w terminie siedmiu dni od dnia jego otrzymania. Organ przekazuje ponaglenie wraz z niezbędnymi odpisami akt sprawy. Przekazując ponaglenie, organ jest obowiązany ustosunkować się do niego.

Organ rozpatruje ponaglenie w terminie siedmiu dni od dnia jego otrzymania i wydaje postanowienie, w którym:

- ▶ wskazuje, czy organ rozpatrujący sprawę dopuścił się beczynności lub przewlekłego prowadzenia postępowania (jednocześnie stwierdza, czy miało ono miejsce z rażącym naruszeniem prawa);
- ▶ w przypadku stwierdzenia beczynności lub przewlekłości: zobowiązuje organ rozpatrujący sprawę do załatwienia sprawy (wyznaczając termin do jej załatwienia, jeżeli postępowanie jest niezakończony); zarządza wyjaśnienie przyczyn i ustalenie osób winnych beczynności lub przewlekłości, a w razie potrzeby także podjęcie środków zapobiegających beczynności lub przewlekłości w przyszłości (zob. art. 37 § 6 k.p.a.).

Q

2. Czy przewlekłość postępowania obejmuje na przykład mnożenie przez organ czynności dowodowych ponad potrzeby wynikające z istoty sprawy?

Tak. Przewlekłość postępowania może obejmować takie przypadki prowadzenia postępowania, jak na przykład: wykonywanie czynności w dużym odstępie czasu, wykonywanie czynności pozornych powodujących, że formalnie organ nie jest beczynny, mnożenie przez organ

czynności dowodowych ponad potrzeby wynikające z istoty sprawy, stan zastoju procesowego wynikający z zaniechania lub wadliwości działań organu (zob. postanowienie WSA w Olsztynie z 14.04.2023 r., II SAB/OI 49/23, LEX nr 3519768).

Wskazać należy że pojęcie „przewlekłość postępowania” obejmuje „opieszale, niesprawne i nieskuteczne działanie organu, w sytuacji gdy sprawa mogła być załatwiona w terminie krótszym, jak również nieuzasadnione przedłużanie terminu załatwienia sprawy” (wyrok WSA we Wrocławiu z 21.03.2023 r., III SAB/Wr 1196/22, LEX nr 3517704).



3. Jakiej odpowiedzialności podlega pracownik organu administracji publicznej, jeżeli z nieuzasadnionych przyczyn nie załatwił sprawy w terminie lub prowadził postępowanie dłużej, niż było to niezbędne do załatwienia sprawy?

Zgodnie z art. 38 k.p.a.: „Pracownik organu administracji publicznej podlega odpowiedzialności porządkowej lub dyscyplinarnej albo innej odpowiedzialności przewidzianej w przepisach prawa, jeżeli z nieuzasadnionych przyczyn nie załatwił sprawy w terminie lub prowadził postępowanie dłużej, niż było to niezbędne do załatwienia sprawy”.

W piśmiennictwie wskazuje się, że „odpowiedzialność dyscyplinarna związana jest, jak wskazują przepisy powszechnie obowiązującego prawa, z naruszeniem obowiązków przez pracownika. Istota tej odpowiedzialności polega na stosowaniu kar represyjnych, tj. kar za naruszenie obowiązków pracowniczych w znaczeniu *sensu stricto*, reguł postępowania wyznaczanych pojęciem godności i powagi urzędu czy też zawodu, a także reguł wykonywania zawodu określonych normami zawodowymi, etyką i deontologią”¹⁷⁸.

178. M. Taraszkiewicz, *Warunki odpowiedzialności dyscyplinarnej pracowników administracji publicznej – zagadnienia wybrane*, PPP 2020/2, s. 71–80.



4. Jaki charakter prawny ma postanowienie organu rozpatrującego ponaglenie?

Jak wskazuje się w judykaturze, „postanowienie organu rozpatrującego ponaglenie ma charakter wypadkowy (incydentalny), nie kończy postępowania w sprawie beczynności lub przewlekłego prowadzenia postępowania. Jest to postanowienie mające na celu likwidację beczynności lub przewlekłego prowadzenia postępowania przez organ administracji publicznej, stanowi też warunek formalny wystąpienia ze skargą do sądu administracyjnego w zakresie beczynności lub przewlekłego prowadzenia postępowania przez organ. Co istotne, z punktu widzenia rozpatrywanej sprawy na postanowienie organu rozpatrującego ponaglenie nie przysługuje zażalenie ani skarga do sądu administracyjnego” (wyrok WSA w Łodzi z 27.05.2022 r., II SA/Łd 58/22, LEX nr 3365287).



Pytania kluczowe:

1. Na czym polega przewlekłość i beczynność postępowania administracyjnego?
2. W jakim terminie organ prowadzący postępowanie jest obowiązany przekazać ponaglenie organowi wyższego stopnia?



Informacje dodatkowe:

1. „Beczynność organu administracji publicznej ma miejsce wówczas, gdy w prawie ustalonym terminie organ administracji publicznej nie podjął żadnych czynności w sprawie lub gdy wprowadził postępowanie w sprawie, jednakże, mimo istnienia ustawowego obowiązku, nie zakończył go wydaniem w terminie decyzji, postanowienia lub też innego aktu lub nie podjął stosownej czynności” (postanowienie WSA w Olsztynie z 14.04.2023 r., II SAB/OI 35/23, LEX nr 3519914).
2. „Rażącym naruszeniem prawa będzie stan, w którym – bez żadnej wątpliwości i wahań – można stwierdzić, że naruszono prawo w sposób oczywisty. Kwalifikacja naruszenia jako rażące musi posiadać

pewne dodatkowe cechy w stosunku do stanu określonego jako zwykle naruszenie. Dla uznania rażącego naruszenia prawa nie jest wystarczające samo przekroczenie przez organ ustawowych obowiązków, czyli także terminów załatwienia sprawy. Przekroczenie musi być znaczne i niezaprzeczalne. Rażące opóźnienie w podejmowanych przez organ czynnościach musi być w oczywisty sposób pozbawione jakiegokolwiek racjonalnego uzasadnienia” (wyrok WSA we Wrocławiu z 21.03.2023 r., III SAB/Wr 1196/22, LEX nr 3517704).

ROZDZIAŁ II

Czynności procesowe trybu zwykłego postępowania administracyjnego

2.1. Wszczęcie postępowania

Postępowanie administracyjne wszczynane jest na żądanie strony (na wniosek) lub z urzędu (art. 61 § 1 k.p.a.). Postępowanie administracyjne może być także wszczęte z inicjatywy (na żądanie) innego uprawnionego podmiotu (potencjalnego uczestnika na prawach strony: przede wszystkim organizacji społecznej, prokuratora, Rzecznika Praw Obywatelskich, Rzecznika Praw Dziecka i Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców). Inicjatora postępowania w danej sprawie wskazują najczęściej przepisy prawa administracyjnego materialnego. Tak więc to przepisy prawa materialnego rozstrzygają o tym, czy w danej sprawie postępowanie administracyjne może być wszczęte na żądanie (na wniosek) czy też z urzędu. Jeśli jednak przepisy prawa materialnego nie wskazują wyraźnie inicjatorów postępowania, to: 1) sprawy, których przedmiotem jest rozszerzenie uprawnień strony, są wszczynane na wniosek strony; 2) sprawy, których przedmiotem jest ograniczenie sfery uprawnień strony, są wszczynane z urzędu¹.

Żądanie (wniosek) o wszczęcie postępowania wnosi się do organu administracji publicznej na piśmie, za pomocą telefaksu lub ustnie do

1. Z.R. Kmiecik, *Postępowanie administracyjne, postępowanie egzekucyjne w administracji i postępowanie sądownoadministracyjne*, Warszawa 2019, s. 131.

protokołu. Żądanie utrwalone w postaci elektronicznej wnosi się na adres do doręczeń elektronicznych lub za pośrednictwem konta w systemie teleinformatycznym organu administracji publicznej (art. 63 § 1 zdanie pierwsze i drugie k.p.a.).

W przypadku postępowania administracyjnego wszczynanego na żądanie strony (na wniosek) wszczęcie postępowania administracyjnego nie jest uzależnione od woli urzędnika czy też uznania organu, ponieważ ma miejsce (z mocy prawa) w dniu złożenia żądania².

Wyjątkowo organ administracji publicznej może ze względu na szczególnie ważny interes strony wszcząć z urzędu (a także na żądanie potencjalnego uczestnika na prawach strony) postępowanie także w sprawie, w której przepis prawa wymaga wniosku strony (art. 61 § 2 zdanie pierwsze k.p.a.). Postępowanie wszczęte z urzędu na podstawie art. 61 § 2 k.p.a. dotyczyć może jedynie sprawy, w której przepis prawa wymaga wniosku strony, nie jest zatem dopuszczalne wszczęcie z urzędu postępowania odwoławczego³. Jednak okoliczność, czy organ może wszcząć z urzędu postępowanie w danej sprawie, jest pozostawione decyzji organu, który samodzielnie ocenia istnienie przesłanek wszczęcia postępowania z urzędu (określonych w art. 61 § 2 k.p.a.)⁴. Przy czym organ obowiązany jest uzyskać na to zgodę strony w toku postępowania, a w razie nieuzyskania zgody – postępowanie umorzyć (art. 61 § 2 zdanie drugie k.p.a.). Oznacza to, że organ na podstawie art. 61 § 2 k.p.a. może wszcząć postępowania z urzędu jedynie na podstawie przekonania, że przemawia za tym szczególnie ważny interes strony. Ostatecznie jednak decyzji o kontynuowaniu wszczętego przez organ postępowania dokonuje strona tego postępowania, udzielając zgodę na jego kontynuowanie lub też nie udzielając jej. Zgoda powinna być udzielona w sposób wyraźny, a nie dorozumiany. Zgoda powinna posiadać formę podania określoną w art. 63 § 1 k.p.a. Jeśli

2. Wyrok NSA w Warszawie z 8.10.1999 r., IV SAB 43/99, LEX nr 48184.

3. G. Łaszczyca, *Szczególny przypadek wszczęcia postępowania administracyjnego z urzędu*, PiP 2002/1, s. 66–75.

4. Wyrok NSA z 26.07.2022 r., I OSK 1820/21, LEX nr 3417712.

zgoda nie została sporządzana w takiej formie, to strona może udzielić jej ustnie do protokołu sporządzonego przez pracownika organu (art. 67–72 k.p.a.). Najpóźniejszym momentem uzyskania zgody strony na kontynuowanie wszczętego przez organ postępowania jest dzień wydania rozstrzygnięcia w sprawie po przeprowadzeniu postępowania wyjaśniającego⁵.

Datą wszczęcia postępowania administracyjnego na żądanie strony jest dzień doręczenia żądania organowi administracji publicznej (art. 61 § 3 k.p.a.)⁶. Datą wszczęcia postępowania na żądanie strony wniesione drogą elektroniczną jest dzień wystawienia dowodu otrzymania, o którym mowa w art. 41 u.d.e. (art. 61 § 3a k.p.a.). Zatem datą wszczęcia postępowania administracyjnego na żądanie strony jest: data wpływu do organu żądania na piśmie utrwalonym w postaci papierowej albo zgłoszenia do protokołu żądania ustnego lub w przypadku utrwalenia pisma w postaci elektronicznej dzień wystawienia dowodu otrzymania⁷.

Za datę wszczęcia postępowania administracyjnego z urzędu należy uznać dzień pierwszej czynności urzędowej dokonanej w sprawie, której postępowanie dotyczy, przez organ do tego uprawniony, działający w granicach przysługujących mu kompetencji, pod warunkiem że o czynności tej powiadomiono stronę⁸. Czynnością taką będzie przede wszystkim dzień zawiadomienia o wszczęciu postępowania, a w przypadku braku takiego zawiadomienia, dzień pierwszego wezwania w sprawie⁹.

Z datą wszczęcia postępowania administracyjnego powstają określone skutki procesowe, w tym między innymi: rozpoczyna bieg termin załatwienia sprawy, powstają obowiązki procesowe organu oraz uczestników postępowania, strony uzyskują uprawnienia procesowe. Od momentu

5. R. Stankiewicz, *Wszczęcie postępowania [w:] Postępowanie administracyjne i sądowno-administracyjne*, red. M. Wierzbowski, Warszawa 2020, s. 125.

6. Z.R. Kmieciak, *Wszczęcie ogólnego postępowania administracyjnego na żądanie*, „Ius Novum” 2008/1, s. 114–128.

7. B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądowno-administracyjne*, Warszawa 2021, s. 239.

8. Wyrok NSA w Warszawie z 26.10.1999 r., III SA 7955/98, LEX nr 43944.

9. R. Hauser, *Wszczęcie postępowania administracyjnego*, RPEiS 1998/1, s. 3.

wszczęcia postępowania powstaje konieczność zapewnienia stronie czynnego udziału w postępowaniu¹⁰.

O wszczęciu postępowania administracyjnego z urzędu lub na żądanie jednej ze stron należy zawiadomić wszystkie osoby będące stronami w sprawie (art. 61 § 4 k.p.a.). W związku z powyższym organ administracji publicznej jest zobowiązany do zawiadomienia o wszczęciu postępowania wszystkich podmiotów, które mają w danej sprawie interes prawny lub obowiązek¹¹. Zawiadomienie to powinno być dokonane w formie pisemnej, nie jest ono jednak ani postanowieniem, ani decyzją w rozumieniu przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego¹². W zawiadomieniu o wszczęciu postępowania administracyjnego organ powinien określić przedmiot tego postępowania i wskazać przepisy prawa materialnego, na podstawie których zamierza prowadzić postępowanie¹³.

Q

1. Kto może być inicjatorem wszczęcia postępowania administracyjnego?

Postępowanie administracyjne wszczynają się na żądanie strony lub z urzędu (art. 61 § 1 k.p.a.). Postępowanie administracyjne może być także wszczęte z inicjatywy innego uprawnionego podmiotu.

Q

2. W jakiej formie można wnieść do organu administracji publicznej żądanie o wszczęcie postępowania administracyjnego?

Żądanie (wniosek) o wszczęcie postępowania administracyjnego wnosi się do organu administracji publicznej na piśmie, za pomocą telefaksu lub ustnie do protokołu. Żądanie utrwalone w postaci elektronicznej wnosi się na adres do doręczeń elektronicznych lub za pośrednictwem konta w systemie teleinformatycznym organu administracji publicznej (art. 63 § 1 zdanie pierwsze i drugie k.p.a.).

10. A. Skóra, P. Kardasz [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz do art. 61–126*, t. II, red. M. Karpiuk, P. Krzykowski, Olsztyn 2020, art. 61.

11. P. Przybyś, *Kodeks postępowania administracyjnego...*, 2021, art. 61.

12. R. Stankiewicz, *Wszczęcie postępowania*, s. 123.

13. Postanowienie NSA z 27.04.2007 r., II OW 10/07, ONSAiWSA 2008/2, poz. 30.

Q

3. Czy w przypadku postępowań wszczynanych na żądanie strony (na wniosek) możliwe jest ich wszczęcie z urzędu?

Tak, ale tylko wyjątkowo. Wyjątkowo organ administracji publicznej może, ze względu na szczególnie ważny interes strony, wszcząć z urzędu (a także na żądanie potencjalnego uczestnika na prawach strony) postępowanie także w sprawie, w której przepis prawa wymaga wniosku strony (art. 61 § 2 zdanie pierwsze k.p.a.). Przy czym organ obowiązany jest uzyskać na to zgodę strony w toku postępowania, a w razie nieuzyskania zgody – postępowanie umorzyć (art. 61 § 2 zdanie drugie k.p.a.).

Q

4. Co jest datą wszczęcia postępowania administracyjnego na żądanie strony?

Datą wszczęcia postępowania administracyjnego na żądanie strony jest: data wpływu do organu żądania na piśmie utrwalonym w postaci papierowej albo zgłoszenia do protokołu żądania ustnego lub w przypadku utrwalenia pisma w postaci elektronicznej dzień wystawienia dowodu otrzymania.

Q

5. Co jest datą wszczęcia postępowania administracyjnego z urzędu?

Datą wszczęcia postępowania administracyjnego z urzędu jest dzień pierwszej czynności urzędowej dokonanej w sprawie, której postępowanie dotyczy, przez organ do tego uprawniony, działający w granicach przysługujących mu kompetencji, pod warunkiem że o czynności tej powiadomiono stronę.

Q

6. Kogo powinien zawiadomić organ administracji publicznej o wszczęciu postępowania administracyjnego?

O wszczęciu postępowania administracyjnego z urzędu lub na żądanie jednej ze stron organ administracji publicznej powinien zawiadomić wszystkie osoby będące stronami w sprawie (art. 61 § 4 k.p.a.).



Pytania kluczowe:

1. Opisz zasady wszczęcia postępowania administracyjnego.



Informacje dodatkowe:

1. W kwestii modyfikacji żądania w sprawie wszczęcia postępowania administracyjnego NSA w Warszawie stwierdził w wyroku z 24.11.1983 r.: „Dopóki sprawa nie została zakończona decyzją ostateczną, strona może zmodyfikować swoje żądanie, a organ administracji państwowej ma obowiązek na nowo ocenić to żądanie w świetle przepisów prawa materialnego po wyczerpującym ustaleniu stanu faktycznego”¹⁴.
2. Analizując zasady wszczęcia postępowania administracyjnego, WSA w Warszawie stwierdził w wyroku z 3.04.2012 r., że: „Przepis art. 61 § 1 k.p.a., zgodnie z którym postępowanie administracyjne wszczyna się na żądanie strony lub z urzędu, nie oznacza dowolności organu administracji publicznej. Przepis ten musi być bowiem zawsze interpretowany w związku z przepisami prawa materialnego, które nie tylko wyznaczają rodzaj spraw załatwianych w formie decyzji administracyjnej, ale także normują inicjatywę co do powstania danej treści stosunku materialnoprawnego. Wszczęcie postępowania, które zgodnie z przepisami prawa oparte jest na zasadzie skargowości, wymaga wyraźnego wniosku strony. Wszczęcie takiego postępowania bez wspomnianego wniosku stanowi rażące naruszenie ww. zasady. To oznacza, że decyzja wydana w takim postępowaniu obciążona jest wadą rażącego naruszenia prawa w rozumieniu art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a.”¹⁵.
3. Jak stwierdził NSA w wyroku z 7.10.2022 r.: „Okoliczność, czy w danym przypadku organ może wsząć z urzędu postępowanie w danej sprawie, jest pozostawiona decyzji organu, który samodzielnie ocenia istnienie przesłanek zawartych w art. 61 § 2 k.p.a.

14. I SA 1504/83, ONSA 1983/2, poz. 101.

15. I SA/Wa 1800/11, LEX nr 1137318.

Książka omawia zagadnienia z zakresu postępowania administracyjnego w przystępnej formie pytań, które najczęściej pojawiają się na egzaminach z tego przedmiotu. Jest to nowoczesny niezbędny do nauki i powtórki materiału – czytelnik uczy się poprzez formułowanie odpowiedzi na pytania i ich porównanie z tymi, które znajdują się w książce. Taka forma angażuje czytelnika, który aktywnie zdobywa i weryfikuje swoją wiedzę. Informacje uzyskane za pośrednictwem takiej nauki są lepiej zapamiętywane i utrwalane niż przez wielokrotne czytanie przepisów kodeksu.

Opracowanie zawiera ponadto zestaw elementów graficznych, które sprzyjają szybszemu przyswajaniu informacji i ułatwiają ich zrozumienie.

Publikacja w szczególności jest przeznaczona dla studentów i aplikantów. Będzie ona również pomocna nauczycielom akademickim, którzy mogą ją wykorzystać jako materiały do ćwiczeń.

Monika Augustyniak – doktor habilitowany nauk prawnych, profesor Krakowskiej Akademii im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego w Krakowie; kierownik Katedry Prawa i Postępowania Administracyjnego; autorka ponad stu publikacji z zakresu prawa administracyjnego i postępowania administracyjnego.

Jarosław Czerw – doktor habilitowany nauk prawnych, profesor Uniwersytetu Jana Kochanowskiego w Kielcach (Instytut Nauk Prawnych, Wydział Prawa i Nauk Społecznych); sędzia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi; specjalizuje się w zagadnieniach związanych z prawem administracyjnym.

Artur Mudrecki – profesor doktor habilitowany nauk prawnych, kierownik Zakładu Prawa Finansowego i Podatkowego Akademii Leona Koźmińskiego; dyrektor Centrum Badań nad VAT; sędzia Naczelnego Sądu Administracyjnego; autor ponad 150 publikacji.



59 zł (w tym 5% VAT)

Zamówienia:
infolinia 801 04 45 45
zamowienia@wolterskluwer.pl
www.profinfo.pl

Kup e-book i czytaj
w aplikacji Smarteca

