

Procedura administracyjna w jednostkach pomocy społecznej



- Komentarz
- Odpowiedzi na pytania
- Wzory dokumentów
- Akty prawne



ABC

a Wolters Kluwer business

Procedura administracyjna w jednostkach pomocy społecznej

Zamów książkę w księgarni internetowej

proinfo.pl
księgarnia internetowa

Warszawa 2015



a Wolters Kluwer business



Tekst pochodzi z Serwisu Prawa Pracy i Ubezpieczeń Społecznych

Stan prawny na 1 lutego 2015 r.

Wydawca

Magdalena Stojek-Siwińska

Redaktor prowadzący

Ewa Fonkowicz

Redaktor merytoryczny

Izabela Baranowska

Łamanie

Kamila Tomecka

Projekt okładki i stron tytułowych

Studio Kozak

Ilustracja na okładce

© *iStockphoto.com/mstay*

.....
Ta książka jest wspólnym dziełem twórcy i wydawcy. Prosimy, byś przestrzegał przysługujących
im praw. Książkę możesz udostępnić osobom bliskim lub osobiście znanym, ale nie publikuj jej
w internecie. Jeśli cytujesz fragmenty, nie zmieniaj ich treści i koniecznie zaznacz, czyje to dzieło.
A jeśli musisz skopiować część, rób to jedynie na użytek osobisty.
.....

prawolubni

SZANUJMY PRAWO I WŁASNOŚĆ
Więcej na www.legalnakultura.pl
POLSKA IZBA KSIĄZKI

© Copyright by

Wolters Kluwer SA, 2015

ISBN: 978-83-264-8150-5

Wydane przez:

Wolters Kluwer SA

Dział Praw Autorskich

01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33

tel. 22 535 82 00, fax 22 535 81 35

e-mail: ksiazki@wolterskluwer.pl

www.wolterskluwer.pl

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

———— SPIS TREŚCI ————

Wykaz skrótów.....	13
--------------------	----

Część I KOMENTARZ

Rozdział 1

Ustalanie właściwości miejscowej w ogólnym postępowaniu administracyjnym.....	17
1. Wprowadzenie	17
2. Podstawowe kwestie	18
3. Zastosowanie oraz wyłączenie zastosowania art. 21 k.p.a. podczas ustalania właściwości miejscowej organów samorządowych w świetle orzecznictwa – wybrane przykłady	23
4. Podsumowanie	25

Rozdział 2

Ustalanie właściwości rzeczowej w ogólnym postępowaniu administracyjnym.....	27
1. Wprowadzenie	27
2. Właściwość rzeczowa musi wynikać z przepisów prawa.....	29
3. Ustalenie właściwości rzeczowej organów jednostek samorządu terytorialnego.....	29
4. Właściwość rzeczowa organu a skarga na bezczynność, przewlekłość do wojewódzkiego sądu administracyjnego	33
5. Rozszerzenie i ograniczenie właściwości rzeczowej	34
6. Organy mogą utracić zdolność prawną do prowadzenia orzecznictwa administracyjnego, gdy zostaną wobec nich zastosowane środki nadzoru (art. 96 u.s.g.)	35
7. Kierownicy służb, inspekcji i straży.....	35
8. Podsumowanie	36

Rozdział 3

Spory o własność i spory kompetencyjne	37
1. Wprowadzenie	37
2. Podstawowe kwestie	38
3. Rozstrzyganie sporów wewnętrznych z punktu widzenia organów jednostek samorządu terytorialnego.....	41
4. Rozstrzyganie sporów kompetencyjnych.....	43
5. Rozstrzyganie sporów między organami jednostek samorządu terytorialnego a sądami powszechnymi.....	44
6. Spory kompetencyjne i spory o własność w świetle orzecznictwa.....	45
7. Skutki prawne w trakcie trwania sporu o własność.....	49
8. Podsumowanie	50

Rozdział 4

Strona postępowania administracyjnego.....	53
1. Zagadnienia ogólne.....	53
2. Ustalenie strony postępowania administracyjnego	57
3. Przykłady z orzecznictwa	59
4. Podsumowanie	63

Rozdział 5**Strona postępowania administracyjnego – zdolność prawna**

i procesowa, następstwo prawne.....	64
1. Zdolność prawna i procesowa strony.....	64
2. Następstwo prawne	68
3. Podsumowanie	69

Rozdział 6**Prowadzenie metryki w postępowaniu administracyjnym**

– zagadnienia ogólne i uwagi praktyczne.....	70
1. Wprowadzenie	70
2. Podstawowe kwestie	72
3. Kilka uwag praktycznych	74
4. Podsumowanie	77

Rozdział 7**Prowadzenie metryki w postępowaniu administracyjnym – obowiązek
prowadzenia metryki, wzór metryki.....**

79

1. W jakich sprawach metrykę zakładać, a kiedy nie ma takiej potrzeby? 79
2. Analiza wzoru i sposobu prowadzenia metryki 81

Rozdział 8

- Wszczęcie postępowania administracyjnego** 85
1. Podstawowe kwestie 85
 2. Szczególnie ważny interes strony jako przesłanka wszczęcia postępowania 88
 3. Data wszczęcia postępowania 90
 4. Podsumowanie 92

Rozdział 9

- Odmowa wszczęcia postępowania administracyjnego oraz współuczestnictwo formalne** 93
1. Odmowa wszczęcia postępowania 93
 2. Wielość stron postępowania – współuczestnictwo formalne 96
 3. Podsumowanie 98

Rozdział 10

- Wnoszenie podań w ogólnym postępowaniu administracyjnym – definicja, forma oraz treść podania** 99
1. Definicja podania 99
 2. Forma oraz treść podania 100
 3. Podsumowanie 106

Rozdział 11

- Wnoszenie podań w ogólnym postępowaniu administracyjnym – brak właściwości organu, do którego wniesiono podanie; podanie zawierające więcej niż jedno żądanie** 107
1. Brak właściwości organu 107
 2. Podanie zawierające więcej niż jedno żądanie 110
 3. Podsumowanie 111

Rozdział 12

- Wnoszenie podań w ogólnym postępowaniu administracyjnym – braki formalne podania** 113

Rozdział 13

Doręczenia właściwe w ogólnym postępowaniu administracyjnym.....	117
1. Wprowadzenie	117
2. Podstawowe kwestie	119
3. Podmioty, którym doręcza się pisma	120
4. Wpływ zmiany adresu na skuteczność doręczenia	123
5. Miejsce doręczenia osobie fizycznej	124
6. Nieobecność adresata	126
7. Doręczenie w siedzibie (doręczenie innym podmiotom niż osoby fizyczne).....	128
8. Podsumowanie	129

Rozdział 14

Doręczenie zastępcze, potwierdzenie odbioru i odmowa przyjęcia pisma, doręczenie przedstawicielowi w ogólnym postępowaniu administracyjnym.....	131
1. Wprowadzenie	131
2. Doręczenie zastępcze – awizo	133
3. Potwierdzenie odbioru pisma.....	135
4. Odmowa przyjęcia pisma	136
5. Doręczenie przedstawicielowi.....	137
6. Podsumowanie	138

Rozdział 15

Doręczenia w formie elektronicznej w ogólnym postępowaniu administracyjnym.....	139
1. Wprowadzenie	139
2. Doręczenia drogą elektroniczną	140
3. Podsumowanie	142

Rozdział 16

Terminy załatwiania spraw w postępowaniu administracyjnym.....	143
1. Wprowadzenie	143
2. Miesiąc na załatwienie sprawy	144
3. Terminy załatwiania spraw zawarte w kodeksie.....	144
3.1. Załatwianie spraw bez zbędnej zwłoki.....	145
3.2. Nawet sprawy zawiłe załatwiać należy bez zbędnej zwłoki	145
3.3. Termin miesięczny na załatwienie sprawy.....	146

3.4. Postępowanie wyjaśniające i szczególnie stopień skomplikowania sprawy	147
3.5. Obowiązek informowania o przyczynach niezafatwienia sprawy w terminie	147
4. Terminy załatwiania spraw zawarte w przepisach szczególnych.....	148
5. Podsumowanie	148

Rozdział 17

Przywrócenie terminu w postępowaniu administracyjnym	150
1. Wprowadzenie	150
2. Podstawowe kwestie	151
3. Przywrócenie terminów przywracalnych	153
3.1. Przesłanki przywrócenia terminu	154
3.2. Prośba (wniosek) o przywrócenie terminu oraz złożenie tej prośby w terminie i dopełnienie czynności, dla której określony był termin.....	155
3.3. Uprawdopodobnienie przez zainteresowanego, że uchybił terminowi bez własnej winy.....	156
4. Rozstrzygnięcia w sprawie przywrócenia terminu	158

Rozdział 18

Bezczynność organu administracji.....	160
1. Wprowadzenie	160
2. Zażalenie na niezafatwienie sprawy w terminie	161
3. Sądowoadministracyjna kontrola działalności administracji publicznej w zakresie beczynności organu	161
3.1. Bezczynność organu administracji.....	162
3.2. Skarga na beczynność organu administracji	162
3.3. Roszczenie o odszkodowanie.....	165

Rozdział 19

Obligatoryjne zawieszenie postępowania administracyjnego.....	166
1. Wprowadzenie	166
2. Przesłanki obligatoryjnego zawieszenia postępowania administracyjnego.....	167
3. Skutki ustania przyczyn uzasadniających zawieszenie postępowania....	173
4. Podsumowanie	174

Rozdział 20

Fakultatywne zawieszenie postępowania administracyjnego. Forma prawna zawieszenia postępowania	175
1. Fakultatywne zawieszenie postępowania administracyjnego	175
2. Forma prawna zawieszenia postępowania	178
3. Podsumowanie	179

Rozdział 21

Obowiązki organu administracji publicznej w czasie zawieszenia postępowania	181
1. Obowiązki organu administracji publicznej w czasie zawieszenia postępowania	181
2. Zawieszenie postępowania a termin na załatwienie sprawy.....	184
3. Podsumowanie	185

Rozdział 22

Prawidłowa budowa decyzji administracyjnej	187
1. Wprowadzenie	187
2. Elementy decyzji.....	190
3. Elementy dodatkowe w decyzji administracyjnej	195
4. Podsumowanie	196

Rozdział 23

Składniki postanowienia administracyjnego	198
1. Wprowadzenie	198
2. Elementy postanowienia.....	200
3. Elementy dodatkowe postanowienia administracyjnego.....	206
4. Podsumowanie	207

Rozdział 24

Odwołanie w ogólnym postępowaniu administracyjnym	208
1. Zagadnienia ogólne.....	208
2. Prawo odwołania	210

Rozdział 25

Odwołanie w ogólnym postępowaniu administracyjnym – organ właściwy do rozpatrzenia odwołania, treść, tryb i termin wniesienia odwołania	217
--	-----

1. Organ wyższego stopnia jako organ właściwy do rozpoznania odwołania 217
2. Treść odwołania 218
3. Tryb i termin wniesienia odwołania 220

Rozdział 26

Odwołanie w ogólnym postępowaniu administracyjnym

– wykonalność decyzji, udział stron w postępowaniu odwoławczym,

autokontrola, cofnięcie odwołania, zakaz *reformationis in peius* 222

1. Odwołanie a wykonalność decyzji administracyjnej 222
2. Zapewnienie udziału stron w postępowaniu odwoławczym 223
3. Autokontrola oraz przekazanie akt do organu drugiej instancji 224
4. Cofnięcie odwołania 226
5. Zakaz *reformationis in peius* 226

Rozdział 27

Postępowanie przed organem odwoławczym 228

Rozdział 28

Uchylenie, zmiana decyzji ostatecznej w ogólnym postępowaniu

administracyjnym bez zgody strony 235

1. Wprowadzenie 235
2. Uchylenie lub zmiana decyzji administracyjnej bez zgody strony 237

Rozdział 29

Uchylenie, zmiana decyzji ostatecznej w ogólnym postępowaniu

administracyjnym za zgodą strony 241

1. Uchylenie lub zmiana decyzji za zgodą strony 241
2. Uchylenie lub zmiana decyzji (art. 154, 155 k.p.a.) po wyroku sądu administracyjnego 244
3. Podsumowanie 245

Rozdział 30

Rozpatrywanie skarg przez organy stanowiące jednostek

samorządu terytorialnego 247

1. Wprowadzenie 247
2. Złożenie skargi 248
3. Kwalifikacja złożonej skargi (pisma) oraz jej rozpatrzenie 250

4. Czy można zaskarżyć uchwałę wydaną na podstawie przepisów działu VIII k.p.a.?	255
5. Podsumowanie	258

Część II

WZORY DOKUMENTÓW

Decyzja o przyznaniu zasiłku celowego na opał z rygorem natychmiastowej wykonalności	263
Decyzja przyznająca zasiłek okresowy	265
Postanowienie o przywróceniu terminu do dokonania czynności procesowej	270
Wezwanie do usunięcia braków podania	272
Wzór decyzji kierującej osobę do domu pomocy społecznej	273
Zawiadomienie o wszczęciu postępowania administracyjnego	276
Zażalenie na postanowienie o obciążeniu kosztami postępowania	277

Część III

AKTY PRAWNE

Rozporządzenie Ministra Administracji i Cyfryzacji w sprawie rodzaju spraw, w których obowiązek prowadzenia metryki sprawy jest wyłączony	281
Rozporządzenie Ministra Administracji i Cyfryzacji w sprawie wzoru i sposobu prowadzenia metryki sprawy	309
Rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków	312

WYKAZ SKRÓTÓW

- k.c. – ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 121 z późn. zm.)
- Konstytucja RP – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.)
- k.p. – ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (tekst jedn.: Dz. U. z 1998 r. Nr 21, poz. 94 z późn. zm.)
- k.p.a. – ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 267 z późn. zm.)
- k.p.c. – ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 101 z późn. zm.)
- NSA – Naczelny Sąd Administracyjny
- PFRON – Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych
- p.p.s.a. – ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnym (tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r. poz. 270 z późn. zm.)
- r.o.r.s.w. – rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 2002 r. w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków (Dz. U. Nr 5, poz. 46)
- u.g.n. – ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 518 z późn. zm.)
- ustwa egzekucyjna – ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 1619 z późn. zm.)
- ustawa o pomocy społecznej – ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 163 z późn. zm.)
- u.s.g. – ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 594 z późn. zm.)

- u.s.p. – ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 595 z późn. zm.)
- u.s.w. – ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 596 z późn. zm.)
- u.z.k.p.a. – ustawa z dnia 15 lipca 2011 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz ustawy – Ordynacja podatkowa (Dz. U. Nr 186, poz. 1100)
- WSA – wojewódzki sąd administracyjny

———— Część I ————

KOMENTARZ

————— **Rozdział 1** —————

**USTALANIE WŁAŚCIWOŚCI MIEJSCOWEJ
W OGÓLNYM POSTĘPOWANIU ADMINISTRACYJNYM**

Komentarz do art. 21 k.p.a. wyjaśnia sposób określenia właściwości miejscowej organów jednostek samorządu terytorialnego. Podczas omawiania wskazanego przepisu szczególną uwagę zwrócono na orzecznictwo Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, wojewódzkich sądów administracyjnych i Naczelnego Sądu Administracyjnego, starając się wyjaśnić najczęściej spotykane w praktyce wątpliwości i problemy.

1. Wprowadzenie

Właściwość miejscowa jest to zdolność prawna organu administracji publicznej **do rozpoznania i załatwienia sprawy danej kategorii na obszarze określonej jednostki podziału terytorialnego kraju**¹. W doktrynie definiuje się ją także jako zdolność realizacji właściwości rzeczowej organu administracji publicznej na obszarze tej jednostki podziału terytorialnego państwa². W art. 21 k.p.a. zawarto kryteria ustanawiające kwalifikowanie spraw do kompetencji poszczególnych organów administracji. Z art. 21 k.p.a. w zw. z art. 19 k.p.a. wynika jednoznaczny **obowiązek wszystkich organów samorządowych do przestrzegania swojej właściwości miejscowej z urzędu**. Co z kolei oznacza, że podobnie jak w przypadku właściwości rzeczowej, tak i w przypadku

¹ B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne*, Warszawa 2005, s. 112

² W. Chróścielewski, J.P. Tarno, *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2009, s. 70.

właściwości miejscowej w postępowaniu administracyjnym panuje bezwzględny zakaz i brak przyzwolenia na jakiegokolwiek układy pomiędzy stroną a organem jednostki samorządu terytorialnego prowadzącym postępowanie co do jego właściwości miejscowej³. Oznacza to, iż organ w toku całego postępowania (od chwili podejmowania pierwszych czynności inicjujących postępowanie) musi sprawdzić, czy jest właściwym do załatwienia konkretnej sprawy (zarówno gdy postępowanie jest wszczynane z urzędu, jak i na wniosek strony). Oznacza to, że organ nie może czekać na czynności strony, nie jest też dopuszczalne przerzucanie ciężaru ustalenia właściwości organu na wnioskodawcę (zob. komentarz do art. 19 k.p.a.)⁴.

2. Podstawowe kwestie

W ogólnym postępowaniu administracyjnym obowiązują następujące zasady ustalania właściwości miejscowej organów samorządowych:

1. W sprawach dotyczących nieruchomości właściwość miejscową określa się na podstawie jej położenia, przy czym w sytuacji, w której nieruchomość położona jest na obszarze właściwości dwóch lub więcej organów samorządowych, prowadzenie sprawy i jej rozstrzygnięcie będzie należało do organu, na którego obszarze znajduje się większa część nieruchomości. Od tak ustalonej właściwości przepisy szczególne mogą przewidywać wyjątki. Przykładem może być sprawa prowadzona z wniosku strony na podstawie art. 40 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 163 z późn. zm) w przedmiocie przyznania zasiłku celowego np. z tytułu zalania budynków podczas powodzi. W takim przypadku wydawałoby się, iż zgodnie z art. 21 § 1 pkt 1 k.p.a. właściwym w sprawie organem pierwszej instancji byłby organ, w którego właściwości miejscowej znajduje się zalana nieruchomość. Jednak zgodnie z art. 101 ust. 1 cytowanej ustawy właściwość miejscową gminy zobowiązanej do rozpoznania sprawy dotyczącej świadczenia z pomocy społecznej ustala się według miejsca zamieszkania osoby ubiegającej się o świadczenie, a więc

³ Wyrok WSA w Łodzi z dnia 8 października 2010 r., II SA/Łd 391/10, www.nsa.gov.pl.

⁴ B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne...*, s. 112.

nie według miejsca położenia nieruchomości. Jeśli więc w takim przypadku w pierwszej instancji decyzja zostałaby wydana przez organ, którego właściwość ustalono na podstawie art. 21 k.p.a., a nie na podstawie art. 101 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej, to rozstrzygnięcie takie byłoby nieważne na podstawie art. 156 § 1 pkt 1 jako wydane z naruszeniem przepisów o właściwości. Reasumując, art. 101 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej stanowi *lex specialis* wobec art. 21 § 1 pkt 1 k.p.a.

2. W sprawach dotyczących prowadzenia zakładu pracy właściwość miejscową ustala się według miejsca, w którym zakład pracy jest, był lub ma być w przyszłości prowadzony. Wynika stąd, że przy ustaleniu właściwości organu bierze się za podstawę **nie siedzibę zakładu pracy czy miejsce zamieszkania właściciela, ale miejsce, w którym jest prowadzona działalność⁵.**

W komentowanym przepisie pojawia się jeszcze jeden problem, mianowicie należy zastanowić się, co ustawodawca miał na myśli, mówiąc „zakład pracy”?

Udzielając odpowiedzi na to pytanie, najlepiej odwołać się do orzecznictwa sądów administracyjnych. I tak zdaniem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku, które należy w pełni podzielić, błędna będzie wykładnia pojęcia zakładu pracy przyjmująca, iż zakładem pracy jest jednostka organizacyjna zatrudniająca pracowników, choćby nie posiadała osobowości prawnej, w szczególności przedsiębiorstwo państwowe, urząd lub inna państwowa jednostka organizacyjna, spółdzielnia, organizacja społeczna.

Zakładem pracy, zdaniem tego sądu, wedle treści art. 3 kodeksu pracy jest pracodawca. „Pracodawcą jest jednostka organizacyjna, choćby nie posiadała osobowości prawnej, a także osoba fizyczna, jeżeli zatrudniają one pracowników”. **Oznacza to, że art. 3 k.p., wprowadzając definicję pracodawcy (zakładu pracy), objął wszystkie podmioty zatrudniające pracowników, w tym również osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą lub osoby fizyczne zatrudniające pracowników w celach niezarobkowych**⁶.

⁵ Wyrok NSA z dnia 12 sierpnia 2010 r., I OSK 290/10, LEX nr 745204.

⁶ Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 24 maja 2004 r., III SA/Gd 70/04, www.nsa.gov.pl.

Wszystkie publikacje z serii Biblioteka Pomocy Społecznej zostały przygotowane z myślą o praktykach i przeznaczone są dla pracowników socjalnych oraz pracowników administracji samorządowej. Ułatwią im wykonywanie obowiązków i pomogą znaleźć rozwiązania w kontrowersyjnych nieraz sytuacjach, z którymi mogą się zetknąć w swojej pracy.

W piątej książce z tej serii omówiono wybrane zagadnienia z zakresu postępowania administracyjnego, które są szczególnie istotne dla pracowników jednostek pomocy społecznej. Poszczególne tematy przedstawiono w praktyczny i przystępny sposób, pomijając rozważania teoretyczne, posiłkując się bogatym orzecznictwem sądów administracyjnych oraz licznymi przykładami. Dodatkowym atutem jest prosty i zrozumiały język publikacji.

Autorzy – uznani specjaliści praktycy – omawiają konkretne stany faktyczne i wskazują sposoby rozwiązania problemowych sytuacji.

Czytelnicy znajdą tu również wybrane wzory dokumentów oraz teksty najważniejszych aktów prawnych z omawianego zakresu.



Zamówienia:

infolinia 801 04 45 45, fax 22 535 80 01
zamowienia.ksiazki@wolterskluwer.pl
www.wolterskluwer.pl
księgarnia internetowa www.profinfo.pl

cena 69 zł (w tym 5% VAT)

