

# WYBRANE POSTĘPOWANIA PROWADZONE PRZEZ ORGANY GMIN

Praktyczny przewodnik

Michał Bursztynowicz, Martyna Sługocka

---

**UWZGLĘDNI REGULACJE WPROWADZONE  
W ZWIĄZKU Z EPIDEMIĄ COVID-19**

# WYBRANE POSTĘPOWANIA PROWADZONE PRZEZ ORGANY GMIN

Praktyczny przewodnik

Michał Bursztynowicz, Martyna Sługocka

---

---

Zamów książkę w księgarni internetowej

**profinfo.pl**  
księgarnia internetowa

*Stan prawny na 20 kwietnia 2020 r.*

Wydawca

*Justyna Zabielska-Musioł*

Redaktor prowadzący

*Joanna Tchorek*

Opracowanie redakcyjne

*Trzy kropki. Joanna Maź*

Projekt okładek serii

*Wojtek Kwiecień-Janikowski, Przemek Dębowski*

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](http://www.legalnakultura.pl)  
POLSKA IZBA KSIĄŻKI

© Copyright by Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2020

ISBN 978-83-8187-633-9

Dział Praw Autorskich

01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33

tel. 22 535 82 19

e-mail: [ksiazki@wolterskluger.pl](mailto:ksiazki@wolterskluger.pl)

księgarnia internetowa [www.profinfo.pl](http://www.profinfo.pl)

# SPIS TREŚCI

Wykaz skrótów .....	11
Wstęp .....	13
<b>1. Zezwolenie na budowę lub przebudowę zjazdu .....</b>	<b>15</b>
1.1. Pojęcie zjazdu .....	15
1.1.1. Zjazd publiczny i zjazd indywidualny .....	17
1.2. Organ właściwy do wydania zezwolenia na budowę lub przebudowę zjazdu .....	22
1.3. Podmiot uprawniony do budowy i przebudowy zjazdu .....	23
1.4. Decyzja zezwalająca .....	26
1.5. Wygaśnięcie zezwolenia .....	28
1.6. Zjazdy w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego .....	31
1.7. Wzór decyzji utrzymującej w mocy odmowę zezwolenia na lokalizację zjazdu ze względu na bezpieczeństwo ruchu .....	32
1.8. Wybrane akty prawne .....	38
<b>2. Zezwolenie na umieszczenie w pasie drogowym urządzeń i infrastruktury .....</b>	<b>78</b>
2.1. Pas drogowy i droga .....	79
2.2. Ochrona pasa drogowego .....	80
2.3. Obowiązki zarządcy drogi .....	82
2.4. Treść zezwolenia zarządcy drogi na umieszczenie w pasie drogowym urządzeń i infrastruktury .....	84

2.4.1. Wzór decyzji kasacyjnej podjętej z uwagi na niewystarczające wyjaśnienie stanu faktycznego sprawy .....	86
2.5. Obiekty istniejące w pasie drogowym .....	91
2.5.1. Przebudowa lub remont istniejących w pasie drogowym obiektów budowlanych lub urządzeń niezwiązanych z gospodarką drogową lub obsługą ruchu .....	91
2.5.2. Umieszczanie urządzeń liniowych wzdłuż pasów drogowych .....	91
2.5.3. Sytuowanie obiektów budowlanych przy drogach .....	92
2.6. Zasady umieszczania obiektów budowlanych, w tym urządzeń infrastruktury technicznej w pasie drogi wewnętrznej .....	94
2.6.1. Droga publiczna a droga wewnętrzna .....	94
2.6.2. Zarządca drogi (zarząd drogi) a zarządca lub właściciel terenu .....	95
2.6.3. Droga wewnętrzna będąca własnością podmiotów prywatnych .....	96
2.6.4. Droga wewnętrzna stanowiąca własność Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego (na przykładzie gminy) .....	101
2.7. Wybrane akty prawne .....	103
<b>3. Zajęcie pasa drogowego (art. 40 u.d.p.) .....</b>	<b>161</b>
3.1. Wniosek o zajęcie pasa drogowego .....	162
3.1.1. Organizacja ruchu .....	163
3.1.2. Wzór wniosku o wydanie zezwolenia na zajęcie pasa drogowego .....	167
3.2. Decyzja zezwalająca na zajęcie pasa drogowego .....	169
3.3. Opłata za zajęcie pasa drogowego .....	170
3.3.1. Uchwała w sprawie wysokości stawek za zajęcie pasa drogowego .....	172
3.4. Wzór decyzji utrzymującej w mocy zezwolenie na zajęcie pasa drogowego i ustalającej opłatę .....	174
3.5. Kara za zajęcie pasa drogowego .....	180

3.5.1. Wzór decyzji utrzymującej w mocy decyzję nakładającą administracyjną karę pieniężną . . . . .	180
3.6. Wybrane akty prawne . . . . .	186
<b>4. Nakaz przyłączenia nieruchomości do sieci kanalizacyjnej . . . . .</b>	<b>200</b>
4.1. Wzór decyzji utrzymującej w mocy nakaz przyłączenia nieruchomości do sieci kanalizacyjnej . . . . .	202
4.2. Wybrane akty prawne . . . . .	207
<b>5. Nieprzestrzeganie zasad gospodarowania odpadami komunalnymi – nakładanie kar pieniężnych . . . . .</b>	<b>213</b>
5.1. Odpowiedzialność przedsiębiorców odbierających odpady komunalne – art. 9x u.u.c.p.g. . . . .	215
5.1.1. Odbiór odpadów komunalnych bez wymaganego wpisu do rejestru działalności regulowanej . . . . .	217
5.1.2. Wpis do rejestru działalności regulowanej . . . . .	218
5.1.3. Mieszanie selektywnie zebranych odpadów komunalnych ze zmieszanymi odpadami komunalnymi lub selektywnie zebranych odpadów różnych rodzajów ze sobą . . . . .	219
5.1.4. Brak przekazania odebranych od właścicieli nieruchomości zmieszanych odpadów komunalnych do instalacji komunalnej . . . . .	219
5.1.5. Przekazanie nierzetelnego sprawozdania . . . . .	220
5.1.6. Przekazanie sprawozdania po terminie . . . . .	221
5.2. Odpowiedzialność sprawozdawcza – art. 9xa–9xb u.u.c.p.g. . . . .	223
5.3. Uwagi dodatkowe . . . . .	227
5.4. Wybrane akty prawne . . . . .	228
<b>6. Zezwolenia na usunięcie drzew (i krzewów) . . . . .</b>	<b>253</b>
6.1. Wniosek o usunięcie drzewa lub krzewu . . . . .	254
6.2. Właściwy organ . . . . .	257
6.2.1. Uzgodnienia . . . . .	259
6.3. Przebieg postępowania administracyjnego . . . . .	261
6.4. Decyzja zezwalająca na usunięcie drzewa lub krzewu . . . . .	266

6.5. Wzór decyzji utrzymującej w mocy odmowę wydania zezwolenia na usunięcie drzewa .....	270
6.6. Zgłoszenie usunięcia drzewa lub krzewu .....	275
6.7. Wzór decyzji utrzymującej w mocy sprzeciw wobec zamiaru usunięcia drzewa .....	278
6.8. Opłata za usunięcie drzewa .....	283
6.9. Kary pieniężne .....	288
6.9.1. Wzór decyzji utrzymującej w mocy decyzję nakładającą administracyjną karę pieniężną .....	290
6.10. Wybrane akty prawne .....	295
<b>7. Jednorazowa opłata z tytułu wzrostu wartości nieruchomości .....</b>	<b>318</b>
7.1. Ustalenie wartości nieruchomości .....	320
7.2. Wzór decyzji utrzymującej w mocy decyzję ustalającą opłatę jednorazową .....	324
7.3. Wybrane akty prawne .....	330
<b>8. Opłata adiacencka .....</b>	<b>357</b>
8.1. Opłata związana z podziałem nieruchomości .....	357
8.1.1. Określenie wartości nieruchomości .....	360
8.2. Opłata związana z otrzymaniem nieruchomości powstałej w wyniku podziału .....	362
8.3. Udział w kosztach budowy urządzeń infrastruktury technicznej .....	363
8.3.1. Wzór decyzji utrzymującej w mocy decyzję ustalającą opłatę adiacencką .....	370
8.4. Wybrane akty prawne .....	376
<b>9. Przydatne regulacje Kodeksu postępowania administracyjnego .....</b>	<b>386</b>
9.1. Strona postępowania .....	386
9.2. Udział pełnomocnika w postępowaniu .....	389
9.3. Terminy załatwiania spraw .....	392
9.4. Ponaglenie .....	395
9.5. Doręczenia .....	398
9.6. Sposoby wnoszenia podań .....	402

---

9.7. Odwołania – czynności organu pierwszej instancji . . . .	405
9.8. Administracyjne kary pieniężne . . . . .	406
<b>10. Prowadzenie postępowań administracyjnych w czasie epidemii COVID-19 . . . . .</b>	<b>410</b>
10.1. Obsługa klienta organu jednostki samorządu terytorialnego . . . . .	411
10.1.1. Ograniczenie bezpośredniej obsługi klienta ..	411
10.1.2. Przesyłanie dokumentów za pomocą poczty elektronicznej . . . . .	414
10.1.3. Zawieszenie terminów a udostępnianie akt sprawy . . . . .	417
10.1.4. Fikcja doręczenia . . . . .	418
10.2. Bieg terminów administracyjnych w czasie epidemii . . . . .	420
10.2.1. Bieg terminów mających wpływ na prawa i obowiązki stron postępowania . . . . .	422
10.2.2. Bieg terminów procesowych . . . . .	427
10.2.3. Od kiedy terminy nie bieżą . . . . .	436
<b>Wykaz orzeczeń . . . . .</b>	<b>439</b>



## WSTĘP

Wójtowie, burmistrzowie i prezydenci miast to organy administracji publicznej posiadające kompetencje do prowadzenia postępowań administracyjnych w bardzo szerokim zakresie przedmiotowym. Pracownicy urzędów gmin powinni znać przepisy zarówno procesowego, jak i materialnego prawa administracyjnego. Jednocześnie muszą znać specyfikę dziedzin, którymi się zajmują, i brać pod uwagę złożoność zagadnień będących przedmiotem prowadzonych postępowań oraz wydawanych rozstrzygnięć.

Celem poradnika jest ułatwienie pracy osobom prowadzącym postępowania administracyjne z zakresu zezwolenia na lokalizację zjazdu, zezwolenia na umieszczenie w pasie drogowym urządzeń i infrastruktury, zezwolenia na zajęcie pasa drogowego, nakazu przyłączenia nieruchomości do sieci kanalizacyjnej, administracyjnych kar pieniężnych za nieprzestrzeganie zasad gospodarowania odpadami komunalnymi, zezwoleń na usunięcie drzew lub krzewów, jednorazowej opłaty z tytułu wzrostu wartości nieruchomości oraz opłaty adiacenckiej. Książka nie stanowi jednak zwykłego omówienia norm prawnych mających zastosowanie w tych postępowaniach. Wręcz przeciwnie – przytaczanie przepisów zostało ograniczone do niezbędnego minimum, a w zamian autorzy skupili się na praktycznych problemach, z którymi muszą uporać się osoby prowadzące postępowania administracyjne. Wszystkie omówione komplikacje miały miejsce w rzeczywistości, a ich rozwiązania oparto na praktyce organów administracji publicznej oraz na orzeczeniach sądów administracyjnych. Na końcu każdego rozdziału znajdują się wzory decyzji administracyjnych przygotowane w sposób przydatny dla organów

obu instancji. Przedostatni rozdział książki został poświęcony najczęściej pojawiającym się problemom związanym ze stosowaniem Kodeksu postępowania administracyjnego. Wskazano w nim jedynie ograniczony zakres zagadnień, jednak to właśnie one stanowią najczęstsze przyczyny uchyleń decyzji organów wykonawczych gmin ze względów proceduralnych.

W okresie, w którym większość osób powinna pozostawać w domach, częste stały się wizyty w urzędach w celu porozmawiania o sprawie z osobą, która ją prowadzi, albo z kierownikiem np. danego wydziału. Należy jednak zwrócić uwagę na to, że zgodnie z art. 14 k.p.a. sprawy należy załatwiać w formie pisemnej lub w formie dokumentu elektronicznego w rozumieniu przepisów ustawy z 17.02.2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (Dz.U. z 2020 r. poz. 346 ze zm.), doręczanego środkami komunikacji elektronicznej (§ 1). Sprawy mogą być załatwiane ustnie, telefonicznie, za pomocą środków komunikacji elektronicznej w rozumieniu art. 2 pkt 5 ustawy z 18.07.2002 r. o świadczeniu usług drogą elektroniczną (Dz.U. z 2020 r. poz. 344) lub za pomocą innych środków łączności, gdy przemawia za tym interes strony, a przepis prawny nie stoi temu na przeszkodzie. Treść oraz istotne motywy takiego załatwienia powinny być utrwalone w aktach w formie protokołu lub podpisanej przez stronę adnotacji (§ 2). Powyższa zasada oznacza, że rozmowa z urzędnikiem nie jest elementem postępowania administracyjnego nie tylko w czasie epidemii, ale zawsze. Oznacza to, że osoby prowadzące sprawę nie mają obowiązku udzielać stronom ustnych informacji o przebiegu postępowania, spotykać się z nimi czy wyjaśniać podejmowane działania. Możliwe jest zatem wprowadzenie reguł ograniczających kontakt z urzędnikami – zastosowane rozwiązania powinny być uzależnione od specyfiki danego urzędu. Należy jednak podkreślić, że nawet całkowite zamknięcie się dla klientów nie będzie naruszało zasad postępowania administracyjnego. Tym bardziej takie rozwiązanie należy uznać za rekomendowane w czasie epidemii.

### **10.1.2. Przesyłanie dokumentów za pomocą poczty elektronicznej**

W dniu 26.03.2020 r. na stronie internetowej Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego pojawiła się informacja o następującej treści:

„Od dziś możesz złożyć wnioski wraz z załącznikami w formie skanów za pomocą poczty elektronicznej oraz z wykorzystaniem plat-

formy ePUAP. Ułatwienia obejmują większość procedur budowlanych, w szczególności:

- wydania pozwolenia na budowę,
- wydania pozwolenia na rozbiórkę,
- zmiany pozwolenia na budowę,
- przeniesienia pozwolenia na budowę,
- zgłoszenia budowy lub innych robót budowlanych,
- zgłoszenia rozbiórki,
- zgłoszenia z projektem,
- zmiany sposobu użytkowania obiektu budowlanego, bez robót wymagających pozwolenia na budowę lub zgłoszenia,
- zawiadomienia o zamierzonym terminie rozpoczęcia robót budowlanych,
- zawiadomienia o zakończeniu budowy,
- wydania pozwolenia na użytkowanie obiektu budowlanego.

Wzory wniosków możesz pobrać ze strony internetowej swojego starostwa powiatowego. Po wypełnieniu i podpisaniu, wyślij wniosek na wskazany przez starostwo adres wraz z załącznikami w formie elektronicznej. Tak złożone podania będą podlegały wezwaniu do uzupełnienia braków formalnych. Na dostarczenie oryginałów dokumentów będziesz miał 14 dni po zakończeniu stanu epidemii. W międzyczasie organ przeanalizuje już złożoną dokumentację. Ten sposób postępowania przyspieszy dalsze załatwienie sprawy”.

Powyższa informacja została zinterpretowana, zwłaszcza przez strony postępowań administracyjnych, jako możliwość załatwiania spraw przez przesyłanie skanów dokumentów na adres poczty elektronicznej urzędów. Jednak ani specustawa koronawirusowa, ani jej akty wykonawcze nie zawierają takich postanowień. Nie zmieniono także w tym zakresie przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego.

Nadal zatem zastosowanie znajduje przepis art. 63 § 1 k.p.a., zgodnie z którym podania (żądania, wyjaśnienia, odwołania, zażalenia) mogą być wnoszone pisemnie, telegraficznie, za pomocą telefaksu lub ustnie do protokołu, a także za pomocą innych środków komunikacji elektronicznej przez elektroniczną skrzynkę podawczą organu administracji

publicznej utworzoną na podstawie ustawy z 17.02.2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne. Forma wnoszenia podań w formie skanów za pomocą poczty elektronicznej nie została wymieniona przez ustawodawcę w Kodeksie postępowania administracyjnego, a to oznacza, że nie może wywoływać skutków prawnych. Organ administracji publicznej nie ma obowiązku jakiejkolwiek reakcji na wiadomości przesłane do niego na adres e-mail, dotyczące czynności podejmowanych w ramach postępowań administracyjnych. Jedyne co organ może zrobić, to poinformować nadawcę o treści art. 63 k.p.a. Zatem żaden dokument przesłany do organu za pośrednictwem poczty elektronicznej nie może być traktowany jako podanie. Dotyczy to także sytuacji, w której skan podania w wersji papierowej stanowi załącznik do wiadomości. Stanowisko to potwierdzają sądy administracyjne. Przykładowo WSA w Warszawie wyjaśnia, że dokument elektroniczny wniesiony w inny sposób niż za pośrednictwem ESP organu administracji publicznej nie będzie uważany za skutecznie złożone podanie. Przesłanie podania do organu drogą elektroniczną na dowolny adres elektroniczny nie jest tożsame ze złożeniem dokumentu na ESP organu administracji publicznej utworzoną na podstawie ustawy z 17.02.2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne. Przepis art. 63 § 1 k.p.a. wyraźnie uzależnia z kolei możliwość złożenia podania środkami komunikacji elektronicznej od skorzystania przez wnioskodawcę z ESP organu administracji publicznej utworzoną na podstawie ustawy z 17.02.2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne<sup>1</sup>. Co więcej, organ administracji publicznej nie może traktować żądania wniesionego na adres e-mail jako podania zawierającego braki formalne, ponieważ te mogą się odnosić tylko do wniosku mieszczącego się właśnie w pojęciu podań określonym w art. 63 § 1 k.p.a., czyli wniesionych w odpowiedni sposób. Żądanie wysłane wiadomością e-mail nie jest podaniem, a więc nie można stosować do niego trybu uzupełnienia braków formalnych podania. Dopiero wniesienie podania w sposób określony w art. 63 § 1 k.p.a. wywołuje po stronie organu obowiązki ewentualnego wezwania nadawcy do usunięcia braków formalnych

---

<sup>1</sup> Zob. wyrok WSA w Warszawie z 1.12.2017 r., VII SA/Wa 402/17, LEX nr 2437937.

podania na podstawie art. 64 § 2 k.p.a., w tym opatrzenia dokumentu kwalifikowanym podpisem elektronicznym<sup>2</sup>. Co ciekawe, oba powyższe wyroki potwierdzały stanowisko organu administracji publicznej, którym był Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego.

Pojawia się więc oczywiste pytanie o źródło informacji zawartej na stronie Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego. W pierwotnej wersji rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw (która ostatecznie została uchwalona 31.03.2020 r.) był przepis art. 15zzv ust. 1, który stanowił, że w czasie stanu zagrożenia epidemicznego, stanu epidemii lub w przypadku zaprzestania działania operatora pocztowego świadczącego usługi powszechne, pismo procesowe strony może zostać wniesione do sądu przy użyciu platformy ePUAP, portalu informacyjnego sądów powszechnych lub za pomocą poczty elektronicznej. Pismo uważa się za wniesione z chwilą wprowadzenia go do środka komunikacji elektronicznej i nadania na adres poczty elektronicznej sądu wskazany na stronie internetowej sądu (zob. druk sejmowy nr 299 Sejmu RP IX kadencji). Do postępowań administracyjnych odnosił się ust. 10, który nakazywał stosowanie cytowanej regulacji do pism wnoszonych do organów administracji publicznej w postępowaniu administracyjnym. Jednak przepis ten został usunięty w drodze autopoprawki dnia 27.03.2020 r., czyli dzień po opublikowaniu informacji na stronie internetowej Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego.

### 10.1.3. Zawieszenie terminów a udostępnianie akt sprawy

Wiele kontrowersji budzą postanowienia art. 15zzr i art. 15zsz specustawy koronawirusowej odnoszące się do terminów postępowania administracyjnego. Część organów wyciąga z ich brzmienia wnioski,

---

<sup>2</sup> Zob. wyrok WSA w Warszawie z 16.02.2018 r., VII SA/Wa 1046/17, LEX nr 2465739.

W książce omówiono wybrane postępowania administracyjne prowadzone przez organy gmin. Autorzy skupili się na problemach, z którymi spotykają się pracownicy urzędów gmin prowadzący postępowania z zakresu:

- zezwolenia na lokalizację zjazdu,
- zezwolenia na umieszczenie w pasie drogowym urządzeń i infrastruktury,
- zezwolenia na zajęcie pasa drogowego,
- nakazu przyłączenia nieruchomości do sieci kanalizacyjnej,
- administracyjnych kar pieniężnych za nieprzestrzeganie zasad gospodarowania odpadami komunalnymi,
- zezwoleń na usunięcie drzew lub krzewów,
- jednorazowej opłaty z tytułu wzrostu wartości nieruchomości oraz
- opłaty adiacenckiej.

Rozwiązania oparto na praktyce organów administracji publicznej oraz na orzecznictwie sądów administracyjnych. W każdym rozdziale zamieszczono wzory decyzji kończących postępowanie.

Autorzy omówili także prawidłowe funkcjonowanie organów jednostek samorządu terytorialnego w czasie epidemii COVID-19, m.in. bieg terminów administracyjnych (z konkretnymi przykładami, które terminy będą dalej, a które zostały wstrzymane). Wyjaśniono także, w jaki sposób organy powinny działać w czasie epidemii, żeby praca była bezpieczna dla urzędników, a jednocześnie, aby nie powstały zbyt duże zaległości.

**Michał Bursztynowicz** – członek Samorządowego Kolegium Odwoławczego we Wrocławiu; ekspert LEX Budownictwo i LEX Ochrona Środowiska; autor wielu publikacji z zakresu prawa administracyjnego.

**Martyna Sługocka** – doktor nauk prawnych, wykładowca na studiach podyplomowych na Politechnice Wrocławskiej i Uniwersytecie Wrocławskim; ekspert LEX Budownictwo i LEX Ochrona Środowiska; autorka wielu publikacji z zakresu prawa administracyjnego, które ukazują się zarówno w czasopiśmie naukowych, jak i branżowych.



9788381876339 W01P01

ISBN 978-83-8187-633-9



9 788381 876339

#### **ZAMÓWIENIA:**

INFOLINIA 801 04 45 45

ZAMOWIENIA@WOLTERSKLUWER.PL

WWW.PROFINFO.PL

CENA 119 ZŁ (W TYM 5% VAT)