

POSTĘPOWANIE ADMINISTRACYJNE DLA JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

Komentarz

Michał Bursztynowicz, Martyna Sługocka

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

KOMENTARZE PROBLEMOWE

POSTĘPOWANIE ADMINISTRACYJNE DLA JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

Komentarz

Michał Bursztynowicz, Martyna Sługocka

KOMENTARZE PROBLEMOWE

Zamów książkę w księgarni internetowej

profinfo.pl
księgarnia internetowa

Stan prawny na 18 kwietnia 2020 r.

Wydawca

Justyna Zabielska-Musioł

Redaktor prowadzący

Joanna Tchorek

Opracowanie redakcyjne

Joanna Ośka

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
POLSKA IZBA KSIĄŻKI

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

ISBN 978-83-8187-648-3

Dział Praw Autorskich

01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33

tel. 22 535 82 19

e-mail: ksiazki@wolterskluwer.pl

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

Wstęp

Niniejszy poradnik przeznaczony jest dla osób, które na co dzień pracują z procesowym prawem administracyjnym. Zawiera omówienie wybranych unormowań ustawy z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2020 r. poz. 256 ze zm.). Nie jest to jednak opracowanie akademickie, wyjaśniające istotę wszystkich instytucji uregulowanych w Kodeksie postępowania administracyjnego – na rynku znajduje się wiele wybitnych publikacji z tego zakresu. Ten komentarz wypełnia lukę poprzez wyjaśnienie praktycznych problemów, które pojawiają się podczas prowadzenia postępowań administracyjnych. Wszystkie poruszone zagadnienia oparte są na orzecznictwie sądów administracyjnych i praktyce organów administracji publicznej. W ostatniej części znajdują się także wzory pism, postanowień i decyzji. Wszystkie zostały opracowane w ten sposób, aby ich treść była przydatna dla organów wszystkich instancji.

Prawo administracyjne nie jest lubianą przez prawników gałęzią. Dotyczy to zarówno jego części materialnej, jak i procesowej. Z pozoru rzeczywiście może się wydawać, że jest to zbiór regulacji mających niewiele wspólnego z praktyką. Stereotyp urzędnika sztywno stosującego przestarzałe normy wciąż żyje w świadomości społeczeństwa, a czasem możemy go nawet spotkać w niejednym urzędzie. Także na studiach prawniczych znajdziemy więcej zwolenników prawa karnego czy cywilnego. Celem niniejszej książki jest wykazanie, że administracyjne prawo procesowe to niezwykle ciekawa i dziedzina. Kodeks postępowania administracyjnego, funkcjonujący w zbliżonej formie

od dziesięcioleci, wciąż potrafi zaskoczyć aktualnością swoich rozwiązań. Jednocześnie akt ten to prawdziwe pole do popisu dla praktyków prawa. Dobra znajomość i pełne zrozumienie instytucji unormowanych w Kodeksie pozwalają na czynny udział w postępowaniach administracyjnych i realny wpływ na ich wynik.

Przechodząc do konkretów, na wstępie warto przypomnieć zakres przedmiotowy Kodeksu postępowania administracyjnego. Zgodnie z art. 1 k.p.a., Kodeks postępowania administracyjnego normuje: 1) postępowanie przed organami administracji publicznej w należących do właściwości tych organów sprawach indywidualnych rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnych albo załatwianych milcząco; 2) postępowanie przed innymi organami państwowymi oraz przed innymi podmiotami, gdy są one powołane z mocy prawa lub na podstawie porozumień do załatwiania spraw określonych w pkt 1; 3) postępowanie w sprawach rozstrzygania sporów o właściwość między organami jednostek samorządu terytorialnego i organami administracji rządowej oraz między organami i podmiotami, o których mowa w pkt 2; 4) postępowanie w sprawach wydawania zaświadczeń; 5) nakładanie lub wymierzanie administracyjnych kar pieniężnych lub udzielanie ulg w ich wykonaniu; 6) tryb europejskiej współpracy administracyjnej. Zgodnie z art. 2 k.p.a. Kodeks postępowania administracyjnego normuje ponadto postępowanie w sprawie skarg i wniosków (dział VIII) przed organami państwowymi, organami jednostek samorządu terytorialnego oraz przed organami organizacji społecznych. Natomiast w myśl art. 3 k.p.a., przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego nie stosuje się do postępowania w sprawach karnych skarbowych, spraw uregulowanych w ustawie z 29.08.1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2019 r. poz. 900 ze zm.), z wyjątkiem przepisów działów IV, V¹ i VIII i należących do właściwości polskich przedstawicielstw dyplomatycznych i urzędów konsularnych, o ile przepisy szczególne nie stanowią inaczej. Przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego nie stosuje się także do postępowania w sprawach wynikających z nadrzeczności i podległości organizacyjnej w stosunkach między organami

¹ Skreślony z dniem 1.01.2004 r.

państwowymi i innymi państwowymi jednostkami organizacyjnymi i podległości służbowej pracowników organów i jednostek organizacyjnych wymienionych wyżej, o ile przepisy szczególne nie stanowią inaczej.

W związku z powyższym, mogłoby się wydawać, że zakres przedmiotowy Kodeksu postępowania administracyjnego jest oczywisty i mało kto zwraca uwagę na przepisy art. 1–3 k.p.a. Przecież każdy organ administracji publicznej stosuje te przepisy w swoim działaniu. Nic bardziej mylnego. Nie wszystkie działania podejmowane przez organy muszą bowiem mieścić się w ramach określonych w Kodeksie postępowania administracyjnego. I nie dotyczy to tylko czynności materialno-technicznych, ale także działań władczych wpływających na sytuację zwykłych obywateli (choć przeważnie dotyczy to wpływu pośredniego). Przykładem postępowania (nie administracyjnego w rozumieniu Kodeksu postępowania administracyjnego!), w którym organ administracji publicznej podejmuje rozstrzygnięcia mogące być potem przedmiotem zaskarżenia do sądu administracyjnego, a które nie są wydawane na podstawie Kodeksu postępowania administracyjnego, są rozstrzygnięcia nadzorcze wojewodów (organów administracji publicznej). Zgodnie z art. 91 ust. 1 u.s.g., uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w art. 90. Organ nadzoru, wszczynając postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały lub zarządzenia albo w toku tego postępowania, może wstrzymać ich wykonanie (art. 90 ust. 2 u.s.g.). Oczywiście wydanie takiego rozstrzygnięcia poprzedza postępowanie wyjaśniające, ale prowadzone jest ono na podstawie art. 88 u.s.g. (organy nadzoru mają prawo żądania informacji i danych, dotyczących organizacji i funkcjonowania gminy, niezbędnych do wykonywania przysługujących im uprawnień nadzorczych), a nie przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego. Przywołany przykład pokazuje, że zakres przedmiotowy stosowania Kodeksu postępowania administracyjnego nie jest tak oczywisty, jak mogłoby się to wydawać.

oświadczenie ma charakter definitywny. Funkcji tych nie może natomiast spełnić parafka, składająca się z inicjału, oznaczająca przyjęcie pewnych oświadczeń do wiadomości, niewskazująca na stanowczy charakter oświadczenia¹⁶⁷.

Art. 44. [Niemożność doręczenia. Awizowanie. Fikcja doręczenia]

§ 1. W razie niemożności doręczenia pisma w sposób wskazany w art. 42 i 43:

- 1) operator pocztowy w rozumieniu ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe przechowuje pismo przez okres 14 dni w swojej placówce pocztowej – w przypadku doręczania pisma przez operatora pocztowego;
- 2) pismo składa się na okres czternastu dni w urzędzie właściwej gminy (miasta) – w przypadku doręczania pisma przez pracownika urzędu gminy (miasta) lub upoważnioną osobę lub organ.

§ 2. Zawiadomienie o pozostawieniu pisma wraz z informacją o możliwości jego odbioru w terminie siedmiu dni, licząc od dnia pozostawienia zawiadomienia w miejscu określonym w § 1, umieszcza się w oddawczej skrzynce pocztowej lub, gdy nie jest to możliwe, na drzwiach mieszkania adresata, jego biura lub innego pomieszczenia, w którym adresat wykonuje swoje czynności zawodowe, bądź w widocznym miejscu przy wejściu na posesję adresata.

§ 3. W przypadku niepodjęcia przesyłki w terminie, o którym mowa w § 2, pozostawia się powtórne zawiadomienie o możliwości odbioru przesyłki w terminie nie dłuższym niż czternaście dni od daty pierwszego zawiadomienia.

§ 4. Doręczenie uważa się za dokonane z upływem ostatniego dnia okresu, o którym mowa w § 1, a pismo pozostawia się w aktach sprawy.

1. Aby uznać doręczenie uregulowane w art. 44 k.p.a. za dokonane prawidłowo, muszą zostać łącznie spełnione wszystkie określone w nim

¹⁶⁷ Por. wyrok WSA w Łodzi z 18.05.2018 r., III SA/Łd 64/18, LEX nr 2496720.

przesłanki. Pierwszą z nich jest niemożność doręczenia pisma w sposób określony w art. 42 i 43 k.p.a. Drugą z przesłanek jest pozostawienie pisma na przechowanie przez okres 14 dni w placówce pocztowej danego operatora pocztowego, w przypadku doręczenia pisma przez operatora pocztowego albo też w urzędzie właściwej gminy (miasta)¹⁶⁸, w przypadku doręczenia pisma przez pracownika urzędu gminy (miasta), upoważnioną osobę lub organ. Trzecią przesłanką jest zawiadomienie o pozostawieniu pisma wraz z informacją o możliwości jego odbioru w terminie 7 dni, licząc od dnia pozostawienia zawiadomienia, odpowiednio w placówce pocztowej albo w urzędzie właściwej gminy (miasta). Czwartą przesłanką jest, w przypadku niepodjęcia przez adresata przesyłki we wskazanym terminie, pozostawienie powtórnego zawiadomienia o możliwości odbioru przesyłki w terminie nie dłuższym niż 14 dni od daty pierwszego zawiadomienia¹⁶⁹. W odmiennym przypadku, brak jest podstaw do przyjęcia domniemania doręczenia i łączenia z wadliwym doręczeniem skutków prawnych, jakie można wywodzić jedynie ze skutecznego doręczenia przesyłki stronie¹⁷⁰.

2. Podkreślić należy, że skuteczność doręczenia dokonanego w omawianym trybie zależy w szczególności od prawidłowego zawiadomienia adresata o pozostawieniu pisma, które może być odebrane. Osoba doręczająca powinna w treści takiego zawiadomienia poinformować o pozostawieniu pisma procesowego do odbioru, precyzyjnie wskazać miejsce (tzn. określić nazwę danej instytucji i jej adres), w którym pismo może być odebrane; wskazać, że pismo może być odebrane w terminie 14 dni, licząc od dnia pozostawienia pierwszego zawiadomienia w miejscu określonym w art. 44 § 1 k.p.a., oraz szczegółowo pouczyć o skutkach prawnych nieodebrania pisma w tak wyznaczonym terminie. Adresat musi być więc zawiadomiony w sposób niebudzący wątpliwości zarówno o pozostawieniu pisma, miejscu, gdzie może

¹⁶⁸ Niedopuszczalne jest modyfikowanie brzmienia art. 44 § 1 pkt 2 k.p.a. w ten sposób, że pismo będzie złożone nie w urzędzie gminy (miasta), ale w np. starostwie powiatowym lub w siedzibie sołtysa.

¹⁶⁹ Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 3.07.2019 r., II SA/Go 265/19, LEX nr 2698668, oraz wyrok WSA we Wrocławiu z 19.06.2019 r., II SA/Wr 246/19, LEX nr 2720357.

¹⁷⁰ Zob. wyrok NSA z 13.06.2019 r., I OSK 2181/17, LEX nr 2699947.

je odebrać, jak i terminie odbioru. Samo umieszczenie na kopercie zawierającej przesyłkę lub na dowodzie potwierdzającym doręczenie pisma pieczęci urzędu pocztowego i daty lub wzmianki o awizowaniu przesyłki nie może być wystarczające do przyjęcia, że spełnione zostały przesłanki doręczenia z art. 44 k.p.a.¹⁷¹

3. Warto wiedzieć, że wszelkie adnotacje poczty na zwróconej przesyłce – zamieszczone na kopercie lub na zwrotnym potwierdzeniu odbioru – mają walor dokumentu urzędowego, korzystającego z domniemania prawdziwości (autentyczności) oraz domniemania zgodności z prawdą twierdzeń w nim zawartych (wiarygodności)¹⁷². Dopóki więc to domniemanie nie zostanie skutecznie obalone, dopóty organ administracji publicznej uznaje adnotacje za pewne.
4. W praktyce może się zdarzyć, że strona, która nie odebrała pisma w terminie, będzie chciała uzyskać je w organie administracji publicznej. Wyjaśnić należy, że fikcja doręczenia nie oznacza, że w sytuacji gdy następnie strona wnosi o wydanie nieodebranej, a skierowanej do niej korespondencji, istnieją prawne przeszkody do wydania zawartości przesyłki. Nie zachodzi tu bowiem sytuacja, w której strona otrzymała już egzemplarz kierowanej doń korespondencji i z jakichś przyczyn ponownie wnosi o jej uzyskanie (w formie uwierzytelnionego odpisu albo fotokopii). Tak więc możliwe jest wydanie przez organ pism znajdujących się w kopertach, zaś koperty należy pozostawić w aktach sprawy, jako zawierające stosowne adnotacje pocztowe, istotne z punktu widzenia przyjęcia tzw. fikcji doręczenia zawartych w nich przesyłek adresatowi. W świetle art. 44 k.p.a., dla ustalenia daty doręczenia pisma decydujące znaczenie mają daty awizowania przesyłki (umieszczane na kopercie) w związku z normą wynikającą z art. 44 § 4 k.p.a. Skoro skutek doręczenia już nastąpił z konkretną datą, to późniejsze doręczenie zwróconego przez pocztę pisma nie wywołuje żadnych skutków prawnych w tym znaczeniu, że nie otwiera na nowo biegu terminów, jeśli były przewidziane dla strony dla doko-

¹⁷¹ Wyrok WSA w Poznaniu z 23.05.2019 r., IV SA/Po 244/19, LEX nr 2695876.

¹⁷² Wyrok WSA w Gdańsku z 2.10.2019 r., II SA/Gd 434/19, LEX nr 2726419.

nania określonych czynności. Wyłącznym celem badanego przepisu jest bowiem możliwość przyjęcia fikcji doręczenia usuwającej organom przeszkodę do dalszego prowadzenia postępowania lub uznania za skutecznie doręczonego orzeczenia w sprawie (np. w sytuacji świadomego uchylania się przez stronę od odbioru pism urzędowych). Takie znaczenie ma zatem pozostawienie przesyłki w aktach sprawy ze skutkiem jej doręczenia¹⁷³.

5. W ustawie z 16.04.2020 r. o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2 (art. 98 ust. 1), obowiązującej od 18.04.2020 r., zawarto regulację szczególną dotyczącą kwestii fikcji doręczenia uregulowanej w art. 44 § 4 k.p.a. (która ma pierwszeństwo przed regulacjami zawartymi w art. 44 k.p.a.) – nieodebranych pism podlegających doręczeniu za potwierdzeniem odbioru przez operatora pocztowego w rozumieniu ustawy z 23.11.2012 r. – Prawo pocztowe, których termin odbioru określony w zawiadomieniu o pozostawieniu pisma wraz z informacją o możliwości jego odbioru przypadają w okresie stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii, nie można uznać za doręczone w czasie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii oraz przed upływem 14 dni od dnia zniesienia tych stanów.

W okresie stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii ogłoszonego z powodu COVID-19 nie będzie zatem możliwe uznanie fikcji doręczenia, o której mowa w art. 44 § 4 k.p.a. Przyjąć należy, że przepis art. 98 ust. 1 ustawy z 16.04.2020 r. o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2 będzie miał zastosowanie do nieodebranych pism podlegających doręczeniu za potwierdzeniem odbioru, których termin odbioru określony w zawiadomieniu o pozostawieniu pisma wraz z informacją o możliwości jego odbioru przypada w okresie obejmującym dzień 18.04.2020 r. i dni następne, a nie od dnia 14.03.2020 r. (od dnia wprowadzenia stanu zagrożenia epidemicznego). Za takim rozumieniem przemawiają w szczególności skutki, które mogła wywołać fikcja doręczenia

¹⁷³ Zob. wyrok WSA w Szczecinie z 10.07.2019 r., II SA/Sz 480/19, LEX nr 2697683.

Książka stanowi komentarz do najistotniejszych – z punktu widzenia praktyki jednostek samorządu terytorialnego – przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego.

Zawarte w publikacji zagadnienia, pogrupowane w bloki tematyczne, zostały przedstawione w sposób syntetyczny i przystępny. Czytelnik znajdzie tu omówienie takich problemów jak:

- konsekwencje śmierci strony przed wszczęciem postępowania oraz w trakcie jego trwania,
- uzupełnianie braków formalnych podań,
- rozpatrywanie wniosków o przywrócenie terminu do dokonania określonej czynności.

W komentarzu uwzględniono także zasady postępowania z tzw. trudnym klientem, czyli osobą, która wnosi do organów wiele pism, podań i żądań często trudnych do sprecyzowania.

Autorzy przedstawili praktyczne wskazówki:

- kiedy urzędnik może nie ustosunkowywać się do zgłaszanych żądań,
- jak interpretować niejasne wnioski i podania.

Książka zawiera wzory pism, postanowień i decyzji.

W publikacji uwzględniono również przepisy mające zastosowanie do postępowań administracyjnych w czasie epidemii, w szczególności dotyczące zasad doręczania pism oraz możliwości czasowego wyłączenia stosowania lub modyfikacji części postanowień Kodeksu postępowania administracyjnego.

Książka przeznaczona jest przede wszystkim dla organów gmin, powiatów, samorządów województwa, samorządowych kolegiów odwoławczych, inspekcji, pełnomocników stron postępowania oraz sądów administracyjnych.

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.



9 788381 876483

ISBN 978-83-8187-648-3



9 788381 876483

ZAMÓWIENIA:

INFOLINIA 801 04 45 45

ZAMOWIENIA@WOLTERSKLWER.PL

WWW.PROFINFO.PL

CENA 159 ZŁ (W TYM 5% VAT)