

KOMPENDIUM WIEDZY

dotyczące szkolenia pt.

**„Kodeks postępowania administracyjnego
w jednostkach organizacyjnych pomocy społecznej.**

**Aspekty prawne i zmiany w przepisach w oparciu
o ustawę o pomocy społecznej”**

Warszawa, 23-24.10.2023 r.

Szkolenie jest finansowane ze środków Samorządu Województwa Mazowieckiego. Usługa jest wykonywana w ramach zadań realizowanych przez Mazowieckie Centrum Polityki Społecznej.

Kompendium wiedzy dotyczące szkolenia pt. „Kodeks postępowania administracyjnego w jednostkach organizacyjnych pomocy społecznej. Aspekty prawne i zmiany w przepisach w oparciu o ustawę o pomocy społecznej” zostało opracowane przez Joannę Jańczy i Justynę Jarosińską na podstawie treści zawartych w:

1. Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. 1960 Nr 30 poz. 168).
2. Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. 2004 Nr 64 poz. 593).
3. „Bezczywność i przewlekłość postępowania administracyjnego jako rażące naruszenie prawa” Joanna Smarż.

Spis treści:

1. Zasady postępowania administracyjnego.
2. Przewlekłość postępowania a bezczywność organu.
3. Odpowiedzialność urzędników na podstawie art. 38 KPA
4. Błędy w procedurze doręczeń i sposoby ich naprawiania.
5. Wezwania.
6. Procedura wydawania decyzji administracyjnej.
7. Ważność decyzji.
8. Rodzinne wywiady środowiskowe, ich przeprowadzenie oraz sporządzanie protokołu.
9. Mediacja.

Zasady postępowania administracyjnego

W postępowaniu administracyjnym obowiązują zasady prawa wywodzone z Konstytucji RP (**zasady naczelne**) oraz wywodzone z Kodeksu postępowania administracyjnego (Ordynacji podatkowej itd.) - (**zasady ogólne**).

ZASADY KONSTYTUCYJNE

- zasada demokratycznego państwa prawnego (zasada prawa do procesu, zasada prawa do sądu),
- zasada praworządności,
- zasada proporcjonalności,
- zasada równości wobec prawa,
- prawo do sprawiedliwego, jawnego i szybkiego procesu,
- prawo do ochrony dóbr osobistych,
- prawo wnoszenia petycji, skarg i wniosków do organów władzy publicznej,
- zasada dwuinstancyjności postępowania.

Zasady wyrażające ideę praworządnej decyzji stosowania prawa:

- praworządności działania organu administracji publicznej i dbałości o praworządne działanie stron i uczestników postępowania,
- prawdy obiektywnej,
- uwzględnienia w postępowaniu i załatwianiu sprawy interesu społecznego i słusznego interesu jednostki.

Zasada uwzględniania w postępowaniu i załatwianiu spraw interesu społecznego i słusznego interesu jednostki.

Art. 7 in fine k.p.a. - Organ musi w każdej indywidualnej sprawie odrębnie wyważyć (porównać oba interesy) i wskazać, który interes zasługuje na ochronę (zgodnie z zasadą proporcjonalności).

Zasada załatwiania sprawy na korzyść strony

Art. 7a k.p.a. - W sprawach nałożenia obowiązku, odebrania lub ograniczenia uprawnienia organ ma obowiązek dokonać takiej wykładni normy materialnego prawa administracyjnego, która wątpliwości co do treści normy prawnej rozstrzyga na korzyść strony.

Przewlekłość postępowania a beczynność organu

Realizacji zasady szybkości postępowania służy m.in.: określenie terminów załatwiania praw przez organy administracji publicznej, które wynikają z art. 35 k.p.a.

W art. 37 § 1 k.p.a. ustawodawca zdefiniował beczynność jako **niezałatwienie sprawy w terminie** określonym w art. 35 k.p.a. lub przepisach szczególnych ani w terminie wskazanym zgodnie z art. 36 § 1 k.p.a. (pkt 1).

Pojęcie beczynności związane jest więc przede wszystkim z **niepodejmowaniem przez organ jakichkolwiek działań**.

BEZCZYNNOŚĆ - PRZESŁANKI

- brak działania organu przyjmujący postać niezałatwienia sprawy będącej przedmiotem postępowania,
- upływ terminu do załatwienia sprawy.

Szkolenie jest finansowane ze środków Samorządu Województwa Mazowieckiego. Usługa jest wykonywana w ramach zadań realizowanych przez Mazowieckie Centrum Polityki Społecznej.

T. Woś uznaje, że z beczynnością organu administracji publicznej mamy do czynienia, gdy w prawie ustalonym terminie organ ten nie podjął żadnych czynności w sprawie lub kiedy wprawdzie prowadził postępowanie, ale mimo istnienia ustawowego obowiązku nie zakończył go wydaniem w terminie decyzji, postanowienia lub też innego aktu, lub nie podjął stosownej czynności. Dotyczy to zarówno sytuacji, gdy decyzja lub postanowienie nie zostały podjęte w pierwszej instancji, jak też przez organ drugiej instancji. Podobnie przyjmuje się w orzecznictwie.

Przewlekłość wystąpi w sytuacji nieefektywnego działania organu, dokonywania czynności w dużym odstępie czasu, wykonywania czynności pozornych, maskujących beczynność w sposób formalny, gdy dochodzi do mnożenia czynności i dokonywania czynności niepotrzebnych, zbędnych, co prowadzi do przedłużenia postępowania.

Odpowiedzialność urzędników na podstawie art. 38 KPA

Art. 38. 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.

Art. 57. § 1.

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.

§ 2. Terminy określone **w tygodniach** kończą się z upływem tego dnia w ostatnim tygodniu, który nazwą odpowiada początkowemu dniowi terminu.

§ 3. 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.

§ 3a. 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.

§ 4. Jeżeli koniec terminu do wykonania 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.

§ 5. 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 ustawy z dnia 18 listopada 2020 r. o doręczeniach elektronicznych;
- 2) nadane w polskiej placówce pocztowej operatora wyznaczonego w rozumieniu ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe albo placówce pocztowej operatora świadczącej 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.

Art. 58. § 1. W razie **uchybiecia terminu należy przywrócić termin na prośbę zainteresowanego**, jeżeli uprawdopodobni, że uchybienie nastąpiło **bez jego winy**.

§ 2. 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.

§ 3. Przywrócenie terminu do złożenia prośby przewidzianej w § 2 jest niedopuszczalne.

Art. 59. § 1. O przywróceniu terminu postanawia właściwy w sprawie organ administracji publicznej. Od postanowienia o odmowie przywrócenia terminu służy **zażalenie**.

§ 2. O przywróceniu terminu do wniesienia odwołania lub zażalenia postanawia ostatecznie organ właściwy do rozpatrzenia odwołania lub zażalenia.

Art. 60.

Przed rozpatrzeniem prośby o przywrócenie terminu do wniesienia odwołania lub zażalenia organ administracji publicznej na żądanie strony może wstrzymać wykonanie decyzji lub postanowienia.

Błędy w procedurze doręczeń i sposoby ich naprawiania

Doręczenie jest **czynnością procesową organu administracji publicznej**, z którą przepisy ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j.: Dz. U. z 2020 r., poz. 256 z późn. zm.) wiążą istotne skutki prawne, m.in. takie jak rozpoczęcie biegu terminów dokonania określonych czynności proceduralnych.

Art. 39. § 1. Organ administracji publicznej doręcza pisma na adres do doręczeń elektronicznych, o którym mowa w art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 18 listopada 2020 r. o doręczeniach elektronicznych, zwany dalej „adresem do doręczeń elektronicznych”, chyba że doręczenie następuje na konto w systemie teleinformatycznym organu albo w siedzibie organu.

Szkolenie jest finansowane ze środków Samorządu Województwa Mazowieckiego. Usługa jest wykonywana w ramach zadań realizowanych przez Mazowieckie Centrum Polityki Społecznej.

§ 2. W przypadku braku możliwości doręczenia w sposób, o którym mowa w § 1, organ administracji publicznej doręcza pisma za pokwitowaniem:

- 1) przez operatora wyznaczonego z wykorzystaniem publicznej usługi hybrydowej, o której mowa w art. 2 pkt 7 ustawy z dnia 18 listopada 2020 r. o doręczeniach elektronicznych, albo
- 2) przez swoich pracowników lub przez inne upoważnione osoby lub organy.

§ 3. W przypadku braku możliwości doręczenia w sposób, o którym mowa w § 1 i § 2 pkt 1, organ administracji publicznej doręcza pisma:

- 1) przesyłką rejestrowaną, o której mowa w art. 3 pkt 23 ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe (Dz. U. z 2022 r. poz. 896, 1933 i 2042), albo
- 2) 2) przez swoich pracowników lub przez inne upoważnione osoby lub organy.

§ 4. W przypadku doręczenia decyzji, której organ administracji publicznej nadał rygor natychmiastowej wykonalności, albo decyzji, która podlega natychmiastowemu wykonaniu z mocy ustawy, w sprawach osobowych funkcjonariuszy oraz żołnierzy zawodowych albo jeżeli wymaga tego ważny interes publiczny, w szczególności bezpieczeństwo państwa, obronność lub porządek publiczny, organ administracji publicznej może doręczyć decyzję w sposób określony w § 3. Przepisów § 1 i § 2 pkt 1 nie stosuje się.

Art. 391.

W przypadku doręczenia w sposób, o którym mowa w art. 39 § 1, pisma doręcza się stronie lub innemu uczestnikowi postępowania na:

- 1) **adres do doręczeń elektronicznych** wpisany do bazy adresów elektronicznych, o której mowa w art. 25 ustawy z dnia 18 listopada 2020 r. o doręczeniach elektronicznych, zwanej dalej „bazą adresów elektronicznych”,

a w przypadku pełnomocnika – na adres do doręczeń elektronicznych wskazany w podaniu, albo

2) adres do doręczeń elektronicznych powiązany z kwalifikowaną usługą rejestrowanego doręczenia elektronicznego, za pomocą której wniesiono podanie, jeżeli adres do doręczeń elektronicznych strony lub innego uczestnika postępowania nie został wpisany do bazy adresów elektronicznych.

Wezwania

Art. 50. [Wezwania do czynności procesowych w postępowaniu administracyjnym]

§ 1. Organ administracji publicznej może wzywać osoby do udziału w podejmowanych czynnościach i do złożenia wyjaśnień lub zeznań osobiście, **przez pełnomocnika, na piśmie**, jeżeli jest to niezbędne dla rozstrzygnięcia sprawy lub dla wykonywania czynności urzędowych.

§ 2. Organ obowiązany jest dołożyć starań, aby **zadośćuczynienie wezwaniu nie było uciążliwe**.

§ 3. W przypadkach, w których osoba wezwana nie może stawić się z powodu choroby, kalectwa lub innej niedającej się pokonać przeszkody, organ może dokonać określonej czynności lub przyjąć wyjaśnienie albo przesłuchać osobę wezwaną w miejscu jej pobytu, jeżeli pozwalają na to okoliczności, w jakich znajduje się ta osoba.

Art. 51. [Obowiązek osobistego stawiennictwa]

§ 1. Do osobistego stawienia się wezwany jest obowiązany tylko **w obrębie gminy lub miasta, w którym zamieszkuje albo przebywa**.

§ 2. Obowiązek osobistego stawiennictwa dotyczy również wezwanego, zamieszkałego lub przebywającego w sąsiedniej gminie albo mieście.

Art. 52. [Pomoc prawna]

W toku postępowania organ administracji publicznej zwraca się do właściwego terenowego organu administracji rządowej lub organu samorządu terytorialnego o wezwanie osoby zamieszkałej lub przebywającej w danej gminie lub mieście do złożenia wyjaśnień lub zeznań albo do dokonania innych czynności, związanych z toczącym się postępowaniem. Organ prowadzący postępowanie oznaczy zarazem okoliczności będące przedmiotem wyjaśnień lub zeznań albo czynności, jakie mają być dokonane.

Art. 53. [Osobiste stawiennictwo z uwagi na charakter sprawy]

Przepisów art. 51 i 52 nie stosuje się w przypadkach, w których charakter sprawy lub czynności wymaga dokonania czynności przed organem administracji publicznej prowadzącym postępowanie.

W wezwaniu należy wskazać:

- 1) nazwę i adres organu wzywającego;
- 2) imię i nazwisko wzywanego;
- 3) w jakiej sprawie oraz w jakim charakterze i w jakim celu zostaje wezwany;
- 4) czy wezwany powinien się stawić osobiście lub przez pełnomocnika, czy też może złożyć wyjaśnienie lub zeznanie na piśmie;
- 5) termin, do którego żądanie powinno być spełnione, albo dzień, godzinę i miejsce stawienia się wezwanego lub jego pełnomocnika;
- 6) skutki prawne niezastosowania się do wezwania.

Wezwanie powinno być opatrzone podpisem pracownika organu wzywającego, z podaniem imienia, nazwiska i stanowiska służbowego podpisującego.

Art. 55. [Szczególne formy wzywania]

§ 1. W sprawach **niecierpiących zwłoki** wezwania można dokonać również **telefonicznie** albo przy użyciu innych środków łączności, z podaniem danych wymienionych w art. 54 § 1 oraz imienia, nazwiska i stanowiska służbowego pracownika organu wzywającego.

§ 2. Wezwanie dokonane w sposób określony w § 1 powoduje skutki prawne tylko wtedy, gdy nie ma wątpliwości, że dotarło do adresata **we właściwej treści i w odpowiednim terminie**.

Procedura wydawania decyzji administracyjnej

Decyzja administracyjna stanowi **jednostronną czynność prawną organu administracji publicznej**, która dochodzi do skutku przez **złożenie oświadczenia woli** przez organ administracji publicznej.

Zgodnie z przepisem art. 109 § 1 k.p.a., uzewnętrznienie aktu woli organu wobec strony może nastąpić poprzez **doreczenie decyzji na piśmie lub za pomocą środków komunikacji elektronicznej**. **Wyjątkiem** od powyższej zasady jest **ustne ogłoszenie decyzji**, w sytuacji gdy przemawia za tym interes strony, a przepis prawny nie stoi temu na przeszkodzie. Strony mogą być także zawiadamiane o decyzjach przez obwieszczenie lub w inny zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości sposób publicznego ogłoszenia, jeżeli przepis szczególny dopuszcza taką możliwość (art. 49 k.p.a.).

Art. 104. Decyzje organu

§ 1. Organ administracji publicznej załatwia sprawę przez **wydanie decyzji**, chyba że przepisy kodeksu stanowią inaczej.

§ 2. Decyzje rozstrzygają sprawę co do jej istoty w całości lub w części albo w inny sposób kończą sprawę w danej instancji.

Art. 107. Elementy decyzji

§ 1. Decyzja zawiera:

- 1) oznaczenie organu administracji publicznej;
- 2) datę wydania;
- 3) oznaczenie strony lub stron;
- 4) powołanie podstawy prawnej;
- 5) rozstrzygnięcie;
- 6) uzasadnienie faktyczne i prawne;
- 7) pouczenie, czy i w jakim trybie służy od niej odwołanie oraz o prawie do zrzeczenia się odwołania i skutkach zrzeczenia się odwołania;
- 8) podpis z podaniem imienia i nazwiska oraz stanowiska służbowego pracownika organu upoważnionego do wydania decyzji;
- 9) w przypadku decyzji, w stosunku do której może być wniesione powództwo do sądu powszechnego, sprzeciw od decyzji lub skarga do sądu administracyjnego – pouczenie o dopuszczalności wniesienia powództwa, sprzeciwu od decyzji lub skargi oraz wysokości opłaty od powództwa lub wpisu od skargi lub sprzeciwu od decyzji, jeżeli mają one charakter stały, albo podstawie do wyliczenia opłaty lub wpisu o charakterze stosunkowym, a także możliwości ubiegania się przez stronę o zwolnienie od kosztów albo przyznanie prawa pomocy.

§ 2. **Przepisy szczególne** mogą określać także inne składniki, które powinna zawierać decyzja.

§ 3. **Uzasadnienie faktyczne** decyzji powinno w szczególności zawierać wskazanie faktów, które organ uznał za udowodnione, dowodów, na których się oparł, oraz przyczyn, z powodu których innym dowodom odmówił wiarygodności i mocy dowodowej, zaś

uzasadnienie prawne - wyjaśnienie podstawy prawnej decyzji, z przytoczeniem przepisów prawa.

§ 4. **Można odstąpić od uzasadnienia decyzji**, gdy uwzględni ona w całości żądanie strony; nie dotyczy to jednak decyzji rozstrzygających sporne interesy stron oraz decyzji wydanych na skutek odwołania.

§ 5. Organ może odstąpić od uzasadnienia decyzji również w przypadkach, w których z dotychczasowych przepisów ustawowych wynikała możliwość zaniechania lub ograniczenia uzasadnienia ze względu na interes bezpieczeństwa Państwa lub porządek publiczny.

Po upływie **10 lat od wydania decyzji**, która została wydana z rażącym naruszeniem prawa nie będzie możliwe stwierdzenie jej nieważności. W takiej sytuacji można jednak orzec, iż decyzję wydano z naruszeniem prawa na podstawie art. 158§2 k.p.a.

Ważność decyzji

§ 1. Organ administracji publicznej **stwierdza nieważność decyzji**, która:

- 1) wydana została z naruszeniem przepisów o właściwości;
- 2) wydana została bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa;
- 3) dotyczy sprawy już poprzednio rozstrzygniętej inną decyzją ostateczną albo sprawy, którą załatwiono milcząco;
- 4) została skierowana do osoby nie będącej stroną w sprawie;
- 5) była niewykonalna w dniu jej wydania i jej niewykonalność ma charakter trwały;
- 6) w razie jej wykonania wywołałaby czyn zagrożony karą;
- 7) zawiera wadę powodującą jej nieważność z mocy prawa.

§ 2. Nie stwierdza się nieważności decyzji z przyczyn wymienionych w § 1, jeżeli od dnia jej doręczenia lub ogłoszenia **upłynęło dziesięć lat**, a także gdy decyzja wywołała nieodwracalne skutki prawne.

Pierwszym krokiem zmierzającym do wydania decyzji administracyjnej jest umożliwienie zajęcia stanowiska w danej sprawie przez zainteresowane podmioty, jakimi są:

- strona postępowania administracyjnego oraz
- organ współdziałający w załatwieniu sprawy.

Rodzinne wywiady środowiskowe, ich przeprowadzenie oraz sporządzania protokołu.

W sprawach z zakresu pomocy społecznej organy administracji publicznej obowiązane są prowadzić postępowanie dowodowe według ogólnych reguł przewidzianych przepisami k.p.a. z uwzględnieniem zmian wynikających z postanowień przepisów szczególnych, zwłaszcza u.p.s. (Miruć, 2010, s. 533–543). W szczególności organy prowadzące postępowanie obowiązane są – stosownie do treści art. 7 k.p.a. – przed wydaniem decyzji w sposób wyczerpujący zebrać i rozpatrzyć cały materiał dowodowy.

Organ winien dokonać analizy zebranego w sprawie materiału dowodowego zgodnie z **zasadą swobodnej oceny dowodów**, co nie jest tożsame z oparciem rozstrzygnięcia na wszystkich środkach dowodowych. **Organ może uznać niektóre dowody bądź za niewiarygodne lub też nieistotne dla sprawy.**

W myśl art. 106 ust. 4 u.p.s. decyzję o przyznaniu lub odmowie przyznania świadczenia, z wyjątkiem decyzji o odmowie przyznania biletu kredytowanego oraz decyzji w sprawach

cudzoziemców, wydaje się obligatoryjnie po przeprowadzeniu rodzinnego wywiadu środowiskowego. Na podstawie art. 107 ust. 1 u.p.s. wywiad środowiskowy przeprowadza się u osób i rodzin zarówno ubiegających się o świadczenia, jak i korzystających z pomocy społecznej, aby ustalić ich sytuację osobistą, rodzinną, dochodową i majątkową.

Mediacja

Art. 96a. Mediacja

§ 1. W toku postępowania może być przeprowadzona mediacja, **jeżeli pozwala na to charakter sprawy.**

§ 2. Mediacja jest **dobrowolna.**

§ 3. Celem mediacji jest wyjaśnienie i rozważenie okoliczności faktycznych i prawnych sprawy oraz dokonanie ustaleń dotyczących jej załatwienia w granicach obowiązującego prawa, w tym przez wydanie decyzji lub zawarcie ugody.

§ 4. Uczestnikami mediacji mogą być:

- 1) organ prowadzący postępowanie oraz strona lub strony tego postępowania albo
- 2) strony postępowania.

Art. 96b. Zawiadomienie o możliwości przeprowadzenia mediacji

§ 1. Organ administracji publicznej, z urzędu lub na wniosek strony, zawiadamia stronę oraz organ, o którym mowa w art. 106 wymóg uzyskania stanowiska innego organu § 1, w przypadku gdy ten organ nie zajął stanowiska, o możliwości przeprowadzenia mediacji.

§ 2. **We wniosku strona może wskazać mediatora.**

§ 3. W zawiadomieniu o możliwości przeprowadzenia mediacji organ administracji publicznej zwraca się do stron o:

- 1) wyrażenie zgody na przeprowadzenie mediacji,

2) wybranie mediatora

– w terminie czternastu dni od dnia doręczenia zawiadomienia.

§ 4. Zawiadomienie o możliwości przeprowadzenia mediacji zawiera pouczenie o zasadach prowadzenia mediacji oraz ponoszenia jej kosztów.

Art. 96c. Niedopuszczalność przeprowadzenia mediacji

Mediacji nie przeprowadza się w przypadku niewyrażenia zgody na przeprowadzenie mediacji w terminie, o którym mowa w art. 96b § 3.

Art. 96d. Postanowienie o skierowaniu sprawy do mediacji

§ 1. Jeżeli uczestnicy mediacji wyrazili zgodę na przeprowadzenie mediacji, organ administracji publicznej wydaje postanowienie o skierowaniu sprawy do mediacji. Postanowienie doręcza się stronom oraz organowi, o którym mowa w art. 106 wymóg uzyskania stanowiska innego organu § 1.