

**STANOWISKO****Zrzeszenia Gmin Województwa Lubuskiego**

nr 5/2015 z dnia 10.06.2015 r.

w sprawie:

**zastrzeżeń w funkcjonowaniu
Samorządowych Kolegiów Odwoławczych**

Zrzeszenie Gmin Województwa Lubuskiego, działając na podstawie § 6 pkt 1 i 4 w związku z § 19 ust. 1 pkt 14 Statutu Zrzeszenia Gmin Województwa Lubuskiego, **wyraża negatywne stanowisko w sprawie zaobserwowanego wadliwego funkcjonowania Samorządowych Kolegiów Odwoławczych, jako organów odwoławczych w ramach postępowań administracyjnych, w tym postępowań podatkowych.**

Podstawą do wyrażania przedmiotowego stanowiska stanowił zbiór sygnalizowanych przez organy wykonawcze jednostek samorządu terytorialnego – członków Zrzeszenia Gmin Województwa Lubuskiego - negatywnych zjawisk występujących w toku prowadzonych postępowań administracyjnych, świadczących o tym, że system postępowania odwoławczego w ramach tych postępowań, którego integralną część stanowią samorządowe kolegia odwoławcze, obarczony jest dwojakiego rodzaju wadami, tj. wadami przepisów prawnych regulujących postępowanie administracyjne oraz wadami praktycznego funkcjonowania samorządowych kolegiów odwoławczych.

Do pierwszej z wymienionych grup należą następujące negatywne zjawiska:

- 1. Gminy, jako osoby prawne, jak również ich organy wykonawcze (wójt, burmistrz i prezydent miasta), nie mają legitymacji do wniesienia do sądu administracyjnego skargi na decyzję administracyjną samorządowego kolegium odwoławczego wydaną w wyniku rozpatrzenia odwołania od decyzji wydanej w I-jej instancji przez te organy.**

Powyższa problematyka była już wielokrotnie przedmiotem dyskusji przedstawicieli doktryny, judykatury i administracji samorządowej. Z utrwalonego w tym zakresie stanowiska - wyrażonego przede wszystkim orzecznictwem sądów administracyjnych - wynika, że w aktualnym stanie prawnym stroną w postępowaniu administracyjnym nie może być organ administracji publicznej, który na mocy przepisów prawa został w sprawie powołany do wydania decyzji administracyjnej. Powierzenie organowi jednostki samorządu terytorialnego właściwości do orzekania w sprawie indywidualnej w formie decyzji administracyjnej, niezależnie od tego czy nastąpiło to z mocy ustawy, czy też w drodze porozumienia, wyłącza możliwość dochodzenia przez tę jednostkę jej interesu prawnego w trybie postępowania administracyjnego, czy też sądowno-administracyjnego. Z tego powodu, bez względu na przedmiot sprawy i jej rzeczywisty związek z interesem prawnym gminy, gmina nie jest uznawana za stronę postępowania administracyjnego, w sprawie indywidualnej z zakresu administracji publicznej, dotyczącej osoby trzeciej, w której decyzję wydał organ wykonawczy tej gminy.

W orzecznictwie sądów administracyjnych już wielokrotnie wyjaśniano, iż powierzenie organowi jednostki samorządu terytorialnego właściwości do orzekania w sprawie indywidualnej w formie decyzji administracyjnej wyłącza możliwość dochodzenia przez tę jednostkę jej interesu

prawnego w trybie postępowania administracyjnego, czy też sądowo-administracyjnego (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 lutego 2005 r., OSK 1017/04, LEX nr 171164).

W tym układzie, ani gmina, ani żaden jej organ nie są uprawnieni do zaskarżenia do sądu administracyjnego decyzji organu odwoławczego – samorządowego kolegium odwoławczego.

Niemniej, pomimo takiego stanu rzeczy, gminy (jako osoby prawne) są niejednokrotnie żywo zainteresowane rozstrzygnięciem organu II-ej instancji w indywidualnej sprawie z zakresu administracji publicznej, ponieważ ma to często bezpośredni wpływ na ich sytuację prawną, a w sprawach opłat adiacenckich i podatków lokalnych, ma nawet bezpośredni wpływ na budżety gmin. Ponadto, niejednokrotnie zdarza się, że samorządowe kolegia odwoławcze w ramach postępowania odwoławczego wydają decyzje niekorzystne z punktu widzenia interesu gmin i które w ich ocenie naruszają przepisy prawa. Pomimo takiego stanu rzeczy gminy są pozbawione realnej możliwości zmiany takich decyzji, ponieważ uprawnienie do bezpośredniego ich zaskarżenia posiada wyłącznie strona postępowania administracyjnego.

W obecnym stanie prawnym, gminy mogą jedynie korzystać ze środków ochrony, które mają charakter pośredni. Władze gminy mogą bowiem się zwrócić do właściwej miejscowo prokuratury z wnioskiem o zaskarżenie niekorzystnej dla gminy decyzji administracyjnej organu II-ej instancji. Zgodnie z art. 8 i art. 50 § 1 Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012 r. poz. 270 ze zm.) oraz art. 3 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze (Dz. U. z 2011 r. nr 270, poz. 1599 ze zm.) prokurator może wnieść do sądu administracyjnego skargę na każdą decyzję administracyjną.

W tym stanie rzeczy tylko od dobrej woli prokuratora i od „siły” argumentów gmin zależy, czy prokurator zdecyduje się na wniesienie skargi. Jest to oczywiście dodatkowe obciążenie obowiązkami prokuratorów jak i gmin a zważywszy, że prawo administracyjne wymaga specjalnych wiadomości, innych niż te, którymi z racji postępowań karnych zajmują się organy ścigania, bardzo często i tej pośredniej ochrony prawnej gminy są pozbawione. Godne podkreślenia jest jednak, że ilekroć gminom uda się skorzystać z w/w pośredniej ochrony, to sądy administracyjne uwzględniają skargi prokuratorów.

Ponadto, gmina ma prawo na zasadach ogólnych zwrócić się z wnioskiem o zaskarżenie danej decyzji administracyjnej do Rzecznika Praw Obywatelskich i Rzecznika Praw Dziecka, którzy także posiadają uprawnienie do wniesienia skargi do sądu administracyjnego na każdą decyzję administracyjną.

Możliwość skorzystania z ww. instytucji jest uzależniona jednak od decyzji innych organów i nie daje praktycznej i należytej gwarancji ochrony interesów gmin.

W związku z tym, Zrzeszenie Gmin Województwa Lubuskiego stoi na stanowisku, że należy zrewidować dotychczasowe uregulowania ustawowe (w szczególności Kodeks Postępowania Administracyjnego, Ordynację Podatkową i Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi) w celu wprowadzenia takich rozwiązań, które zachowując zgodność z Konstytucją, dawałyby gminom jako osobom prawnym lub ich organom wykonawczym, uprawnienie do bezpośredniego zaskarżania do sądów administracyjnych niekorzystnych dla nich lub niezgodnych z prawem rozstrzygnięć organów odwoławczych, w tym przede wszystkim samorządowych kolegiów odwoławczych.

Tym samym pozwoliłoby to odciążyć w/w organy (Prokurator, Rzecznik Praw Obywatelskich, Rzecznik Praw Dziecka) od składania skarg, o które wnoszą gminy. Powyższe nie oznacza oczywiście, że wymagałoby to pozbawienia w/w organów wnoszenia skarg do sądów administracyjnych w każdym przypadku, gdyby uznały, że wymaga tego ochrona porządku prawnego.

2. Organy wykonawcze gmin, jako organy I-szej instancji w ramach postępowania

administracyjnego nie posiadają uprawnienia do przedstawienia samorządowym kolegiom odwoławczym odpowiedzi na odwołanie od wydanych przez te organy decyzji administracyjnych.

Organy Odwoławcze w tym samorządowe kolegia odwoławcze rozpoznające odwołania od decyzji wydanych przez organy I-szej instancji w tym organy wykonawcze jednostek samorządu terytorialnego, są zobowiązane do wszechstronnego i przede wszystkim rzetelnego zbadania sprawy, w tym przeanalizowania argumentów wyartykułowanych w odwołaniu. Prawdopodobnie takiego działania niewątpliwie sprzyja skonfrontowanie zarzutów stawianych w odwołaniu z argumentami organu wydającego zaskarżoną decyzję. Okoliczność, że gminy przesyłając odwołanie zwyczajowo przesyłają odpowiedź na to odwołanie, nie jest równoznaczne z nakazem uwzględnienia stanowiska gminy przez organ odwoławczy przy rozpatrywaniu sprawy.

Wskazany powyżej postulat jest w pełni realizowany na gruncie postępowania odwoławczego prowadzonego w oparciu o przepisy Ordynacji podatkowej. Zgodnie bowiem z art. 227 § 1 i 2 Ordynacji podatkowej organ podatkowy, do którego wpłynęło odwołanie, przekazuje je wraz z aktami sprawy organowi odwoławczemu bez zbędnej zwłoki, jednak nie później niż w terminie 14 dni od dnia otrzymania odwołania i **jest jednocześnie zobowiązany ustosunkować się do przedstawionych w odwołaniu zarzutów**, w tym poinformować stronę o sposobie ustosunkowania się do nich. Z powyższego wynika, że organ I-wszej instancji nie tylko ma prawo, ale i obowiązek udzielenia odpowiedzi na odwołanie, co powinien uczynić w terminie 14 dni, tj. w takim samym terminie jaki przysługiwał stronie na wniesienie odwołania. Należy też zwrócić uwagę, że "wyrażony w tym trybie pogląd stanowi część składową materiału dowodowego i podlega ocenie organu II-ej instancji na równi ze wszystkimi innymi dowodami ujawnionymi w postępowaniu" (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 15.12.1995 r. (SA/LU 507/95), wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 20.09.1983 r. (SA/GD 514/83). Takie rozwiązania dają gwarancję rzetelnego i merytorycznego rozpoznania sprawy przez organy odwoławcze.

W tym miejscu należy wskazać, że podobna instytucja obowiązuje na gruncie postępowania sądowno-administracyjnego. Zgodnie bowiem z art. 54 § 1 i 2 ustawy prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi organ, do którego wniesiono skargę do sądu administracyjnego, przekazuje ją sądowi wraz z aktami sprawy i **odpowiedzią na skargę** w terminie trzydziestu dni od dnia jej wniesienia. Także i w tym przypadku, organ administracji publicznej jest zobowiązany do ustosunkowania się do treści skargi w takim samym terminie, jaki przysługuje stronie na jej sporządzenie.

Jednocześnie z niezrozumiałych względów, podobne rozwiązania nie zostały przewidziane na gruncie przepisów kodeksu postępowania administracyjnego. Zgodnie z art. 133 KPA organ administracji publicznej, który wydał decyzję, obowiązany jest przesłać odwołanie wraz z aktami sprawy organowi odwoławczemu w terminie siedmiu dni od dnia, w którym otrzymał odwołanie. Z powyższego wynika wprost, że organ nie ma ani obowiązku, ani nawet prawa wniesienia do organu odwoławczego odpowiedzi na odwołanie, w której ustosunkowałby się do zarzutów postawionych w odwołaniu, a która to odpowiedź – tak jak na gruncie ordynacji podatkowej - stanowiłaby część składową materiału dowodowego i podlegałaby ocenie organu II-ej instancji na równi ze wszystkimi innymi dowodami ujawnionymi w postępowaniu. Jeżeli zaś organ I-szej instancji w tzw. piśmie przewodnim wyartykułuje swoje stanowisko, spotyka się z autorytarną odpowiedzią organu odwoławczego jakim jest SKO (szczególnie SKO w Zielonej Górze). Organowi I-ej instancji Ustawodawca nie przyznał uprawnienia do sugerowania przyszłego rozstrzygnięcia i wkraczania tym samym w prawa i obowiązki organu odwoławczego. W takim stanie rzeczy organy administracji publicznej, w celu zniwelowania tej luki, przesyłając akta do organów odwoławczych jednocześnie wyrażają swoje stanowisko w sprawie w sposób nieformalny (w pismach przewodnich). Niemniej, na opracowanie takiej nawet odpowiedzi organy mają jedynie siedem, a nie czternaście dni (jak

w przypadku ordynacji podatkowej), co niewątpliwie stawia stronę (która wnosi odwołanie w terminie 14 dni) w korzystniejszej sytuacji względem organu. Taki stan rzeczy powoduje, że postępowania odwoławcze prowadzone na gruncie kodeksu postępowania administracyjnego są prowadzone w sposób nie gwarantujący rzetelnego rozpoznania istoty sprawy, co ma niewątpliwą wpływ nie tylko na jakość wydawanych decyzji przez organy II-ej instancji, ale również prawo organów I-ej instancji do ochrony interesów podmiotów, które te organy reprezentują.

Do drugiej z wymienionych grup należą następujące negatywne zjawiska:

1. Opieszałości w działaniu Samorządowych Kolegiów Odwoławczych, w tym zwłoka w zwracaniu akt postępowania organom niższego stopnia.

Samorządowe Kolegia Odwoławcze są organami wyższego stopnia w sprawach administracyjnych, w których orzekają organy wykonawcze jednostek samorządu terytorialnego, w tym organami odwoławczymi od decyzji wójta, burmistrza i prezydenta miasta (art. 17 pkt 1 Kodeksu postępowania administracyjnego i art. 17 § 1 pkt 3 Ordynacji podatkowej).

Zgodnie z art. 138 § 2 Kpa i identycznym brzmiącym art. 233 § 2 Ordynacji podatkowej: „Organ odwoławczy może uchylić zaskarżoną decyzję w całości i przekazać sprawę do ponownego rozpatrzenia organowi pierwszej instancji, gdy decyzja ta została wydana z naruszeniem przepisów postępowania, a konieczny do wyjaśnienia zakres sprawy ma istotny wpływ na jej rozstrzygnięcie”. Kodeks postępowania administracyjnego i ordynacja podatkowa **nie wskazują, w jakim terminie organy odwoławcze powinny przekazać akta postępowania organowi pierwszej instancji w przypadku uchylecia zaskarżonej decyzji i przekazania sprawy do ponownego rozpatrzenia.** Niemniej, zgodnie z art. 12 § 1 Kpa i art. 125 § 1 Ordynacji podatkowej, organy administracji publicznej i organy podatkowe powinny działać w sprawie **wnikliwie i szybko**, posługując się możliwie najprostszymi środkami prowadzącymi do jej załatwienia.

Jednak wbrew tej dyspozycji prawnej, nagminną negatywną praktyką Samorządowych Kolegiów Odwoławczych stało się doręczanie decyzji administracyjnych wydanych w postępowaniu odwoławczym wraz z aktami sprawy **nawet po kilku miesiącach od daty ich wydania.**

W związku z takimi terminami doręczania decyzji Samorządowego Kolegium Odwoławczego wraz z aktami spraw, organy pierwszej instancji nie są w stanie w sposób prawidłowy wykonywać nałożonych obowiązków. Przede wszystkim należy stwierdzić, że zwłoka w przesłaniu akt postępowania w znacznej mierze **powoduje nieuzasadnione i zbędne wydłużenie okresu ich trwania**, co z kolei w sposób istotny **przyczynia się m.in. do przedawnienia postępowań podatkowych**, a tym samym do realnego uszczerbku finansowego jednostek samorządu terytorialnego.

Ponadto, problem zwłoki w przekazywaniu akt postępowania dotyczy również postępowań zakończonych również ostatecznymi decyzjami Samorządowego Kolegium Odwoławczego, w tym w szczególności wydawanymi w ramach postępowań podatkowych. Zgodnie z art. 234a Ordynacji podatkowej organ odwoławczy zwraca akta sprawy zakończonej decyzją ostateczną Samorządowego Kolegium Odwoławczego organowi pierwszej instancji nie wcześniej niż po upływie terminu do wniesienia skargi do sądu administracyjnego. Termin do wniesienia takiej skargi wynosi 30 dni od dnia doręczenia ostatecznej decyzji stronie.

W praktyce nawet w przypadkach sprawnego doręczenia przez SKO decyzji ostatecznych stronom, akta wraz z tymi decyzjami są zwracane organom wykonawczym gmin nawet po kilku miesiącach od dniach od ich wydania. Powyższe zjawisko ma negatywne oddziaływanie w szczególności na postępowania podatkowe w przedmiocie stwierdzenia nadpłaty podatku, albowiem opóźnienie w przesłaniu do organów podatkowych decyzji ostatecznych SKO stwierdzających nadpłatę ma bezpośredni wpływ na konieczność wypłaty przez te organy

podatkowe odsetek za zwłokę w wypłacie stwierdzonej przez SKO nadpłaty w podatku.

Poza ww. zjawiskiem obserwowana jest również tendencja odwrotna, tj. że Samorządowe Kolegia Odwoławcze zwracają akta sprawy z naruszeniem terminu, o którym mowa w art. 234a Ordynacji podatkowej, tj. bezpośrednio po wydaniu decyzji ostatecznej, nie czekając na wniesienie przez stronę skargi do sądu administracyjnego. Tego typu praktyka powoduje, że Samorządowe Kolegia Odwoławcze zwracają się do organów niższego stopnia o ponowne odesłanie akt postępowania, w sytuacji gdy strona wniesie jednak za pośrednictwem SKO skargę do sądu administracyjnego, co z oczywistych przyczyn powoduje niepotrzebne przekazywanie akt postępowania i jego nieuzasadnione przedłużenie.

2. Zaniechanie wskazywania w uzasadnieniach decyzji Samorządowych Kolegiów Odwoławczych uchylających decyzję organów niższego stopnia i przekazujących im sprawę do ponownego rozpatrzenia, uchybień, których te organy się dopuściły i okoliczności, które muszą wziąć pod uwagę przy ponownym rozpatrzeniu sprawy.

Zgodnie z art. 138 § 2 Kpa i identycznie brzmiącym art. 233 § 2 Ordynacji podatkowej: „Organ odwoławczy może uchylić zaskarżoną decyzję w całości i przekazać sprawę do ponownego rozpatrzenia organowi pierwszej instancji, gdy decyzja ta została wydana z naruszeniem przepisów postępowania, a konieczny do wyjaśnienia zakres sprawy ma istotny wpływ na jej rozstrzygnięcie. Przekazując sprawę, organ ten **powinien wskazać, jakie okoliczności należy wziąć pod uwagę przy ponownym rozpatrzeniu sprawy.**”

W praktyce orzeczniczej Samorządowych Kolegiów Odwoławczych często spotykanym zjawiskiem jest nie realizowanie powyższego obowiązku. Organy odwoławcze uchylają decyzje wydawane przez organy I-ej instancji i jednocześnie nie precyzują jednoznacznie przyczyn takiego rozstrzygnięcia, w tym nie wskazują konkretnych wad postępowania pierwszoinstancyjnego, które należałoby usunąć lub których należałoby uniknąć przy ponownym rozpatrzeniu sprawy. Bardzo częstym jest wręcz zjawisko uchylania decyzji „co do zasady”, co bez wskazania ww. wytycznych powoduje niezrozumienie organów I-ej instancji istoty takiego rozstrzygnięcia i brak wiedzy co do wad dotychczas przeprowadzonego postępowania.

W wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 17.06.2008 r. wydanego w sprawie II SA/LU 204/08 wyjaśniono, że: „Stosownie do art. 138 § 2 zdanie 2 KPA, przekazując sprawę do ponownego rozpatrzenia organowi I-ej instancji organ odwoławczy może wskazać, jakie okoliczności należy wziąć pod uwagę przy ponownym rozpatrzeniu sprawy. Oznacza to, że organ odwoławczy podejmując decyzję kasacyjną ma prawo wskazać organowi I-ej instancji, jakie okoliczności ma on wziąć pod uwagę ponownie rozpatrując sprawę. Przy czym zalecenia te wiążą organ I-ej instancji jedynie co do obowiązku wyjaśnienia okoliczności w nich wskazanych, zaś sposób przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego co do istnienia tych okoliczności i ocena dowodów w tym celu zgromadzonych należy do wyłącznej kompetencji organu I-ej instancji. **Natomiast brak precyzyjnych zaleceń utrudnia wydanie niewadliwego, a więc trafnego i celowego rozstrzygnięcia, a w konsekwencji i szybkiego zakończenia postępowania administracyjnego**”

Powyższe zjawisko powoduje brak komunikacji pomiędzy organami I-ej instancji i organami odwoławczymi, a tym samym do występujących nawet wielokrotnie w ramach tego samego postępowania administracyjnego uchybień decyzji i przekazywaniu spraw do ponownego rozpatrzenia, co niewątpliwie nie sprzyja zakończeniu postępowań w rozsądnych terminach.

Otrzymują:

1. Pani Ewa Kopacz – Prezes Rady Ministrów
2. Pan Radosław Sikorski – Marszałek Sejmu RP
3. Pan Bogdan Borusewicz – Marszałek Senatu RP
4. Pan Andrzej Halicki – Minister Administracji i Cyfryzacji
5. Pan Marek Wójcik – Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Administracji i Cyfryzacji
6. Pan Borys Budka – Minister Sprawiedliwości
7. Pan Roman Hauser – Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego
8. Pan Jan Grzęda – Sędzia, Przewodniczący Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp
9. Pani Elżbieta Polak - Marszałek Województwa Lubuskiego
10. Pan Czesław Fiedorowicz – Przewodniczący Sejmiku Województwa Lubuskiego
11. Pani Katarzyna Osos - Wojewoda Lubuski
12. Pan Mirosław Glaz – Starosta Krośnieński, Przewodniczący Konwentu Powiatów Województwa Lubuskiego
13. Pan Robert Gwidon Makarowicz – Prezes Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Zielonej Górze
14. Pan Wiesław Drabik – Prezes Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Gorzowie Wlkp.
15. Pani Helena Hatka – Senator RP
16. Pan Stanisław Iwan – Senator RP
17. Pan Robert Dowhan – Senator RP
18. Pani Bożenna Bukiewicz – Poseł na Sejm RP
19. Pan Stefan Niesiołowski – Poseł na Sejm RP
20. Pani Krystyna Sibińska – Poseł na Sejm RP
21. Pan Witold Pahl – Poseł na Sejm RP
22. Pani Bożena Sławiak – Poseł na RP
23. Pan Waldemar Sługocki – Poseł na Sejm RP
24. Pan Józef Zych – Poseł na Sejm RP
25. Pan Bogusław Wontor – Poseł na Sejm RP
26. Pani Elżbieta Rafalska – Poseł na Sejm RP
27. Pan Jerzy Materna – Poseł na Sejm RP
28. Pan Marek Ast – Poseł na Sejm RP
29. Pan Zygmunt Frankiewicz - Prezes Związku Miast Polskich
30. Pan Marek Olszewski – Przewodniczący Zarządu Związku Gmin Wiejskich RP
31. Pan Ludwik Węgrzyn – Prezes Zarządu Związku Powiatów Polskich
32. Pan Rafał Dutkiewicz – Prezes Zarządu Unii Metropolii Polskich
33. Pan Wojciech Długoborski – Prezes Zarządu Unii Miasteczek Polskich
34. Sygnatariusze Ogólnopolskiego Porozumienia Organizacji Samorządowych
35. „Wspólnota”
36. „Gazeta Wyborcza”
37. „Gazeta Prawna”
38. „Rzeczpospolita”
39. TVP Gorzów Wielkopolski
40. Radio Zachód
41. portalsamorzadowy.pl
42. wartowiedziec.org