

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

nr 15/2016 z dnia 14.09.2016 r.

w sprawie: **projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (numer w wykazie prac Rady Ministrów UD33)**

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, pragnie wyrazić swoje stanowisko w sprawie projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (numer w wykazie prac Rady Ministrów UD33).

- 1. Projekt ustawy pomija milczeniem dotychczas wielokrotnie podnoszony apel jednostek samorządu terytorialnego o stworzenie możliwości zaskarżenia do sądu administracyjnego przez organy I instancji decyzji wydawanych przez organy II instancji.**

Powyższa problematyka od dawna jest 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 sądowno-administracyjnego (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia z 16 lutego 2005 r., OSK 1017/04, LEX nr 171164).

W tym układzie, w aktualnym stanie prawnym, ani gmina, ani żaden jej organ, nie są uprawnieni do zaskarżenia do sądu administracyjnego decyzji organu odwoławczego.

Nie mniej, pomimo takiego stanu rzeczy, gminy (jako osoby prawne) są niejednokrotnie żywotnie zainteresowane rozstrzygnięciem organu II instancji w indywidualnej sprawie z zakresu administracji publicznej, ponieważ ma to często bezpośredni wpływ na ich sytuację prawną, a w takich przykładowych sprawach, jak dotyczących opłat adiacenckich i podatków lokalnych, ma nawet bezpośredni wpływ na majątek tych gmin i ich budżet. Ponadto, niejednokrotnie zdarza się, że organy odwoławcze w ramach postępowania odwoławczego wydają decyzje niekorzystne z punktu widzenia interesu gmin i które w ich ocenie mogą naruszać przepisy prawa. Pomimo takiego stanu rzeczy, gminy są pozbawione realnej możliwości zmiany takich decyzji, ponieważ uprawnienie do bezpośredniego ich zaskarżania posiada wyłącznie strona postępowania administracyjnego.

W obecnym stanie prawnym, gminy mogą jedynie korzystać ze środków ochrony, które mają charakter pośredni. Władze gminy mogą bowiem zwrócić się do właściwej miejscowo prokuratury z wnioskiem o zaskarżenie niekorzystnej dla gminy decyzji administracyjnej organu II 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 obowiązków 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 ww. 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 uprawnienia do wniesienia skargi do sądu administracyjnego na każdą decyzję administracyjną.

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

W związku z tym, Zrzeszenie Gmin Województwa Lubuskiego stoi na stanowisku, iż 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.

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

Realizacja powyższego postulatu mogłaby zostać dokonana przy okazji prac nad omawianą ustawą o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (numer w wykazie prac Rady Ministrów UD33). W ramach tej nowelizacji przewidziano bowiem wprowadzenie w ustawie prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi Rozdziału 3a zatytułowanego „Sprzeciw od decyzji”. W ramach tego rozdziału zaproponowano art. 64a, zgodnie z którym: „*Od decyzji, o której mowa w art. 138 § 2¹ ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego skarga nie przysługuje, jednakże strona niezadowolona z treści decyzji może wnieść od niej sprzeciw (sprzeciw od decyzji)*”. W związku z powyższymi uwagami w ocenie ZGWL zasadnym byłoby, aby ww. przepis otrzymał następujące przykładowe brzmienie: „*Od decyzji, o której mowa w art. 138 § 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego i w art. 233 § 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. ordynacja podatkowa skarga nie przysługuje, jednakże strona i organ I-szej instancji niezadowolone z treści decyzji mogą wnieść od niej sprzeciw (sprzeciw od decyzji)*”. Poprzez wprowadzenie wskazanej zmiany nie tylko strona postępowania, ale również organ I instancji będzie miał prawo zakwestionować w ich ocenie niewłaściwą decyzję organu odwoławczego. Ponadto, ww. korekta uwzględni nie tylko decyzje wydawane na gruncie kodeksu postępowania administracyjnego, ale również takie same decyzje wydawane w ramach postępowań prowadzonych w oparciu o ordynację podatkową. Dotychczas projektowana możliwość wnoszenia sprzeciwu tylko od decyzji wydawanych tylko w oparciu o kpa jawi się jako zabieg całkowicie niezrozumiały i wprowadzający nieuprawnione kolejne rozróżnienie w obu procedurach.

Niezależnie od powyższego należałoby również, w celu zachowania konsekwencji, umożliwić organom I instancji wniesienie skargi na decyzje, o których mowa w art. 138 § 1 pkt 2 kpa² i art. 233 § 1 pkt

1 Art. 138 § 2 kpa: „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, konieczny do wyjaśnienia okoliczności sprawy mają zasadniczy wpływ na jej rozstrzygnięcie, a przeprowadzenie postępowania wyjaśniającego w tym zakresie przez organ odwoławczy byłoby nadmiernie utrudnione. Przekazując sprawę, organ ten powinien wskazać, jakie okoliczności należy wyjaśnić przy ponownym rozpatrzeniu sprawy” - w brzmieniu zgodnym z projektem nowelizacji.

2. Art. 138 § 1 pkt 2 kpa: „Organ odwoławczy wydaje decyzję, w której: uchyla zaskarżoną decyzję w całości albo w części i w tym zakresie orzeka co do istoty sprawy albo uchylając tę decyzję - umarza postępowanie pierwszej instancji w całości albo w części” - w brzmieniu zgodnym z aktualnym stanem prawnym

2 i 3 op³, albowiem one kończą postępowanie, niejednokrotnie z naruszeniem interesu organów I instancji.

2. Zgodnie z projektem organy I instancji w ramach postępowania administracyjnego nie posiadają uprawnień do przedstawienia organom odwoławczym odpowiedzi na odwołanie od wydanych przez te organy decyzji administracyjnych.

Organy odwoławcze rozpoznające odwołania od decyzji wydanych przez organy I 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. Prawidłowości takiego działania niewątpliwie sprzyja skonfrontowanie zarzutów stawianych w odwołaniu z argumentami organu wydającego zaskarżoną decyzję. Okoliczność, że organy I instancji przysyłając odwołanie zwyczajowo przekazują jednocześnie odpowiedź na to odwołanie, nie jest równoznaczne z nakazem uwzględnienia takiego stanowiska przez organ odwoławczy w ramach rozpatrywania sprawy.

Wskazany powyżej postulat jest w pełni realizowany na gruncie postępowania odwoławczego prowadzonego w oparciu o przepis 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 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 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 sądowo-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.

Podobne rozwiązania nie zostały przewidziane na gruncie przepisów kodeksu postępowania administracyjnego. Zgodnie z art. 133 KPA organ administracji publicznej, który wydał decyzję, zobowiązany 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 instancji na równi ze wszystkimi innymi dowodami ujawnionymi w postępowaniu.

W takim stanie rzeczy, organy administracji publicznej w celu zniwelowania tej luki przysyłając akta do organów odwoławczych, jednocześnie wyrażają swoje stanowisko w sprawie w sposób nieformalny (w pismach przewodnich). Nie mniej, 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

3. Art. 233 § 1 pkt 2 i 3 op: Organ odwoławczy wydaje decyzję, w której: 2) uchyla decyzję organu pierwszej instancji: a) w całości lub w części - i w tym zakresie orzeka co do istoty sprawy lub uchylając tę decyzję - umarza postępowanie w sprawie, b) w całości i sprawę przekazuje do rozpatrzenia właściwemu organowi pierwszej instancji, jeżeli decyzja ta została wydana z naruszeniem przepisów o właściwości, albo 3) umarza postępowanie odwoławcze.

sprawy, co ma niewątpliwy wpływ nie tylko na jakość wydawanych decyzji przez organy II instancji, ale również prawo organów I instancji do ochrony interesów podmiotów, które te organy reprezentują.

Z uwagi na powyższe, Zrzeszenie Gmin Województwa Lubuskiego postuluje o dokonanie zmiany brzmienia art. 133 kpa w następujący sposób: „Organ administracji publicznej, 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, chyba że w tym terminie wyda decyzję na podstawie art. 132. Organ administracji publicznej, przekazując sprawę, jest obowiązany ustosunkować się do przedstawionych zarzutów i poinformować stronę o sposobie ustosunkowania się do nich”.

PREZES
Zrzeszenia Gmin Województwa Lubuskiego

Wadim Tyszkiewicz

Otrzymują:

1. Pan Marek Kuchciński – Marszałek Sejmu RP
2. Pan Stanisław Karczewski – Marszałek Senatu RP
3. Pani Beata Szydło – Prezes Rady Ministrów
4. Pan Andrzej Dera - Sekretarz Stanu w Kancelarii Prezydenta RP
5. Pan Paweł Szałamacha – Minister Finansów
6. Pan Mariusz Błaszczak – Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji
7. Pan Zbigniew Ziobro – Minister Sprawiedliwości
8. Pan Andrzej Maciejewski – Przewodniczący Sejmowej Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej, Poseł na Sejm RP
9. Pan Wojciech Jasiński – Przewodniczący Sejmowej Komisji Finansów Publicznych, Poseł na Sejm RP
Pan Marek Ast – Przewodniczący Sejmowej Komisji Ustawodawczej, Poseł na Sejm RP
10. Pan Grzegorz Bierecki – Przewodniczący Senackiej Komisji Budżetu i Finansów Publicznych, Senator RP
11. Pan Piotr Zientarski – Przewodniczący Senackiej Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej, Senator RP
12. Pan Stanisław Gogacz – Przewodniczący Senackiej Komisji Ustawodawczej
13. Pani Iwona Wiczer – Dyrektor Narodowego Instytutu Samorządu Terytorialnego
14. Pan Szymon Wróbel – Sekretarz Strony Rządowej, Komisja Wspólna Rządu i Samorządu Terytorialnego
15. Pan Andrzej Porawski - Sekretarz Strony Samorządowej, Komisja Wspólna Rządu i Samorządu Terytorialnego
16. Pan Władysław Dajczak – Wojewoda Lubuski
17. Pani Elżbieta Polak – Marszałek Województwa Lubuskiego
18. Pan Mirosław Glaz – Przewodniczący Konwentu Powiatów Województwa Lubuskiego, Starosta Krośnieński
19. Pan Mirosław Marcinkiewicz – Przewodniczący Sejmiku Województwa Lubuskiego
20. Pan Stefan Niesiołowski – Poseł na Sejm RP
21. Pani Bożenna Bukiewicz – Poseł na Sejm RP
22. Pani Katarzyna Osos – Poseł na Sejm RP
23. Pani Krystyna Sibińska – Poseł na Sejm RP
24. Pan Tomasz Kucharski – Poseł na Sejm RP
25. Pani Elżbieta Rafalska – Poseł na Sejm RP
26. Pan Marek Ast – Poseł na Sejm RP
27. Pan Jerzy Materna – Poseł na Sejm RP
28. Pan Artur Zasada – Poseł na Sejm RP
29. Pan Jacek Kurzępa – Poseł na Sejm RP
30. Pan Jarosław Porwich – Poseł na Sejm RP
31. Pan Paweł Pudłowski – Poseł na Sejm RP
32. Pan Władysław Komarnicki – Senator RP
33. Pan Waldemar Sługocki – Senator RP
34. Pan Robert Dowhan – Senator RP
35. Pan Zygmunt Frankiewicz - Prezes Związku Miast Polskich
36. Pan Marek Olszewski – Przewodniczący Zarządu Związku Gmin Wiejskich RP
37. Pan Rafał Dutkiewicz – Prezes Zarządu Unii Metropolii Polskich
38. Pan Wojciech Długoborski – Prezes Zarządu Unii Miasteczek Polskich
39. Pan Ludwik Węgrzyn - Przewodniczący Zarządu Związku Powiatów Polskich
40. Sygnatariusze Ogólnopolskiego Porozumienia Organizacji Samorządowych
41. „Wspólnota”
42. „Gazeta Wyborcza”
43. „Rzeczpospolita”
44. „Gazeta Prawna”
45. TVP Gorzów Wielkopolski
46. Radio Zachód
47. portalsamorzadowy.pl
48. wartowiedziec.org
49. samorzad.pap.pl