

*Projekt*

**Stanowisko  
Zgromadzenia Ogólnego  
Śląskiego Związku Gmin i Powiatów  
z dnia 7 grudnia 2017 r.**

w sprawie: **stworzenia możliwości udziału jst w postępowaniach administracyjnych, podatkowych i sądownoadministracyjnych, w których organem orzekającym w pierwszej instancji był organ tej jednostki**

Zgromadzenie Ogólne Śląskiego Związku Gmin i Powiatów wnosi o dokonanie zmian w ustawach Kodeks postępowania administracyjnego, Ordynacja podatkowa oraz w ustawie Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, mających na celu stworzenie możliwości udziału jednostki samorządu terytorialnego w postępowaniach administracyjnych, podatkowych i sądownoadministracyjnych, w których organem orzekającym w pierwszej instancji był organ tej jednostki, szczególnie gdy kwestia dotyczy spraw majątkowych tej jednostki. Propozycję zmian w wyżej wymienionych ustawach zawiera załącznik nr 1 do niniejszego stanowiska.

W praktyce funkcjonowania samorządu terytorialnego – zwłaszcza na poziomie samorządu gmin – występują sytuacje, w których wójt (burmistrz, prezydent miasta) jako organ administracji publicznej staje wobec prowadzenia postępowania administracyjnego dotyczącego interesu faktycznego lub prawnego gminy, której jednocześnie jest organem wykonawczym. Często są to postępowania dotyczące żywotnych interesów gminy, np. spraw własnościowych (za przykład może służyć przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności w przypadku, gdy grunt jest własnością gminy).

W takich przypadkach ukształtowała się linia orzecznicza, zgodnie z którą w sytuacji, gdy organ gminy/powiatu jest uprawniony do wydania decyzji w I instancji, gmina/powiat nie jest stroną (postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego: z dnia 15 października 1990 r., sygn. akt SA/Wr 990/90, z dnia 22 lipca 1999 r., sygn. akt II SA 974/99, z dnia 19 października 2000 r., sygn. akt II SA/Gd 2159/00). Teza ta jest o tyle zaskakująca, że nie ma żadnego bezpośredniego i wyraźnego oparcia w przepisach prawa – wynika ona jedynie z bardzo daleko posuniętej interpretacji zasad ogólnych postępowania administracyjnego i sądownoadministracyjnego. Stan ten prowadzi w konsekwencji do sytuacji, w której w wielu istotnych dla jednostek samorządu terytorialnego sprawach całkowicie pozbawione są one możliwości obrony swoich interesów. Orzekające w drugiej instancji organy, głównie samorządowe kolegia odwoławcze, nie są zobowiązane do szczególnej troski o interes jednostek samorządu terytorialnego, których sprawa dotyczy. Poza tym w orzeczeniach kolegiów zdarzają się błędy, wadliwe ustalenia, czy inne uchybienia. W takiej sytuacji, jeśli jest to z korzyścią dla strony, jest oczywiste że nie zaskarży ona orzeczenia kolegium do sądu administracyjnego. Wójt/burmistrz/prezydent nie posiada natomiast możliwości zaskarżenia tego orzeczenia. Jst nie posiadają też możliwości występowania przez sądem w sytuacji, gdy skargę na orzeczenie kolegium wnosi strona postępowania.

W aktualnie obowiązującym stanie prawnym władze gminy mogą jedynie zwrócić się do właściwej miejscowo prokuratury rejonowej lub okręgowej o zaskarżenie niekorzystnej dla gminy decyzji administracyjnej organu II instancji. Zgodnie z ustawą Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi oraz ustawą Prawo o prokuraturze, prokurator może wnieść do sądu administracyjnego skargę na każdą decyzję administracyjną. Prokurator wniesie skargę, jeżeli uzna, że decyzja jest niezgodna z prawem. Władze gminy muszą odpowiednio uzasadnić prośbę o wniesienie skargi na decyzję, żeby przekonać prokuratora o zasadności swoich zarzutów. Prokurator inicjuje postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądem administracyjnym oraz bierze udział w tych postępowaniach, jeżeli wymaga tego ochrona praworządności, a w szczególności, gdy naruszenie prawa lub bezczynność organu narusza interes Rzeczypospolitej Polskiej lub interes społeczny. Jest to zatem instrument, który może być stosowany w ograniczonym zakresie, jedynie w wyjątkowych wypadkach.

Sytuacja, w której w trzech kolejnych instancjach (jednej administracyjnej i dwóch sądownoadministracyjnych) jednostka samorządu terytorialnego skazana jest na bierne obserwowanie tego co dzieje się w postępowaniu – bezwzględnie wymaga zmiany.

W związku z powyższym Zgromadzenie Ogólne proponuje wprowadzenie do Kodeksu postępowania administracyjnego przepisu, który jednoznacznie przesądzi, że w drugiej instancji stroną postępowania jest również jednostka samorządu terytorialnego, której spraw dotyczy dane postępowanie. Analogiczną regulację proponuje się w Ordynacji podatkowej. W konsekwencji jednostce samorządu terytorialnego będzie przysługiwało prawo występowania przed organem II instancji w celu obrony swoich praw. Naturalną konsekwencją jest możliwość skarżenia zapadłego rozstrzygnięcia do sądu administracyjnego, jednakże celem uniknięcia jakichkolwiek wątpliwości proponujemy wprowadzenie odpowiedniego przepisu do Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

**USTAWA**  
z dnia ..... 2017 r.  
**o zmianie ustawy Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych  
innych ustaw**

**Art. 1.** W ustawie z dnia 14 czerwca 1960 roku – Kodeks postępowania administracyjnego (tj. Dz. U. z 2017 r. poz. 1257 z późn. zm.) po art. 29 dodaje się art. 29a w brzmieniu:

*„Art. 29a. Jednostka samorządu terytorialnego niespełniająca warunków określonych w art. 28 jest stroną postępowania odwoławczego, jeśli organem orzekającym w tym postępowaniu w pierwszej instancji jest organ tej jednostki, a sprawa dotyczy mienia tej jednostki, w tym przysługujących jej należności pieniężnych mających charakter cywilnoprawny albo niepodatkowych należności budżetowych o charakterze publiczno-prawnym.”*

**Art. 2.** W ustawie z dnia z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2017 r. poz. 201) po art. 133a dodaje się art. 133b w brzmieniu:

*„Art. 133b. Jednostka samorządu terytorialnego niespełniająca warunków określonych w art. 133 jest stroną postępowania odwoławczego, jeśli organem orzekającym w tym postępowaniu w pierwszej instancji jest organ tej jednostki, a sprawa dotyczy podatku lub opłaty stanowiących dochód tej jednostki.”*

**Art. 3.** W ustawie z dnia 30 sierpnia 2002 roku – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2017 r. poz. 1369 z późn. zm.):

1) po art. 32 dodaje się art. 32a w brzmieniu:

*„Art. 32a. W postępowaniu sądownoadministracyjnym stroną jest również jednostka samorządu terytorialnego, będąca na mocy odrębnych przepisów stroną postępowania odwoławczego, a także jednostka samorządu terytorialnego, której organ w pierwszej instancji dopuścił się bezczynności lub przewlekłego prowadzenia postępowania.*

2) w art. 239 po § 2 dodaje się § 3 w brzmieniu:

*§ 3. Nie mają obowiązku uiszczania opłat sądowych samorządowe kolegia odwoławcze.*