

**U S T A W A**

z dnia ..... 2016 r.

**o zmianie ustawy Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych  
ustaw**

**Art. 1.** W ustawie z dnia 14 czerwca 1960 roku – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2016 r. poz. 23 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. 1. Gmina jest stroną postępowania w sprawie dotyczącej podatku od czynności cywilnoprawnych oraz podatku od spadków i darowizn, stanowiącego jej dochód, jeżeli postępowanie zostało wszczęte na jej wniosek, albo gdy zgłosi swój udział w sprawie.*

*2. 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 2016 r. poz.718 z późn. Zm.):

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

*„Art. 32a. W postępowaniu sądowoadministracyjnym 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.*

**Art. 4** W ustawie z dnia z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2016 Nr 198 z późn. zm.) po art. 17 dodaje się art. 17a w brzmieniu:

*Art. 17a.*

- 1. W przypadku kwestionowania przez gminę sposobu podziału wpływów z podatków na podstawie z art. 15 i 16 sprawę rozstrzyga w drodze decyzji naczelnik urzędu skarbowego, który pobrał podatek, stosując przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego. Podatnik i płatnik mają obowiązek udzielania wyjaśnień. Do wyjaśnień tych i skutków ich nieudzielenia stosuje się przepisy Ordynacji podatkowej.*
- 2. Odpowiednie organy podatkowe mają obowiązek udostępniania, organom prowadzącym postępowanie, o którym mowa ust. 1, akt postępowania podatkowych prowadzonych w sprawach dotyczących podatków, o których mowa w art. 15 i 16 oraz informacji zawartych w tych aktach, z wyłączeniem informacji określonych w art. 182 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2015 r. poz. 613). Organ, o którym mowa w ust. 1 oraz strony i uczestnicy postępowania mają obowiązek zachowania tajemnicy odnośnie danych zawartych w tych aktach i informacjach, stanowiących tajemnicę skarbową.*

**Art.5.** Ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia.

#### **Uzasadnienie:**

1. Propozycje zmian w Kodeksie postępowania administracyjnego, Ordynacji podatkowej oraz w ustawie o postępowaniu przed sądami administracyjnymi mają na celu

ustalenie pozycji prawnej jednostki samorządu terytorialnego w postępowaniach administracyjnych, podatkowych i sądownoadministracyjnych, w których organem orzekającym w pierwszej instancji był organ tej jednostki, a sprawa dotyczy spraw majątkowych tej jednostki. Dodatkowo gmina powinna być stroną postępowania podatkowego dotyczącego podatku od czynności cywilnoprawnych stanowiącego jej dochód.

W praktyce funkcjonowania samorządu terytorialnego – zwłaszcza na poziomie samorządu gmin – występują sytuacje, w których wójt 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 tu 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 wójt 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 (vide przegląd orzecznictwa w G.Kubalski, Wójt jako organ orzekający w postępowaniu dotyczącym interesu prawnego gminy, Samorząd Terytorialny z 2008 r., nr 1-2, s.72-85). 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 ma natomiast możliwości zaskarżenia tego orzeczenia. Nie mają też możliwości występowania przez sądem w sytuacji gdy skargę na orzeczenie kolegium wnosi strona. 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.

Aby przeciwdziałać wystąpieniu takiego skutku proponuje się wprowadzić do Kodeksu Postępowania Administracyjnego przepis, 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 proponuje się wprowadzenie odpowiedniego przepisu do Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

2. Druga zmiana proponowana w niniejszym projekcie dotyczy wprowadzenia procedury umożliwiającej kontrolę przekazywanych gminom wpływów z podatków od spadków i darowizn oraz od czynności cywilnoprawnych. Przepisy prawa materialnego w tym zakresie są zawarte w ustawie o podatku od spadków i darowizn i w ustawie o podatku od czynności cywilnoprawnych. Ustawy te określają m.in. przedmiot i podstawę opodatkowania. Pobierane na ich podstawie podatki mają wpływ na wysokość dochodów należnych gminom. Natomiast w art. 15 i 16 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego uregulowano kwestię przekazywania pobranych podatków na rachunki właściwych gmin. Przewidują one, której gminie należne są dochody z danego podatku.

Zatem na gruncie prawa materialnego możliwe są spory w zakresie:

- a) właściwego opodatkowania – właściwego ustalenia przedmiotu i podstawy podatku.
- b) właściwego przekazania kwot podatku gminom.

Jest oczywiste, że w omawianym przypadku gmina nie jest stroną postępowania podatkowego, toczącego się między organem podatkowym a podatnikiem lub płatnikiem. W związku z tym w obecnym stanie prawnym gmina nie ma możliwości skutecznego zakwestionowania wysokości podatku zapłaconego od czynności cywilnoprawnych lub od spadku. Zdarzają się sytuacje, w których kwota podatku wpłaconego przez podatnika lub płatnika budzi uzasadnione wątpliwości gminy. Nie ma ona jednak żadnego instrumentu (poza wnioskiem do naczelnika urzędu skarbowego o wszczęcie postępowania z urzędu), który umożliwiłby wszczęcie procedury weryfikacji prawidłowości opodatkowania w konkretnym przypadku. Dlatego proponuje się wprowadzenie przepisu, zgodnie z którym gmina będzie stroną postępowania podatkowego w przypadku gdy sama złoży wniosek o jego wszczęcie, albo zgłosi udział w sprawie. Do gmin trafiają np. akty notarialne zawierające transakcje opodatkowane podatkiem od czynności cywilnoprawnych. W takich przypadkach

gmina ma możliwość sprawdzenia przedmiotu o podstawy opodatkowania i w przypadku uzasadnionych wątpliwości będzie mogła złożyć wniosek o wszczęcie postępowania podatkowego. Natomiast gdyby postępowanie podatkowe już się toczyło, gmina powinna mieć prawo wziąć w nim udział.

Drugą kwestię stanowi możliwość weryfikacji sposobu podziału między gminy kwot podatku od spadków i darowizn oraz od czynności cywilnoprawnych w sytuacji gdy sama kwota podatku wpłacona przez podatnika lub płatnika nie jest kwestionowana. Przepisy art. 15 i 16 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego wskazują gminy właściwe do otrzymania kwot podatku. Są to zatem przepisy prawa materialnego. Z przepisu art. 11 ust. 1 ustawy wynika, że środki stanowiące dochody jednostek samorządu terytorialnego, które na podstawie odrębnych przepisów pobierają urzędy skarbowe, są odprowadzane na rachunek budżetu właściwej jednostki samorządu terytorialnego w terminie 14 dni od dnia, w którym wpłynęły na rachunek urzędu skarbowego. Naczelnik urzędu skarbowego nie wydaje w tym zakresie żadnej decyzji, ani innego orzeczenia. Ustawa nie reguluje procedury ewentualnego zakwestionowania przekazanych kwot, w szczególności sposobu podziału ich między zainteresowane gminy. W związku z tym konieczne jest wprowadzenie przepisu regulującego tą kwestię. Ponieważ nie chodzi w tym przypadku o sprawdzenie prawidłowości opodatkowania, wszczynane postępowanie nie będzie postępowaniem podatkowym. Zatem procedura winna się toczyć w oparciu o przepisy Kpa. Z drugiej strony, do prawidłowego rozstrzygnięcia sporu w zakresie podziału kwoty podatku między gminy może okazać się konieczne uzyskanie wyjaśnień od podatnika lub płatnika. W związku z tym proponuje się, aby podatnik i płatnik mieli obowiązek składania wyjaśnień na potrzeby tego postępowania na zasadach wynikających z Ordynacji podatkowej. Poza tym jest oczywiste, że dla prawidłowego załatwienia sprawy może okazać się konieczny dostęp do tajemnicy skarbowej, zwłaszcza zawartej w aktach podatkowych innych spraw. Stąd konieczna jest regulacja dająca dostęp do tych informacji organom, stronom i uczestnikom postępowania, a także zobowiązująca ich do zachowania tych informacji w tajemnicy.