

Łomianki, 24 lipca 2017 r.

Sygn. akt V SA/Wa 353/16

**Naczelnny Sąd Administracyjny
w Warszawie**

ul. G. P. Boduena 3/5
00-011 Warszawa

za pośrednictwem:

**Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego
w Warszawie**

ul. Jasna 2/4,
00-013 Warszawa

Skarżący: Rada Miejska w Łomiankach

ul. Warszawska 115
05-092 Łomianki

reprezentowana przez

r.pr. Jacka Nieściora
ul. Rynek 27
06-100 Pułtusk

Strona przeciwna: Marcin Etienne

ul. Kaczki Dziwaczki 9
05-092 Łomianki

ODPOWIEDŹ NA SKARGĘ KASACYJNĄ

z dnia 22 czerwca 2017 r. (doręczoną 13 lipca 2017 r.) od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z dnia 27 kwietnia 2017 r. sygn. akt V SA/Wa 353/16 w sprawie ze skargi na decyzję Rady Miejskiej w Łomiankach z dnia 22 października 2015 r. nr uchwały XI/129/2015 w przedmiocie odrzucenia wniosku dotyczącego przeznaczenia środków z funduszu sołeckiego.

Wnoszę o oddalenie skargi kasacyjnej.

UZASADNIENIE

W odpowiedzi na skargę kasacyjną złożoną przez Radę Miejską w Łomiankach, reprezentowaną przez radcę prawnego Pana Jacka Nieściora, od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 27 kwietnia 2017 r. sygn. akt V SA/Wa 353/16, podtrzymuję dotychczasowe stanowisko, że posiadam interes prawny w zaskarżeniu uchwały Rady Miejskiej w Łomiankach z dnia 22 października 2015 r. Nr XI/129/2015 w przedmiocie odrzucenia wniosku dotyczącego przeznaczenia środków z funduszu sołeckiego.

Uważam, że Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie dokonał właściwej interpretacji art. 101 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016, poz. 446, z późn. zm.), przez co uznał, że posiadam interes prawny w zaskarżeniu powyższej uchwały Rady Miejskiej w Łomiankach.

Zgodnie z art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą lub zarządzeniem, podjętymi przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej, może zaskarżyć uchwałę lub zarządzenie do sądu administracyjnego. Jak wskazuje się w orzecznictwie sądowo-administracyjnym kryterium „naruszenia interesu prawnego”, na którym oparta jest legitymacja do wniesienia skargi na uchwałę lub zarządzenie organu gminy, oznacza, że akt ten musi naruszać interes prawny skarżącego, który musi być własny, indywidualny i oparty o konkretny przepis prawa powszechnie obowiązującego (m.in. wyrok NSA z dnia 3 czerwca 1996 r., sygn. akt II SA 74/96). Przyjmuje się także, że „mieć interes prawny”, to tyle, co wskazać przepis prawa uprawniający dany podmiot do wystąpienia z określonym żądaniem w stosunku do organu administracji publicznej (wyrok NSA z dnia 22 lutego 1984 r., sygn. akt I SA 1748/83; wyrok NSA z dnia 17 kwietnia 2007 r., sygn. akt I OSK 159/07; wyrok NSA z dnia 11 maja 2006 r., sygn. akt II OSK 145/06).

Zauważyć należy, że tak, jak w postępowaniu administracyjnym, interes ten musi być wywodzony przede wszystkim z przepisów prawa materialnego, to w postępowaniu sądowo-administracyjnym, może być on oparty także o przepisy prawa procesowego lub ustrojowego. Ze skargą może więc wystąpić, co do zasady, podmiot, który wykaże „związek między chronionym przez przepisy prawa materialnego interesem prawnym a aktem lub czynnością organu administracji publicznej” (B. Adamiak, J. Borkowski, Postępowanie administracyjne i sądowo-administracyjne, Warszawa 2003, s. 424).

W ocenie NSA, zawartej w wyroku z dnia 17 stycznia 2013 r. sygn. akt I OSK 1592/12, zakres właściwości sądów administracyjnych, który obejmuje zaskarżenie wykonywania administracji publicznej w różnych formach prawnych powoduje, że wyprowadzenie interesu

prawnego w takich sytuacjach wymaga skomplikowanych procesów wykładni przepisów prawa. Wyprowadzenie interesu prawnego w tych przypadkach wymaga zatem podjęcia procesu złożonej wykładni opartej na Konstytucji RP, ustawach ustrojowych określających zadania publiczne oraz regulacji materialnoprawnej (wyrok NSA z dnia 10 marca 2009 r., sygn. akt II OSK 1623/08). Takiej też wykładni dokonał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 27 kwietnia 2017 r., sygn. akt. V SA/Wa 353/16.

Zatem w związku z powyższym, podstawą do wyprowadzenia interesu prawnego w analizowanej sprawie mógłby być art. 5 ustawy o funduszu sołeckim. Wynika bowiem z niego, że ustawodawca zastrzegł na rzecz organu sołectwa prawo do przyznania i dysponowania w danym roku budżetowym środkami funduszu sołeckiego. Specyfiką funduszu sołeckiego jest prawo sołectw do określania rodzaju wydatków (zdefiniowanych, w art. 2 ust. 6 ustawy z dnia 21 lutego 2014 r. o funduszu sołecki, jako przedsięwzięcia), na które przeznaczane są środki pochodzące z tego funduszu. Ustawodawca przyznał tym samym zebraniu wiejskiemu, jako organowi uchwałodawczemu sołectwa, udział w procedurze kreowania budżetu gminy, który stanowi formę realizacji budżetu partycypacyjnego (z uwagi na fakt, że zebranie wiejskie jest formą demokracji bezpośredniej). Uprawnienie to ma charakter prawno-kształtujący. Podmiotem tego prawa może być dana społeczność i prawo to przysługuje takiej społeczności jako podmiotowi zbiorowemu, ale także jej indywidualnym członkom, jako jednostkom funkcjonującym w strukturach sołectwa. Zauważyć bowiem należy, że w ujęciu cywilnoprawnym, zebranie wiejskie, o którym stanowi art. 48 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, to nie innego jak społeczność lokalna, składająca się z indywidualnych mieszkańców. I pod takim „szyldem” zebranie to powinno składać wnioski o przyznanie w danym roku budżetowym środków z funduszu sołeckiego. Wspólnotowy charakter gminy, która wykonuje na rzecz członków wspólnoty samorządowej zadania publiczne, stwarzając po stronie tychże członków określone uprawnienia, a więc kreuje ich interes prawny. Społeczność ta, na podstawie ustawy o funduszu sołeckim, ma prawo do udziału w „decyzji” o przeznaczeniu środków tego funduszu na dany rok. Jak zauważył Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie w wyroku z dnia 19 stycznia 2017 r. sygn. akt II SA/Rz 581/16 mieszkańcom sołectwa, jako członkom zebrania wiejskiego przysługują określone uprawnienia o korporacyjnym charakterze, jak np. udział w zebraniach, bierne i czynne prawo wyborcze, udział w konsultacjach itp. Takie samo stanowisko zajął wcześniej WSA w Rzeszowie w wyroku z dnia 22 lutego 2008 r. sygn. akt II SA/Rz 412/07, w którym m.in. stwierdził "W ocenie sądu zaskarżona uchwała dotyka interesu prawnego skarżącego, bowiem pozbawia go funkcji, którą uzyskał w wyniku unieważnionych wyborów. Dotyka także interesu prawnego

mieszkańców wsi, których imieniem skarga została wniesiona i którzy jak twierdzi skarżący głosowali nań w tych wyborach, bowiem ogranicza ich uprawnienie, jako stałych mieszkańców sołectwa i członków wspólnoty samorządowej do zagwarantowanego art. 36 ust. 2 ustawy o s.g. wyboru sołtysa w głosowaniu tajnym, bezpośrednim, spośród nieograniczonej liczby kandydatów."

Wobec powyższego, uznać należy, iż interes prawny wywodzić można także z faktu przynależności do danej wspólnoty. Stanowisko to potwierdza też m.in. wyrok WSA w Krakowie z dnia 9 listopada 2004 r., sygn. akt III SA/Kr 925/04, w którym sąd stwierdził, że legitymację skargową "należy wyprowadzić z korporacyjnego (wspólnotowego) charakteru gminy, której członkiem jest skarżący (art. 1 w zw. z art. 101 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym). W przeciwnym wypadku powstałoby niebezpieczeństwo, że żaden z mieszkańców nie miałby legitymacji do skarczenia statutu swojej gminy, co pozostawałoby w jaskrawej sprzeczności ze wspólnotowym charakterem gminy. (...) Z kolei w wyroku z dnia 19 stycznia 2000 r., sygn. akt I SA 1670/99, NSA orzekł, że legitymowani do zaskarżenia uchwały o odwołaniu dyrektora szkoły są mieszkańcy gminy, jeżeli uważają, że odwołanie dyrektora szkoły narusza ich interes, gdyż - w świetle art. 3 ust. 1 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego - interes mieszkańców ma walor interesu prawnego w rozumieniu art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym. Pozostałe przykładowe wyroki wskazujące, że interes prawny może wynikać z prawa skarżącego jako członka danej wspólnoty gminnej to: postanowienie NSA z dnia 27 września 1990 r. sygn. akt SA/Wr 952/90 oraz wyrok NSA z dnia 6 lutego 1996 r. SA/Ld 2722/95, wyrok WSA w Krakowie z dnia 9 listopada 2005 r. sygn. akt III SA/Kr 925/04, wyrok WSA w Gdańsku z dnia 19 stycznia 2005 r., sygn. akt II SA/Gd 1328/02).

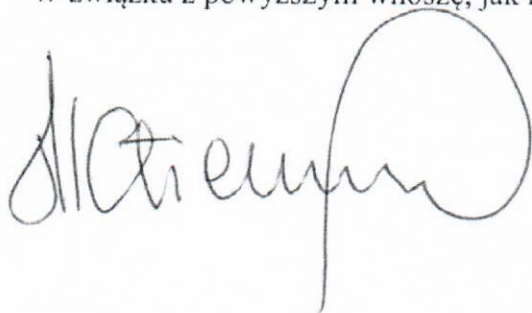
Powyższe stanowisko zawarte ww. wyrokach sądów administracyjnych znajduje również aprobatę w doktrynie prawa administracyjnego. Jak się wskazuje w piśmiennictwie „z pewnością naruszony interes prawny może wyrażać się zarówno w indywidualnie określonym prawie skarżącego, jak i w prawach skarżącego jako członka danej wspólnoty gminnej (A.Szewc (red.): G. Jyż, Z. Pławecki: Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz. Warszawa 2000 str. 510).

Z kolei w komentarzu do ustawy o samorządzie gminnym pod red. Pawła Chmielnickiego (Wydawnictwo prawnicze LexisNexis, Warszawa 2004) na str. 582 wskazuje się, że „Warto zauważyć, iż wykazanie związku interesu prawnego pochodzącego z członkostwa we wspólnocie lokalnej z treścią uchwały lub zarządzenia jest chyba dość oczywiste i odrzucenie skargi wnoszonej przez członka organu gminy, działającego jako osoba prywatna, powinno należeć do rzadkości."

Ponadto jak wskazuje się w komentarzu do ustawy o samorządzie gminnym pod red. Bogdana Dolnickiego (wyd. Wolters Kluwer Polska S.A., Warszawa 2016 r., str. 1236 i nast.) stanowisko oparte na przekonaniu, że samo pozostawanie członkiem wspólnoty gminnej nie kształtuje bezpośrednio sytuacji prawnej określonej osoby, stąd uchwała czy zarządzenie organu gminy nie mogą naruszać jej interesu prawnego, który miałby swoje źródło w tym członkostwie, budzi pewne wątpliwości z następujących względów. Po pierwsze samorządowa gmina wykonuje na rzecz członków wspólnoty samorządowej zadania publiczne o charakterze własnym (w tym obowiązkowe) i zleconym. Pozostaje w sprzeczności z istotą samorządu terytorialnego teza, zgodnie z którą obowiązek wykonywania tych zadań nie stwarza po stronie członków wspólnoty samorządowej żadnych uprawnień, nie kreuje ich interesu prawnego. Ich uprawnienia nie mogą kończyć się na wyborze radnych i wójta (burmistrza, prezydenta miasta), ewentualnie udziale w referendum. Pewnie nie można uznać ich za publiczne prawa podmiotowe, ale obowiązki gminy kreują po ich stronie pewne uprawnienia stanowiące bazę interesu prawnego. Po wtóre, jeśli uznamy, że członek wspólnoty samorządowej dysponuje jednak pewnymi uprawnieniami z racji samego członkostwa w takiej wspólnocie, to wykluczenie możliwości poszukiwania ochrony tych uprawnień przed sądem administracyjnym narusza konstytucyjne prawo do sądu (art. 45 Konstytucji RP).

Jedynie na marginesie chciałbym zaznaczyć, że nie jestem jak to stwierdził w skardze pełnomocnik Rady Miejskiej, „obywatелем sołectwa” Dziekanów Bajkowy, a jego mieszkańcem.

W związku z powyższym wnoszę, jak na wstępie.

A handwritten signature in dark ink, appearing to be 'Dziekanów Bajkowy', written in a cursive style.