

KANCELARIA RADCÓW PRAWNYCH

J. NIEŚCIOR i Z. WÓLTAŃSKI S.C.

Pułtusk, dnia 23 lutego 2016 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny
W Warszawie
ul. Jasna 2/4
00-013 Warszawa

Skarżący: **Marcin Etienne**
ul. Kaczki Dziwaczki 9
05-092 Łomianki

Organ : **Rada Miejska w Łomiankach**
reprezentowana przez
r.pr. Jacka Nieściora
(adres do korespondencji w stopce)

Odpowiedź na skargę

Działając na mocy udzielonego mi pełnomocnictwa, które przedkładałam w załączeniu przekazuję wniesioną przez Pana Marcina Etienne skargę na uchwałę Nr XI/129/2015 Rady Miejskiej w Łomiankach z dnia 22 października 2015 r. w sprawie rozpatrzenia podtrzymanego przez sołtysa wniosku sołectwa Dziekanów Bajkowy dotyczącego przyznania środków funduszu sołeckiego w 2016 r oraz uchwałę Nr XIII/145/2015 Rady Miejskiej w Łomiankach z dnia 21 grudnia 2015 r w sprawie rozpatrzenia podtrzymanego przez sołtysa wniosku sołectwa Dziekanów Bajkowy dotyczącego przyznania środków funduszu sołeckiego w 2016 r. **i wnoszę o:**

odrzuć skargi, ewentualnie o jej oddalenie.

Uzasadnienie

Rada Miejska w Łomiankach wyraża stanowisko, że skarga wywiedziona przez Skarżącego Pana Marcina Etienne, nie posiada usprawiedliwionych podstaw z następujących względów formalno-prawnych, jak i merytorycznych.

KANCELARIA RADCÓW PRAWNYCH

J. NIEŚCIOR i Z. WÓLTAŃSKI S.C.

Zaskarżone uchwały nie naruszają interesu prawnego lub uprawnienia Skarżącego w rozumieniu art. 101 ustawy o samorządzie gminnym, a więc brak jest legitymacji procesowej.

Zgodnie z tezą II wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 26.02.2008 r., II OSK 1765/07, LEX nr. 437511, „naruszenie interesu prawnego lub uprawnienia wnoszącego skargę na uchwałę rady gminy otwiera drogę do merytorycznego rozpoznania skargi.”

Ustawa o samorządzie gminnym wymaga spełnienia przez podmiot wnoszący skargę na podstawie art.101 innego niż ogólna zasada kryterium naruszenia interesu prawnego. Przesłanką zaskarżenia musi być interes własny, zindywidualizowany i skonkretyzowany. Przepis art.101 ust. 1 nie daje podstaw do skargi podmiotowi, który nie opiera się na prawach własnych, osobistych a opiera się na tzw. Interesie publicznym (por. wyrok NSA z 13.12.1990 r., IV SA 872/99 – LEX nr. 48223). Sąd Najwyższy w wyroku z 07.03.2003 r., sygn. akt III RN 42/02/05/OSNP 2004/114) podkreślił, że skarżący w trybie art. 101 ust. 1 musi wykazać, iż w konkretnym przypadku istnieje związek pomiędzy jego prawnie gwarantowaną sytuacją, a skarżoną przezeń uchwałą, polegający na tym, że uchwała narusza (czyli pozbawia) właśnie jego interesu prawnego lub uprawnienie. Ograniczenie, wynikające z Ustawy o samorządzie gminnym polegające na wykazaniu przez skarżącego naruszenia jego interesu prawnego, powoduje, że skarga z art. 101 nie ma charakteru skargi powszechnej (actio popularis), przeto do wniesienia skargi jedynie sprzeczność z prawem zaskarżonej uchwały (por. wyrok NSA z 27 września 1990 r., SA/WR 952/90, ONSA 1990 nr. 4, poz. 4; wyrok WSA w Łodzi z 20 grudnia 2007 r. III SA/ŁD 535/07, LEX nr. 365371). Przepis art. 101 ustawy o samorządzie gminnym w żadnym przypadku nie stanowi o kompetencjach nadzorczych o charakterze skargi powszechnej, a więc nie daje uprawnień do podważenia li tylko legalności uchwały, zastrzeżonych organom nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego.

Tymczasem w przedmiotowej sprawie, kiedy Rada Miejska w Łomiankach ostatecznie nie przyznała w uchwale budżetowej na 2016 r. środków dla Sołectwa Dziekanów Bajkowy z powodu niespełnienia przesłanek z art. 2 ust. 6-7 ustawy o funduszu sołeckim, zachodzi sytuacja, że niezależnie od wyników postępowania skargowego przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym droga realizacji przedsięwzięć przez to sołectwo w ramach funduszu sołeckiego w 2016 r. jest zamknięta. Dzieje się tak dlatego, że ustawa z dnia 21 lutego 2014 r. o funduszu sołeckim (Dz. U. z 2014 r. poz. 301, z późn. zm.; dalej: u.f.s.) wszędzie tam, gdzie wprowadza termin do dokonania określonej czynności nadaje mu moc terminu zawitego, którego żadnym działaniem nie można już skonwalidować. Bezspornie terminy ustalone w ustawie są zdeterminowane terminem opracowania projektu budżetu i uchwalenia budżetu. Należy więc wskazać, że kontrola wniosku sołectwa, rozpoczynająca się od wójta, poprzez tryb odwoławczy, kończy się ostatecznie na radzie gminy uchwalającej budżet, której art. 5 ust. 11 u.f.s. nadaje uprawnienie do ostatecznej weryfikacji wniosków przy uchwalaniu budżetu. Ustawa w ten sposób przyznała radzie gminy dodatkowe samoistne uprawnienie do dokonywania własnej kontroli złożonych przez sołectwa wniosków. Uchwalając budżet, rada gminy jest obowiązana ocenić czy wnioski sołectw dotyczą przedsięwzięć mieszczących się w katalogu zadań własnych gminy, czy służy poprawie warunków życia mieszkańców i czy są zgodnie ze strategią rozwoju gminy.

Tylko nieznaczna część gmin posiada opracowane strategie rozwoju. W gminach natomiast, w których nie ma takich dokumentów, lub też w których utraciły one swoją ważność, oceny czy dane przedsięwzięcie jest zgodne ze strategią rozwoju gminy (rozumianą jako nieujęte w formie dokumentu kierunki rozwoju gminy), dokonuje jej organ stanowiący. Takie kompetencje o charakterze uznaniowym stwarzają ograniczenia w ich ocenie prawnej w postępowaniu nadzorczym lub sądowno-administracyjnym.

KANCELARIA RADCÓW PRAWNYCH

J. NIEŚCIOR i Z. WÓLTAŃSKI S.C.

Dodatkowo należy tu podkreślić, że odrzucenie wniosku sołectwa w trybie art. 5 ust.11 następuje przez nieujęcie wydatków na realizację przedsięwzięcia w uchwale budżetowej, w stosunku do której uchwała o finansach publicznych nie wymaga uzasadnienia, a w konsekwencji odrzucenie wniosku nie wymaga też uzasadnienia.

Uchwała Rady Miejskiej z dnia 22 października 2015 r. została podjęta w sytuacji odrzucenia przez Burmistrza z wniosku Sołectwa z powodu niespełnienia wszystkich przesłanek zawartych w art. 5 ust. 2-4 u.f.s., które odnoszą się do uchybień formalnych, jak i merytorycznych. Burmistrz zgodnie z art. 5 ust. 2 u.f.s. oceniać wniosek powinien także ze względów merytorycznych, a więc czy proponowane zdanie zostało we wniosku oszacowane, czy wniosek odpowiada katalogowi zdań gminy, a w końcu, czy proponowanie przedsięwzięcia jest zgodne ze strategią rozwoju gminy. Wniosek jest także odrzucony i z tego powodu, gdy burmistrz nie znajdzie związku pomiędzy wykonaniem zadania a poprawą warunków życia sołectwa, gdyż zadanie może być realizowane wyłącznie przy zachowaniu szczególnego trybu postępowania.

Kolejna kwestia to ocena sporządzenia wymaganego ustawowo, uzasadnienia wniosku. Uzasadnienie wniosku powinno wskazać, w jaki sposób przedsięwzięcia spełnia warunek służący poprawie warunków życia sołectwa. Burmistrz Łomianek zastosowując powyższe kryteria uznał, że wniosek nie spełnia wymogów ustawowych (art. 2 ust. 6 u.f.s.) i tym samym wniosek odrzucił na mocy art. 5 ust. 5 ustawy.

Rada Gminny ma w trybie odwoławczym ograniczone możliwości pozytywnego rozpatrzenia wniosku. Podtrzymany wniosek przez sołtysa może rozpatrzyć pozytywnie jedynie w sytuacji odmiennej od burmistrza oceny merytorycznej wniosku, zgodności wniosku ze strategią rozwoju gminy, wpływem proponowanego przedsięwzięcia na poprawę warunków życia mieszkańców. Rada Miejska w Łomiankach nie miała innej oceny niż Burmistrz Łomianek, toteż podjęła uchwałę o dorzuceniu wniosku Nr. XI/129/2015 r. (z dnia 22 października 2015 r.). Rada Miejska w przeciwieństwie do poglądu Skarżącego przyjęła stanowisko, iż w postępowaniu odwoławczym rada gminy ma uprawnienia do merytorycznej oceny wniosku pod względem jego zgodności z art. 2 ust. 6 u.f.s., mimo, że przepisy ustawy odsyłają radę do sprawdzenia wniosku pod kątem spełnienia wymogów zawartych w art.5 ust. 2-4. Należy bowiem podkreślić, że z ust.3 tegoż artykułu wynika obowiązek wskazania we wniosku przedsięwzięcia, natomiast art. 2 ust. 6 stanowi, że środki funduszu przeznacza się na realizację przedsięwzięć posiadających cechy określone w art.2 ust. 6. Jeżeli więc wniosek przewiduje realizację zadania nieposiadających cech z art.2 ust. 6, to nie stanowi przedsięwzięcia w rozumieniu art. 2 ust. 6, a skoro nie stanowi takiego przedsięwzięcia to nie jest zgodny z ust. 3 art.5. A zatem nie można prowadzić postępowania w stosunku do wniosku, który de facto nie jest wnioskiem w rozumieniu wymogów ustawowych. Gdyby wniosek był kontrolowany zarówno przez wójta, jak i radę gminy pod względem merytorycznym, to występowałaby taka sytuacja, w której mimo posiadanej wiedzy, że wniosek nie spełnia wymogów art.2 ust. 6 prowadzona by była tylko pod względem formalnym procedura odwoławcza wniosku, który i tak na końcu rada musi odrzucić z powodu uchybień merytorycznych. W tej sytuacji wójt byłby zobligowany do ujęcia wniosku nie spełniającego wymogów z art.2 ust. 6 w projekcie budżetu po to, aby rada gminy następnie, uchwalając budżet, taki wniosek odrzuciła. Zatem racjonalnym poglądem jest przyjęcie, że zarówno wójt, jak i rada gminy na każdym etapie postępowania uprawnieni są do badania wniosków pod względem formalnym i materialnoprawnym.

KANCELARIA RADCÓW PRAWNYCH

J. NIEŚCIOR i Z. WÓLTAŃSKI S.C.

Uchwałę Nr XIII/145/2015 z dnia 21 grudnia 2015 r. Rada Miejska w Łomiankach podjęła w związku z dokonaniem przez skarżącego w dniu 2 grudnia 2015 r. wezwaniem do usunięcia naruszenia prawa w odniesieniu do uchwały z dnia 22 października 2015 r. Nr XI/129/2015, której zarzucono przedwczesne dokonanie oceny merytorycznej wniosku w trybie odwoławczym z art. 5 ust. 9 u.f.p.

Intencją podjęcia uchwały z dnia 21 grudnia 2015 r. było zatem jednoznaczne rozstrzygnięcie sprawy odrzucenia wniosku Sołectwa w trybie art. 5 ust. 11 u.f.s., który już w sposób wyraźny przewiduje merytoryczną weryfikację wniosku pod kątem spełnienia wymogów z art. 2 ust. 6 u.f.s. Rada Miejska poprzez tę uchwałę potwierdziła swoje uprawnienia do merytorycznej oceny wniosku na każdym etapie postępowania; w tym w postępowaniu odwoławczym. W związku z kwestionowaniem tej tezy przez Skarżącego już na etapie procesu uchwalenia budżetu Miasta Łomianki na 2016 r. i niejednoznaczności przepisów ustawowych mogących budzić wątpliwości interpretacyjne, Rada Miejska wykorzystała uprawnienie wynikające z art. 5 ust. 11 u.f.p. dla wyeliminowania zgłoszonych wątpliwości co do bytu prawnego podmiotowego wniosku. Przepis ten został przewidziany jako jeszcze jeden instrument kontroli, kiedy uchwalając budżet, rada gminy odrzuca wniosek sołectwa. Użyte przez ustawodawcę stwierdzenie „uchwalając budżet” nie oznacza, że odrzucenie wniosku w trybie art. 5 ust. 11 następuje jedynie na sesji budżetowej, zaś przejawem decyzji rady jest tylko brak wydatków na realizację wniosku w uchwale budżetowej. Uchwalanie budżetu jest procesem, który przebiega zgodnie z uchwałą przyjętą na podstawie art. 234 ustawy o finansach publicznych.

Zgłoszone przez skarżącego zarzuty o sprzeczności dwóch uchwał Rady Miejskiej, można odrzucić poprzez wskazanie na stosowanie zasady prawnej *lex posterior derogat legi priori*, która jak jedna z reguł kolizyjnych oznacza, że akt prawny ustanowiony później należy stosować przed prawem ustanowionym wcześniej.

Mając powyższe na uwadze wnoszę jak na wstępie.

RADCA PRAWNY
Jacek Nieścior

Załączniki:

1. Pełnomocnictwo
2. Akta sprawy