

Marcin Etienne
05-092 Łomianki
Kaczki Dziwaczki 9

Łomianki, 23 marca 2016 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny
w Warszawie
00-013 Warszawa
ul. Jasna 2/4
Wydział V

Dotyczy sprawy: V SA/Wa 353/16

W związku z otrzymanym pismem pełnomocnika Rady Miejskiej w Łomiankach z dnia 23 lutego 2016 r. przedstawiam poniżej swoją odpowiedź.

Zgodnie ze stanowiskiem sądów administracyjnych interes prawny wnoszącego skargę w trybie art. 101 ust. 1 ustawy z dnia z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (dalej: „u.s.g.”) musi wynikać z normy prawa materialnego kształtującej sytuację prawną skarżącego. Podstawę legitymacji procesowej strony musi zatem stanowić przepis prawa materialnego wskazujący na własne prawo (interes prawny) lub obowiązek podmiotu, które podlegają skonkretyzowaniu w postępowaniu administracyjnym. Tak więc istotą interesu prawnego jest jego związek z konkretną normą prawa materialnego - taką normą, którą można wskazać jako jego podstawę i z której podmiot legitymujący się tym interesem może wywodzić swoje racje. Stwierdzenie istnienia interesu prawnego sprowadza się zatem do ustalenia związku o charakterze materialno-prawnym między obowiązującą normą, a sytuacją prawną konkretnego podmiotu.

Powyższe oznacza, iż przymiot strony w postępowaniu sądowo-administracyjnym, toczącym się na podstawie art. 101 z dnia u.s.g. ma ten czyj interes prawny (uprawnienie) zostały naruszone zaskarżoną uchwałą (zarządzeniem) organu gminy

Interes prawny (uprawnienie), o którym mowa w art. 101 u.s.g. to interes znajdujący ochronę w obowiązującym systemie prawa. Interes prawny jest pojęciem obiektywnym. A zatem, skargę w trybie art. 101 u.s.g. może wnieść ten kto wykaże, że jego interes znajduje ochronę w aktualnie funkcjonującym porządku prawnym i został naruszony kwestionowaną uchwałą Rady Miejskie.

Naruszenie tak rozumianego interesu prawnego (uprawnienia) w przypadku uchwał Rady Miejskiej w Łomiankach z dnia 22 października 2015 r. nr XI/129/2015 oraz z dnia 21 grudnia 2015 r. nr XIII/145/2015, w mojej ocenie, ma miejsce. Tak jak wskazywałem w skardze do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie swój interes prawny upatruje w tym, iż niemal wszystkie z przedsięwzięć objętych wnioskiem sołectwa Dziekanów Bajkowy, były przedmiotem inicjatywy Rady Sołeckiej Sołectwa Dziekanów Bajkowy na mój wniosek przedstawiony i omówiony na zebraniu wiejskim w dniu 16 września 2015 r. Na dowód powyższego przesyłam w załączeniu kopię Protokołu Zebrania Wiejskiego Sołectwa Dziekanów Bajkowy z dnia 16 września 2015 r., który potwierdza powyższe. Podstawą prawną mojego wniosku było gwarantowane konstytucyjnie każdemu prawo składania wniosków do organów państwowych, organów jednostek samorządu terytorialnego, organów samorządowych jednostek organizacyjnych oraz do organizacji i instytucji społecznych (art. 63 Konstytucji RP). Konkretyzacja tej normy konstytucyjnej ma odzwierciedlenie w przepisach działu VIII ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego. Wniosek taki może być składany nie tylko w interesie publicznym (podyktowanym względami społecznymi, z uwagi na dobro ogółu) lub w celu obrony interesów innej osoby ale również w celu obrony własnych interesów. Adresatem takich wniosków mogą być organy władzy publicznej oraz organizacje i instytucje społeczne w ramach zadań im zleconych z zakresu administracji publicznej. Wniosek zaprezentowałem i omówiłem na zebraniu wiejskim sołectwa Dziekanów Bajkowy, które zgodnie z art. 5 ust. 1 u.s.g. jest jednostką pomocniczą gminy.

W związku z tym należy zauważyć, iż byłem inicjatorem i współuczestnikiem procedury uchwalania wniosku sołectwa o objęcie danych przedsięwzięć przewidzianych do realizacji na obszarze Sołectwa Dziekanów Bajkowy w ramach przyznanych środków planowanego na rok 2016 r. budżetu Gminy Łomianki.

Wobec powyższego, jako wnioskodawca danych przedsięwzięć, następnie objętych inicjatywą Rady Sołeckiej i uchwalonych przez Zebranie Wiejskie posiadam, w mojej ocenie, interes prawny aby wniosek Sołectwa Dziekanów Bajkowy podlegał rozpatrzeniu zgodnie z procedurą uregulowaną w ustawie z dnia 21 lutego 2014 r. o funduszu sołeckim,

a w przypadku naruszenia tych przepisów jestem uprawniony do zaskarżenia uchwał Rady Miejskiej w Łomiankach, będących elementem procedury związanej z rozpatrywaniem wniosku danego sołectwa, do sądu administracyjnego.

Odnosnie zaś pozostałych kwestii przywołanych przez pełnomocnika Rady Miejskiej w Łomiankach uznaje je za chybione, pozbawione podstaw prawnych, a przedstawiony sposób wykładni obowiązujących przepisów jako *contra legem*.

W pierwszej kolejności należy zauważyć, iż uchwała budżetowa danej jednostki samorządu terytorialnego (dalej: „jst”) nie ma charakteru ostatecznego i niezmiennego. Wynika to wprost z uregulowań zawartych w ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (w swoim piśmie pełnomocnik Rady Miejskiej w Łomiankach tytułuje ją, jak się wydaje, „uchwałą o finansach publicznych”). Zgodnie z ustawą o finansach publicznych budżet jst jest rocznym planem dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów tej jednostki (art. 221 ust. 1 ustawy).

Ujęte w budżecie państwa, budżetach jednostek samorządu terytorialnego i planach finansowych jednostek budżetowych:

- 1) dochody oraz przychody - stanowią prognozy ich wielkości;
- 2) wydatki oraz łączne rozchody - stanowią nieprzekraczalny limit. (art. 52 ust. 1 ustawy).

Jednakże powyższe nie oznacza, jak to sugeruje pełnomocnik Rady Miejskiej w Łomiankach, że uchwała budżetowa jest na dany rok jest niezmienna i ostateczna. Wynika to z wielu regulacji ustawy o finansach publicznych (np. z art. 212 ust. 2 pkt 2 czy też art. 233 pkt 3 ustawy), co potwierdza również praktyka Gminy Łomianki, gdzie w samym 2016 r. zmiana uchwały budżetowej Gminy Łomianki miała miejsce kilkakrotnie. Tak więc teza przedstawiona przez pełnomocnika Rady Miejskiej o ostatecznym charakterze uchwały budżetowej na dany rok nie znajduje potwierdzenia w obowiązujących przepisach jak i w faktycznych działaniach Gminy Łomianki.

Ponadto zgodnie z art. 222 ustawy o finansach publicznych w budżecie jednostki samorządu terytorialnego tworzy się rezerwę ogólną, w wysokości nie niższej niż 0,1% i nie wyższej niż 1% wydatków budżetu. Na etapie tworzenia budżetu rezerwa ogólna nie jest sprecyzowana, a ustanowiony limit może być przeznaczony na jakiegokolwiek cele budżetowe, tj. na wydatki związane z realizacją zadań publicznych należących do kompetencji danej jednostki samorządu terytorialnego (uchwała RIO we Wrocławiu z dnia 9 lutego 2005 r., 24/05). Rezerwa ogólna może być zatem, w toku wykonywania budżetu jednostki samorządu terytorialnego, przeznaczona na jakiegokolwiek wydatki budżetowe. Jak zauważył Naczelny Sad Administracyjny w postanowieniu z dnia 19 października 2011 r. (sygn. akt I OZ 773/11)

rezerwy finansowe, tworzone w budżetach na nieprzewidziane wydatki, służą elastycznemu procesowi wydatkowania środków publicznych przy ograniczonych zmianach uchwały budżetowej w toku roku budżetowego. Konieczność posługiwania się instytucją rezerwy wynika z niedoskonałości instrumentów planowania budżetowego, jego nadmiernej szczegółowości, nieznajomości niektórych wskaźników, od których zależy prawidłowy podział środków lub zaistniałych zdarzeń nadzwyczajnych. Z przyczyn obiektywnych bowiem nie zawsze można dokładnie przewidzieć wszystkie przyszłe wydatki budżetowe, preliminując je w sposób adekwatny. Funkcją rezerw jest przede wszystkim zabezpieczenie właściwego wykonania uchwalonego budżetu. Na etapie tworzenia budżetu rezerwa ogólna nie jest sprecyzowana, a ustanowiony limit może być przeznaczony na jakiegokolwiek cele budżetowe, tj. na wydatki związane z realizacją zadań publicznych należących do kompetencji danej jednostki samorządu terytorialnego. Rezerwa ogólna obejmuje środki przeznaczone z zasady na pokrycie wydatków nieprzewidzianych i nadzwyczajnych, przy czym ustawa o finansach publicznych nie precyzuje *expressis verbis* wymogów, określających charakter i rodzaj takich wydatków.

Chybione jest również stanowisko, że uchwały finansowe danej jst nie wymagają uzasadnienia. Uwadze pełnomocnika Rady Miejskiej w Łomiankach uszło to, że zgodnie z art. 238 ust. 2 ustawy o finansach publicznych wraz z projektem uchwały budżetowej zarząd jednostki samorządu terytorialnego przedkłada organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego i regionalnej izbie obrachunkowej m.in. uzasadnienie do projektu uchwały budżetowej.

Należy również zauważyć, iż zgodnie z :

- 1) Statutem Gminy Łomianki stanowiącym załącznik nr 1 do uchwały nr XX/ 116/ 2012 Rady Miejskiej w Łomiankach z dnia 31 stycznia 2012 roku, każdy projekt uchwały powinien zawierać uzasadnienie (§ 12 ust. 2 pkt 7 Statutu),
- 2) Regulaminem Pracy rady Miejskiej w Łomiankach stanowiącej załącznik nr 7 do Statutu Gminy Łomianki do uchwały nr XX/ 116/ 2012 Rady Miejskiej w Łomiankach z dnia 31 stycznia 2012 r. projekty budżetu i uchwały o udzieleniu Burmistrzowi absolutorium z wykonania budżetu zawierają uzasadnia oraz inne niezbędne materiały (§ 6 ust. 2 Regulaminu).

Ponadto, co do konieczności zamieszczania szczegółowego uzasadnienia do uchwały Rady Miejskiej odrzucającej wniosek danego sołectwa wypowiedział się Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu (wyrok został przywołany w uzasadnieniu mojej skargi).

Odnosnie zaś działań podejmowanych przez organy Gminy Łomianki to, w mojej ocenie, naruszają one przepisy ustawy z dnia 21 lutego 2014 r. o funduszu sołeckim w zakresie dotyczącym rozpatrzenia wniosku z dnia 16 września 2015 r. przesłanego przez Sołtysa Dziekanowa Bajkowego w sprawie przeznaczenia środków funduszu sołeckiego oraz zakres kompetencji przyznanych ww. organom gminy.

W przypadku działania Burmistrza Łomianek należy zauważyć, iż zgodnie z art. 5 ust. 5 ustawy o funduszu sołeckim Burmistrz w terminie 7 dni od dnia otrzymania odrzuca wniosek niespełniający warunków określonych w ust. 2 - 4, jednocześnie informując o tym sołtysa.

Wniosek sołectwa powinien zawierać następujące elementy: wskazanie przedsięwzięć przewidzianych do realizacji na obszarze sołectwa w ramach środków określonych dla danego sołectwa, oszacowanie ich kosztów i uzasadnienie. Brak wszystkich tych elementów łącznie lub każdego z osobna należy uznać za brak formalny wniosku. Spełnienie kryteriów formalnych wniosku podlega ocenie organu wykonawczego gminy, co ma wyraźne odniesienie w regulacji ustawowej. W tym przypadku nie chodzi jednak o niespełnienie wskazanych w art. 2 ust. 6 i 7 ustawy o funduszu sołeckim kryteriów materialnoprawnych, ale ich dopełnienia w znaczeniu formalnoprawnym.

Powyższe wymagania formalne zawarte w art. 5 ust. 2 - 4 ustawy o funduszu sołeckim zostały niewątpliwie spełnione, co potwierdza stanowisko Burmistrza Łomianek.

Tymczasem wskazując, że wniosek nie spełnia warunków określonych w art. 2 ust. 6 ustawy o funduszu sołeckim Burmistrz Łomianek naruszył zakres kompetencji jakie ustawa o funduszu sołeckim przewidziała dla organu wykonawczego gminy w art. 5 ust. 5 tej ustawy, w zakresie dotyczącym wniosku sołectwa ws. przeznaczenia środków z funduszu sołeckiego. Biorąc pod uwagę, że ww. kompetencja Burmistrza przewidziana w art. 5 ust. 5 ustawy o funduszu sołeckim ogranicza się do wstępnej kontroli wniosków sołectw i polega na ocenie czy spełnia on wymogi formalne. Jeśli nie, to Burmistrz powinien te wnioski odrzucić bez badania ich merytorycznej zawartości oraz znaczenia przedstawionego do realizacji przedsięwzięcia dla funkcjonowania społeczności lokalnej w gminie w ramach sołectwa. Odmienność przesłanek powodujących odrzucenie wniosku stanowi konsekwencję podziału kompetencji między Radą Miejską (organ uchwalający budżet) a Burmistrza (organ wykonawczy, któremu przysługuje wyłączna inicjatywa uchwałodawcza w zakresie budżetu).

Należy zauważyć, że kompetencja, co do oceny spełniania przez wniosek sołectwa warunków, określonych w art. 2 ust. 6 i 7 ustawy o funduszu sołeckim, zastrzeżona została w art. 5 ust. 11 tej ustawy dla Rady Miejskiej. Tym samym Burmistrz Łomianek naruszył art. 5 ust. 5 ustawy o funduszu sołeckim. Co za tym idzie została naruszona konstytucyjna zasada,

zgodnie z którą organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa (art. 7 Konstytucji RP).

Dodatkowo działanie Burmistrza Łomianek polegające na bezpodstawnym odrzuceniu wniosku sołectwa Dziekanów Bajkowy z uwagi na niespełnianie warunku przewidzianego w art. 2 ust. 6 ustawy o funduszu sołeckim uniemożliwiło zastosowanie trybu przewidzianego w art. 5 ustawy o funduszu sołeckim. Należy bowiem zauważyć, że sołtys może podtrzymać wniosek nie spełniający wymagań przewidzianych w art. 5 ust. 2 – 4 ustawy o funduszu sołeckim a zebranie wiejskie może ponownie uchwalić wniosek jedynie w przypadku gdy nie spełnia on warunków określonych w ust. 2 lub 3 tej ustawy. Taka możliwość nie istnieje w przypadku odrzucenia wniosku sołectwa, jeśli zamierzone przedsięwzięcia nie spełniają wymogów określonych w art. 2 ust. 6 lub 7 ustawy o funduszu sołeckim.

W odniesieniu zaś do działania Rady Miejskiej w Łomiankach chciałbym zauważyć, iż uchwała z dnia 22 października 2015 r. nr XI/129/2015 została podjęta z naruszeniem trybu przewidzianego w ustawie o funduszu sołeckim (art. 5 ust. 9 ustawy). Zgodnie bowiem z art. 5 ust. 9 ww. ustawy w przypadku podtrzymania wniosku przez sołtysa, Rada Miejska rozpatruje ten wniosek w terminie 30 dni od dnia jego otrzymania. Rada Miejska odrzuca wniosek niespełniający warunków określonych w ust. 2-4 lub podtrzymany po terminie, o którym mowa w ust. 6.

Rada Miejska w Łomiankach przedwcześnie dokonała oceny merytorycznej wniosku. Zgodnie z art. 5 ust. 11 ustawy o funduszu sołeckim dopiero na etapie uchwalania budżetu Rada Miejska odrzuca wniosek sołectwa, w przypadku gdy zamierzone przedsięwzięcia nie spełniają wymogów określonych w art. 2 ust. 6 lub 7 tej ustawy.

Należy stwierdzić, iż odrzucenie wniosku przez Radę Miejską na podstawie art. 5 ust. 9 ustawy o funduszu sołeckim jest naruszeniem procedury aplikacyjnej oraz wymogów formalnych wniosku. Odrzucenie zaś przez Radę Miejską z przywołaniem art. 5 ust. 11 ustawy o funduszu sołeckim ma charakter merytoryczny, gdyż dotyczy niespełnienia obligatoryjnych wymogów zadań finansowanych z tego funduszu i podejmowana jest na etapie uchwalania budżetu gminy.

Powyższe stanowisko potwierdza wykładnia przepisów ustawy o funduszu sołeckim dokonana przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie w wyroku z dnia 6 maja 2015 r. (sygn. akt II SA/Rz 208/15). Jak wskazał sąd w powyższym wyroku, zgodnie z art. 5 ustawy o funduszu sołeckim:

" 1. Warunkiem przyznania w danym roku budżetowym środków z funduszu jest złożenie do wójta (burmistrza, prezydenta miasta) przez sołectwo wniosku.

2. Wniosek danego sołectwa uchwała zebranie wiejskie z inicjatywy Sołtysa, Rady Sołeckiej lub co najmniej 15 pełnoletnich mieszkańców sołectwa.
3. Wniosek powinien zawierać wskazanie przedsięwzięć przewidzianych do realizacji na obszarze sołectwa w ramach środków określonych dla danego sołectwa na podstawie informacji, o której mowa w art. 3 ust. 2, wraz z oszacowaniem ich kosztów i uzasadnieniem.
4. W terminie do dnia 30 września roku poprzedzającego rok budżetowy, którego dotyczy wniosek, sołtys przekazuje wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta) wniosek celem uwzględnienia go w projekcie budżetu gminy.
5. Wójt (burmistrz, prezydent miasta) w terminie 7 dni od dnia otrzymania odrzuca wniosek niespełniający warunków określonych w ust. 2-4, jednocześnie informując o tym sołtysa.
6. Sołtys może w terminie 7 dni od dnia otrzymania informacji, o której mowa w ust. 5, podtrzymać wniosek niespełniający warunków określonych w ust. 2-4, kierując go do rady gminy za pośrednictwem wójta (burmistrza, prezydenta miasta).
7. W przypadku, gdy wniosek został odrzucony przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) z powodu niespełnienia warunków określonych w ust. 2 lub 3, zebranie wiejskie może ponownie uchwalić wniosek.
8. Sołtys, w terminie 7 dni od dnia otrzymania informacji, o której mowa w ust. 5, przekazuje radzie gminy za pośrednictwem wójta (burmistrza, prezydenta miasta) wniosek ponownie uchwalony przez zebranie wiejskie.
9. W przypadku podtrzymania wniosku przez sołtysa, rada gminy rozpatruje ten wniosek w terminie 30 dni od dnia jego otrzymania. Rada gminy odrzuca wniosek niespełniający warunków określonych w ust. 2-4 lub podtrzymany po terminie, o którym mowa w ust. 6. Wójt (burmistrz, prezydent miasta) związany jest rozstrzygnięciem rady gminy.
10. W przypadku ponownie uchwalonego wniosku, rada gminy rozpatruje ten wniosek w terminie 30 dni od dnia jego otrzymania. Rada gminy odrzuca wniosek niespełniający warunków określonych w ust. 2 lub 3 lub przekazany po terminie, o którym mowa w ust. 8. Wójt (burmistrz, prezydent miasta) związany jest rozstrzygnięciem rady gminy.
11. Uchwalając budżet, rada gminy odrzuca wniosek sołectwa, w przypadku gdy zamierzone przedsięwzięcia nie spełniają wymogów określonych w art. 2 ust. 6 lub 7."

W tym miejscu zasadne jest przywołanie stanowiska prezentowanego w orzecznictwie sądów administracyjnych (np. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 21 marca 2012 r. (znak IV SA/Po 91/12), zgodnie z którym mając na uwadze art. 91 ust. 4 u.s.g. należy przyjąć, że granicą nieważności jest ustalenie, iż doszło do istotnego naruszenia prawa. Powyższa ustawa nie określa rodzaju naruszeń prawa, które należy zakwalifikować do istotnego naruszenia

prawa. Chodzi o tego rodzaju nieprawidłowości, jak np. naruszenie przepisów wyznaczających kompetencje do podejmowania tych aktów, naruszenie podstawy prawnej ich podjęcia, naruszenie przepisów prawa ustrojowego i prawa materialnego przez wadliwą wykładnię oraz przepisów dotyczących procedury podejmowania tych aktów.

Odnosnie możliwości zastosowania reguły intertemporalnej *lex superior derogat legi priori* w odniesieniu do zaskarżonych uchwał, to należy zauważyć, są to akty w sprawach z zakresu administracji publicznej wydane na różnych podstawach prawnych. Nie są to, w mojej ocenie, akty prawa miejscowego powszechnie obowiązujące na terenie Gminy Łomianki. Zaskarżone uchwały są typową formą wyrażania woli lub prezentowania merytorycznego stanowiska przez organ kolegialny administracji publicznej, jakim jest niewątpliwie Rada Miejska, w sprawach zastrzeżonych ustawowo do jego właściwości. Wobec czego trudno uznać, że uchwała z dnia 21 grudnia 2015 r. nr XIII/145/2015 zastępuje/uchyla uchwałę z dnia 22 października 2015 r. nr XI/129/2015.

Nawet gdyby uznać powyższe uchwały za akty prawa miejscowego to należy przywołać wyrażony w orzecznictwie i doktrynie pogląd, że do elementarnych zasad przyzwoitej legislacji należy zaliczyć regułę zakazu stosowania derogacji milczącej i nakazu stosowania derogacji wyraźnej, które wynikają z przepisów § 82 i § 86 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, zamieszczonych w dziale II, a mających z mocy § 143 tego aktu prawnego zastosowanie do aktów prawa miejscowego, stanowiących, że zmiana (nowelizacja) ustawy polega na uchyleniu niektórych jej przepisów, zastąpieniu niektórych jej przepisów przepisami o innej treści lub brzmieniu albo na dodaniu do niej nowych przepisów, nie może natomiast polegać na tym, że dawny przepis zastępuje się nowym, nie wskazując jednocześnie dokonywania tej zmiany (nowelizacja dorozumiana). Argumentem przemawiającym za niedopuszczalnością poprzestania na domyślnym uchyleniu przepisów lub przepisu przez samo odmienne uregulowanie danej sprawy jest realizacja zasady jedności prawa, a także czytelności systemu prawa poprzez pozbawienie wątpliwości które akty obowiązują, a które już nie. Derogacja wyraźna polega na precyzyjnym wskazaniu uchylanych przepisów, przy czym z uwagi na pewność i jasność porządku prawnego informacja o utracie mocy prawnej aktu normatywnego winna następować w takim samym trybie, jak ogłoszenie o jego wejściu w życie.

Co znamienne w odpowiedzi na skargę pełnomocnik Rady Miejskiej w Łomiankach ograniczył się do przedstawienia własnej, wadliwej w mojej ocenie, wykładni przepisów. Natomiast w żaden sposób nie uzasadnił, że uchwały Rady Miejskiej w Łomiankach stanowią

efekt prawidłowej oceny formalnej i merytorycznej wniosku Sołectwa Dziekanów Bajkowy, w szczególności jakie przedsięwzięcia zaproponowane do sfinansowania ze środków funduszu sołeckiego nie spełniają warunków ustawowych i z jakich powodów.

Mając powyższe na uwadze podtrzymuję złożoną przeze mnie skargę.

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'A. Gierczyński', written in a cursive style.