

**UCHWAŁA NR XXV.245.2020  
RADY MIASTA EŁKU**

z dnia 16 grudnia 2020 r.

**w sprawie przekazania skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie**

Na podstawie art. 54 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2019 r., poz. 2325 z późn. zm.) Rada Miasta Ełku uchwała, co następuje:

**§ 1.** Przekazać skargę wniesioną przez Leszka Nicowskiego z dnia 2 listopada 2020 r., doręczoną w dniu 20 listopada 2020 r., na uchwałę nr XVII.173.2020 Rady Miasta Ełku z dnia 27 maja 2020 r. w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, ustalenia stawki opłaty oraz stawki za pojemnik o określonej pojemności oraz uchwałę nr XXII.218.2020 Rady Miasta Ełku z dnia 21 października 2020 r. zmieniającą uchwałę w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, ustalenia stawki tej opłaty i stawki za pojemnik o określonej pojemności – do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie, wraz z odpowiedzią na skargę, która stanowi załącznik do niniejszej uchwały.

**§ 2.** Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Przewodniczący Rady Miasta  
Ełku

**Włodzimierz Szelażek**

Ełk, dnia 16 grudnia 2020 r.

**Wojewódzki Sąd Administracyjny**

**w Olsztynie**

**ul. Emilii Plater 1**

**11-041 Olsztyn**

**Skarżący:**

Leszek Nicowski

**Organ:**

Rada Miasta Ełku

ul. Marszałka Józefa Piłsudskiego 4

19-300 Ełk

**Odpowiedź na skargę**

Działając na podstawie art. 54 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2019 r., poz. 2325 z późn. zm.) – dalej p.p.s.a., przekazuję wraz z niniejszą odpowiedzią, skargę wniesioną przez Leszka Nicowskiego z dnia 2 listopada 2020 r., doręczoną w dniu 20 listopada 2020 r., na uchwałę nr XVII.173.2020 Rady Miasta Ełku z dnia 27 maja 2020 r. *w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, ustalenia stawki opłaty oraz stawki za pojemnik o określonej pojemności* oraz uchwałę nr XXII.218.2020 Rady Miasta Ełku z dnia 21 października 2020 r. *zmieniającą uchwałę w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, ustalenia stawki tej opłaty i stawki za pojemnik o określonej pojemności*.

Rada Miasta Ełku wnosi o odrzucenie skargi, ewentualnie (z ostrożności procesowej) o oddalenie skargi, jako bezzasadnej oraz zasądzenie od Skarżącego na rzecz Organu kosztów postępowania według norm przepisanych.

**Uzasadnienie**

Skarżącym w trybie art. 101 § 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713 z późn. zm.) – dalej u.s.g., może być podmiot, którego interes prawny bądź uprawnienie zostały naruszone zaskarżoną uchwałą. Skarżący powinien

zatem wykazać, że istnieje bezpośredni związek pomiędzy zaskarżoną uchwałą a własną, indywidualną i prawnie gwarantowaną sytuacją (nie zaś tylko sytuacją faktyczną).

W orzecznictwie sądowym wskazuje się na bezpośredniość, konkretność i realny charakter tego interesu ukształtowanego przez konkretną normę prawa materialnego. Potwierdza to m. in. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 6 kwietnia 2009 r. (sygn. akt I SA/Wa 1669/08) w którym wskazano, że warunkiem uznania legitymacji strony wnoszącej skargę na uchwałę organu gminy nie może być sam fakt posiadania przez nią interesu prawnego czy bezpośrednio zaangażowanie w sprawie tego interesu, ale niebudzące wątpliwości jego naruszenie.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku z dnia 8 kwietnia 2009 r., (sygn. akt II SA/Gd 14/09) stwierdził, iż wnosząc skargę o której mowa w art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. u.s.g., strona musi wykazać się nie tylko indywidualnym interesem prawnym lub uprawnieniem, ale także zaistniałym w dacie wnoszenia skargi, naruszeniem tego interesu lub uprawnienia spowodowanego zaskarżoną uchwałą. Do wniesienia skargi nie legitymuje ani sprzeczność z prawem zaskarżonej uchwały, ani stan zagrożenia interesu prawnego. Dopiero naruszenie interesu prawnego otwiera drogę do merytorycznej oceny zarzutów zawartych w skardze.

Ponadto Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z dnia 8 listopada 2018 r. (sygn. akt I SA/Po 467/18), jasno wskazał, że na podstawie art. 101 ust. 1 u.s.g. zaskarżeniu do sądu administracyjnego podlega uchwała, której postanowienia naruszają interes prawny lub uprawnienia danej osoby. Skarżący powinien zatem wykazać, że istnieje bezpośredni związek pomiędzy zaskarżoną uchwałą a własną, indywidualną i prawnie gwarantowaną sytuacją (nie zaś tylko sytuacją faktyczną). Związek ten powinien istnieć w chwili wejścia w życie zaskarżanej uchwały i powodować następstwo w postaci pozbawienia skarżącego konkretnych uprawnień lub nałożenia obowiązków, mających oparcie w przepisach prawa materialnego.

W przeciwieństwie do postępowania prowadzonego na podstawie Kodeksu postępowania administracyjnego, w którym stroną może być każdy, czyjego interesu prawnego lub uprawnienia dotyczy postępowanie, stroną w postępowaniu toczącym się na podstawie art. 101 ust. 1 u.s.g. może być jedynie podmiot, którego interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone. Przepis art. 101 ust. 1 u.s.g. nie daje podstawy do korzystania przez każdego z prawa do wniesienia skargi w interesie publicznym. Jak podkreślono w orzecznictwie, nawet ewentualna sprzeczność aktu z prawem nie daje legitymacji do

wniesienia skargi, jeżeli akt ten nie narusza prawem chronionego interesu prawnego lub uprawnienia skarżącego (wyrok NSA z dnia 14 marca 2002 r., sygn. akt II SA 2503/01).

Kryterium interesu prawnego, o którym mowa w art. 101 ust. 1 u.s.g., musi być oceniane w płaszczyźnie materialnoprawnej i wymaga stwierdzenia związku między sferą indywidualnych praw i obowiązków strony skarżącej, a zaskarżonym aktem (por. m.in. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z: 1 października 2013 r., sygn. akt I OSK 1209/13; 10 lutego 2015 r., I OSK 2349/14; 7 marca 2013 r., II GSK 1183/11; 24 stycznia 2013 r., sygn. II OSK 2400/12 oraz wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z 3 października 2019 r., III SA/Gd 453/19).

Ocena legitymacji, w tym naruszenia interesu prawnego, powinna zostać dokonana na wstępnym etapie postępowania sądowo administracyjnego, przy czym co ma istotne znaczenie w niniejszej sprawie, art. 101 ust. 1 u.s.g stanowi *lex specialis* w odniesieniu do ogólnej normy zawartej w art. 50 p.p.s.a. określającej podmioty, którym przysługuje legitymacja skargowa, gdyż w odmienny sposób wywodzi legitymację skargową z interesu prawnego. Na gruncie obowiązującego prawa nie jest kwestionowane, że legitymacja skargowa została w ustawach samorządowych określona odmiennie i bardziej rygorystycznie w porównaniu z art. 50 p.p.s.a. Konsekwencją powyższego jest to, że strona inicjująca postępowanie sądowe w trybie art. 101 ust. 1 u.s.g musi się wykazać nie tylko samym interesem prawnym, lecz również (koniunkcja) jego naruszeniem. Najczęściej podkreśla się, że *lex generalis*, czyli art. 50 p.p.s.a., przyznaje legitymację skargową osobie, która ma „interes prawny we wniesieniu skargi”, podczas gdy zastosowany w niniejszej sprawie *lex specialis* (art. 101 ust. 1 u.s.g.) wywodzi taką legitymację nie z samego tylko interesu prawnego, ale z realnego naruszenia indywidualnych praw i obowiązków strony skarżącej przez daną skarżoną regulację prawa miejscowego.

Zgodnie z ugruntowanym orzecnictwem sądów administracyjnych, na skarżącym spoczywa zatem obowiązek wykazania się nie tylko indywidualnym interesem prawnym lub uprawnieniem, ale także zaistniałym w dacie wnoszenia skargi, nie w przyszłości, naruszeniem tego interesu prawnego lub uprawnienia. Wnoszący skargę w trybie art. 101 ust. 1 u.s.g. musi tym samym wykazać, że istnieje związek pomiędzy jego prawnie gwarantowaną sytuacją, a zaskarżoną uchwałą, polegający na tym, że uchwała narusza jego interes prawny lub uprawnienia. W tej sytuacji, składający skargę musi wskazać na normę materialnego prawa administracyjnego, z którego swój interes prawny wywodzi, przy tym nie mogą to być przepisy dotyczące zadań gminy – postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 14 lutego 2020 r., II SA/Wa 1578/19.

W wyroku z 4 listopada 2003 r. (sygn. akt SK 30/02) Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że skarga na podstawie art. 101 u.s.g. nie ma charakteru *actio popularis*. Podstawą zaskarżenia jest niezgodność uchwały z prawem i równocześnie naruszenie przez nią konkretnie rozumianych interesów lub uprawnień konkretnego obywatela lub ich grupy, bądź wreszcie innego podmiotu, który jest mieszkańcem danej gminy lub jest z tą gminą związany prawnie w inny sposób. W pojęciu interesu prawnego mogą się mieścić uprawnienia i obowiązki prawne. Interes ten musi wynikać z normy prawa materialnego kształtującego sytuację prawną danego podmiotu. O skuteczności skargi na akt prawa miejscowego przesądza wykazanie przez stronę skarżącą naruszenia przez organ konkretnego przepisu prawa materialnego, wpływającego negatywnie na jej sytuację prawną. Przy czym interes ten winien być bezpośredni i realny, aktualny, a nie hipotetyczny lub ewentualny (przyszły).

Z treści skargi wynika, że skarżący sformułował konkretne zarzuty jedynie wobec postanowień uchwały Nr XXII.218.2020 Rady Miasta Ełku z dnia 21 października 2020 r. zmieniającej uchwałę w sprawie wyboru metody ustalania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, ustalenia stawki tej opłaty i stawki za pojemnik o określonej pojemności, która wejdzie w życie dopiero z dniem 1 stycznia 2021 r. Nie mogła więc na dzień złożenia skargi naruszyć interesu prawnego jakiegokolwiek mieszkańca Ełku, w tym samego skarżącego.

Jak wynika z uzasadnienia postanowienia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 21 listopada 2018 r. (sygn. akt II SA/Ol 726/18) oraz z dnia 10 stycznia 2018 r. (sygn. akt II SA/Ol 1004/17), jednym z warunków dopuszczalności skargi jest jej wniesienie przez uprawniony (legitymowany) do tego podmiot. Innymi słowy interes prawny musi znaleźć oparcie w przepisach obowiązującego prawa, a poza tym musi być własny i indywidualny. Stąd też, skarga do sądu administracyjnego może dotyczyć tylko „własnej sprawy administracyjnej” skarżącego, rozumianej jako przewidziana w przepisach prawa administracyjnego możliwość konkretyzacji uprawnień i obowiązków stron stosunku administracyjnego, którymi są organ administracji publicznej i indywidualny podmiot (por. postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 27 stycznia 2011 r., sygn. akt II FSK 2500/10). Osoba nie mająca interesu prawnego nie może zatem poszukiwać ochrony na gruncie postępowania sądownoadministracyjnego. W rezultacie skarga wniesiona przez podmiot, który *a limine* nie może mieć legitymacji skargowej podlega odrzuceniu, a przepisy nie przewidują w takim wypadku możliwości konwalidacji skargi (postanowienie NSA z dnia 24 listopada 2011 r., II OSK 2376/11).

Skarżący, kwestionując § 1 skarżonych uchwał Rady Miasta Ełku nie wykazał się zaistnieniem, tak rozumianego naruszenia jego interesu prawnego bądź uprawnienia polegającego na zaistnieniu związku pomiędzy zaskarżoną uchwałą a jego własną, indywidualną sytuacją prawną, bowiem nie wskazał konkretnie, jakie postanowienia skarżonych uchwał naruszają jego interes prawny, czyli nie wywiódł swojego interesu prawnego z faktu, iż posiada tytuł prawny do nieruchomości położonej na terenie Miasta Ełku i dokonuje opłat według jednej lub drugiej metody (od gospodarstwa domowego lub od liczby zamieszkujących wspólnie z nim mieszkańców).

Skarżący, w treści złożonej przez siebie skargi w żadnym miejscu nie wypowiada się we własnym imieniu, ale jako „autor i inicjator projektu uchwały obywatelskiej” (zob. strona 3 akapit 3 skargi), czego potwierdzeniem jest załączenie przez niego do skargi projektu ww. uchwały, w którym wskazany jest jako przedstawiciel Obywatelskiego Komitetu Inicjatywy Uchwałodawczej, który „desygnowany jest do procedowania projektu uchwały, tj. referowania, wnoszenia autopoprawek i prowadzenia procesu legislacji”, nie przedstawiając przy tym żadnego upoważnienia mieszkańców Ełku do złożenia skargi sądowo-administracyjnej bądź dowodów na wykazanie własnej legitymacji czynnej, czyli naruszenia jego własnego interesu prawnego lub własnego uprawnienia przez skarżone uchwały. Jak wynika z treści skargi, skarżący zamiast siebie, jako czynnie legitymowanych wskazuje ogół mieszkańców Ełku, w tym 1.700 osób, które podpisały się pod projektem uchwały obywatelskiej.

W tym stanie rzeczy, sąd administracyjny, z uwagi na stwierdzenie braku po stronie skarżącego legitymacji procesowej z art. 101 u.s.g. nie może dokonać merytorycznej oceny podniesionych w skardze zarzutów, a tym samym poddać kontroli sądowo-administracyjnej zgodności z prawem postanowień skarżonych uchwał. Taka kontrola będzie możliwa w przypadku, gdy stosowne postępowanie sądowe zostanie zainicjowane przez podmiot uprawniony do zaskarżenia, po wykazaniu przez niego interesu prawnego lub uprawnień i ich naruszenia.

Mając powyższe na uwadze, skarga złożona przez skarżącego winna być odrzucona. Jednakże z ostrożności procesowej Rada Miasta Ełku wnosi o oddalenie skargi jako bezzasadnej.

Rada Miasta Ełku w dniu 27 maja 2020 r., powołując się na art. 18 ust. 2 pkt 15 w związku z art. 40 ust. 1 i art. 41 ust. 1 u.s.g. oraz art. 6j ust. 2 oraz art. 6k ust. 1 pkt 1 i 2, ust. 3, ust. 4 oraz 4a ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2019 r. poz. 2010 z późn. zm.) – dalej u.c.p.g. uchwaliła uchwałę nr

XVII.173.2020 w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, ustalenia stawki opłaty oraz stawki za pojemnik o określonej pojemności. Uchwała została opublikowana Dzienniku Urzędowym Województwa Warmińsko-Mazurskiego z 2020 r. pod poz. 2337.

W § 1 ww. uchwały dokonano wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi od gospodarstwa domowego i ustalono miesięczną stawkę opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi zbieranymi w sposób selektywny w wysokości 58,00 zł za każde gospodarstwo domowe zamieszkujące daną nieruchomość.

Powyższa uchwała była w dniu 19 czerwca 2020 r. przedmiotem badania zgodności z prawem przez Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie (Dz. Urz. Województwa Warmińsko-Mazurskiego z 2020 r., poz. 3036), które stwierdziło nieważność § 5 tejże uchwały.

W dniu 22 września 2020 r. radni z klubu „Koalicja Obywatelska – Lewica” Rady Miasta Ełku, na podstawie § 35 ust. 1 pkt 4 Statutu Miasta Ełku, przyjętego Uchwałą XIX.195.16 Rady Miasta Ełku z dnia 25 maja 2016 r. w sprawie uchwalenia Statutu Miasta Ełku (Dz. Urz. Województwa Warmińsko-Mazurskiego z 2016 r. poz. 2515, z 2016 r. poz. 2516, z 2018 r. poz. 3928) wystąpili z inicjatywą uchwałodawczą dotyczącą zmiany uchwały nr XVII.173.2020 Rady Miasta Ełku z dnia 27 maja 2020 r. w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, ustalenia stawki opłaty oraz stawki za pojemnik o określonej pojemności.

Pismem znak: MK-G.6232.1.37.2020.PG z dnia 14 października 2020 r., Zastępca Prezydenta Miasta Ełku, działając z upoważnienia Prezydenta Miasta Ełku, złożył wniosek do Przewodniczącego Rady Miasta Ełku o wprowadzenie zmian do przedłożonego projektu uchwały z dnia 21 września 2020 r. Następnie pismem znak: MK-G.6232.1.37.2020.PG z dnia 20 października 2020 r. został złożony wniosek z ostatecznymi propozycjami zmian do przedmiotowego projektu uchwały.

Na sesji Rady Miasta Ełku w dniu 21 października 2020 r. Prezydent Miasta Ełku ustnie zmienił częściowo swój wniosek złożony w formie pisemnej w dniu 20 października 2020 r., który uzyskał poparcie większości Radnych Rady Miasta Ełku. Następnie została podjęta uchwała nr XXII.218.2020 Rady Miasta Ełku z dnia 21 października 2020 r. zmieniająca uchwałę w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, ustalenia stawki tej opłaty i stawki za pojemnik o określonej pojemności będąca wynikiem projektu radnych wraz z wcześniej przegłosowanym wnioskiem Prezydenta Miasta Ełku.

Uchwała została opublikowana Dzienniku Urzędowym Województwa Warmińsko-Mazurskiego z 2020 r. pod poz. 4254. Była również w dniu 18 listopada 2020 r. przedmiotem badania zgodności z prawem przez Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie, które stwierdziło jej zgodność z prawem.

Zmiana przedmiotowej uchwały polegały m. in. na dokonaniu wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi od gospodarstwa domowego oraz od liczby mieszkańców zamieszkujących daną nieruchomość w przypadku, gdy zużycie wody na cele bytowe z ostatniego okresu rozliczeniowego obejmującego lub okresów rozliczeniowych obejmujących okres co najmniej sześciu miesięcy nie przekracza  $4,0 \text{ m}^3$  średnio miesięcznie w przeliczeniu na jedną osobę zamieszkującą daną nieruchomość. Ustaliła również stawkę opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w wysokości 24,50 zł miesięcznie od osoby zamieszkującej daną nieruchomość.

Rada Miasta Ełku, kierując się dyspozycją zawartą w art. 6k ust. 1 pkt 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach zastosowała dwie metody ustalenia opłat na obszarze gminy oraz ustaliła stawki tych opłat, bez ich różnicowania. Biorąc pod uwagę m. in. Uchwałę Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Rzeszowie z dnia 26 lipca 2016 r. znak: XVI/2371/2016, wskazała jedynie przypadki, w których ma zastosowanie metoda ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi od liczby mieszkańców zamieszkujących daną nieruchomość. Tym samym określone zostały przypadki, w których ma zastosowanie metoda od gospodarstwa domowego.

Rada Miasta Ełku nie wprowadziła żadnych dodatkowych kryteriów zastosowania metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi od gospodarstwa domowego, gdyż mogłoby to spowodować nieobjęcie niektórych właścicieli nieruchomości jakąkolwiek metodą ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami.

W uchwale z dnia 27 maja 2020 r. została ustalona jedna stawka opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi od gospodarstwa domowego w wysokości 58,00 zł.

W żadnym akcie prawnym nie ma definicji legalnej gospodarstwa domowego. W związku z tym Rada Miasta Ełku w podjętej uchwale z dnia 27 maja 2020 r., ustalając stawkę opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi od gospodarstwa domowego, w § 1 ust. 2 ustaliła własną definicję tego pojęcia na potrzeby tejże uchwały.

Przyjęte w obu uchwałach Rady Miasta Ełku stawki opłat ustalono w wysokości nie wyższej niż dopuszczalna ich wysokość. W przypadku metody od liczby mieszkańców zamieszkujących daną nieruchomość w wysokości nie wyższej niż określona w art. 2a ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, tj. 2% przeciętnego miesięcznego



dochodu rozporządzalnego na 1 osobę ogółem:  $1819 \text{ zł} \times 2\% = 36,38 \text{ zł}$  za mieszkańca oraz przypadku metody od gospodarstwa domowego w wysokości nie wyższej niż określona w art. 2a ust. 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, tj. 5,6% przeciętnego miesięcznego dochodu rozporządzalnego na 1 osobę ogółem:  $1819 \text{ zł} \times 5,6\% = 101,86 \text{ zł}$  za gospodarstwo domowe.

Mając powyższe na uwadze, Rada Miasta Ełku wnosi o odrzucenie skargi, ewentualnie o oddalenie skargi jako bezzasadnej.

#### Załączniki:

- skarga Leszka Nicowskiego z dnia 2 listopada 2020 r.,
- 2 egzemplarze odpisów odpowiedzi na skargę,
- pismo radnych z dnia 21 września 2020 r.,
- pismo Prezydenta Miasta Ełku znak: MK-G.6232.1.37.2020.PG z dnia 14 października 2020 r.,
- pismo Prezydenta Miasta Ełku znak: MK-G.6232.1.37.2020.PG z dnia 20 października 2020 r.,
- wyniki głosowania podczas sesji Rady Miasta Ełku z dnia 21 października 2020 r. dotycząca wniosku Prezydenta Miasta Ełku do projektu uchwały radnych,
- wyniki głosowania podczas sesji Rady Miasta Ełku z dnia 21 października 2020 r. dotyczącego podjęcia uchwały zmieniającej uchwałę w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, ustalenia stawki tej opłaty i stawki za pojemnik o określonej pojemności,
- wydruk wyników badania nadzorczego uchwał i zarządzeń organów jst – posiedzenie Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie z dnia 18 listopada 2020 r.

#### Otrzymują:

- adresat
- a/a