



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 30 maja 2025 r.

Poz. 2668

WYROK NR II SA/WR 896/22
WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 11 kwietnia 2023 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący:

Sędziowie:

Protokolant:

Sędzia NSA Halina Filipowicz-Kremis (spr.)

Sędzia WSA Gabriel Węgrzyn

Sędzia WSA Wojciech Śnieżyński

starszy sekretarz sądowy Anna Biłous

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 28 marca 2023 r.

sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego

na uchwałę Rady Miejskiej Wałbrzycha

z dnia 14 lipca 2022 r. nr LI/574/22

w przedmiocie zmiany uchwały w sprawie szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów

I. stwierdza nieważność § 1 pkt 1 i § 1 pkt 4 zaskarżonej uchwały;

II. zasądza od Gminy Wałbrzych na rzecz Wojewody Dolnośląskiego kwotę 480 zł (słownie: czterysta osiemdziesiąt złotych) tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.

Uzasadnienie

Skargą nadzorczą z 24 listopada 2022 r. Wojewoda Dolnośląski (dalej jako „wojewoda”) zakwestionował uchwałę z dnia 14 lipca 2022 r. (nr LI/574/22) Rady Miejskiej Wałbrzycha (dalej jako „rada”, „organ”) zmieniającą uchwałę z dnia 22 grudnia 2020 r. (nr XXIX/315/20) w sprawie szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów – wnosząc o stwierdzenie jej nieważności w części, tj.: § 1 pkt 1 i § 1 pkt 4, połączenie sprawy wywołanej wniesieniem skargi wraz ze sprawą ze skargi nadzorczej wojewody na uchwałę z dnia 14 lipca 2022 r. (nr LI/573/22) oraz o zasądzenie kosztów postępowania.

Argumentując swoje stanowisko Wojewoda wskazał, że podjęcie § 1 pkt 1 oraz § 1 pkt 4 nastąpiło z istotnym naruszeniem art. 6r ust. 3a w zw. z art. 6r ust. 3 w zw. z art. 6c ust. 1 i art. 6r ust. 2d oraz w zw. z art. 3 ust. 2 pkt 5, art. 3 ust. 2d ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2022 r. poz. 1297) – dalej „u.c.p.g.”, polegającym na ustanowieniu przepisów niezgodnych z regulacją ustawową poprzez brak określenia częstotliwości odbioru bioodpadów, w tym trawy, od właścicieli nieruchomości, zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej w postaci ich odbioru przez uprawniony podmiot bezpośrednio „u źródła”, tj. z terenu nieruchomości zabudowanych budynkami mieszkalnymi jednorodzinnymi, na których powstały. Wojewoda wyjaśnił, że organ mocą postanowień zaskarżonej uchwały dokonał zmian w dotychczasowym systemie gospodarowania odpadami komunalnymi poprzez zmianę brzmienia § 2 ust. 2 uchwały nr XXIX/315/20 poprzez uchylenie w § 2 ust. 2 litery c, który to przepis stanowił o bezpośrednim odbiorze z terenu nieruchomości w każdej ilości bioodpadów, w tym trawy, zebranych w workach określonych w Regulaminie, skutkiem czego jest zaprzestanie odbioru tej frakcji odpadów „u źródła”, tj. z terenu nieruchomości zabudowanych budynkami mieszkalnymi jednorodzinnymi, na których powstały, a w konsekwencji brak określenia w uchwale częstotliwości ich odbioru bezpośrednio z terenu takiej nieruchomości (§ 1 pkt 1 zaskarżonej uchwały); uchylenie postanowienia § 5 ust. 3 uchwały nr XXIX/315/20 stanowiącego, że worki przeznaczone do zbierania bioodpadów, w tym trawy należy gromadzić w miejscach ustawienia pojemników lub innym miejscu uzgodnionym z podmiotem odbierającym odpady komunalne od właścicieli nieruchomości, dzień przed planowaną datą odbioru wskazaną w harmonogramie lub w dniu wskazanym w harmonogramie odbioru do godziny 6.00 (§ 1 pkt 4 zaskarżonej uchwały).

Nadto wskazano, że uprzednio obowiązujący system gromadzenia i odbioru bioodpadów, w tym trawy, na terenie nieruchomości zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej przewidywał poprzednio ich gromadzenie w workach koloru brązowego oraz ich wystawianie przed teren nieruchomości, a następnie ich odbiór „u źródła”, tj. bezpośrednio z terenu nieruchomości, na których powstały. Zastępując ten sposób gromadzenia bioodpadów, w tym trawy, tzw. „systemem donoszenia” ich do ogólnodostępnych miejsc selektywnej zbiórki odpadów komunalnych tzw. „gniazd” lub przekazywaniem do PSZOK. Odwołując się do uzasadnienia zakwestionowanej uchwały wojewoda zauważył, że celem organu było dostosowanie zapisów uchwały w sprawie szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów do nowego Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Wałbrzycha, gdzie nastąpiły zmiany w zakresie zasad odbioru odpadów segregowanych typu bioodpady, w tym trawy oraz częstotliwości odbierania odpadów komunalnych zmieszanych oraz pozostałych odpadów opakowaniowych w zabudowie jednorodzinnej. Wojewoda przytoczył również udzielone w toku postępowania nadzorczego wyjaśnienia organu, z których wynika, że wprowadzone zmiany w systemie gospodarowania odpadami komunalnymi na terenie Miasta Wałbrzycha w odniesieniu do zabudowy jednorodzinnej, odpady selektywnie zebrane, tj. odpady papieru i tektury, odpady szkła, odpady tworzyw sztucznych (butelek PET) i bioodpady będą odbierane z terenu nieruchomości w taki sposób, że wymienione frakcje odpadów będą wyrzucane przez właścicieli tych nieruchomości do dedykowanych pojemników usytuowanych w gniazdach selektywnej zbiórki odpadów. gmina Wałbrzych nadal zapewnia odbieranie bioodpadów „u źródła”, tj. z pojemników usytuowanych na terenie Miasta Wałbrzycha, a zmianie uległ jedynie sposób wykonania obowiązku odbioru odpadów. W ocenie organu ustalony sposób odbioru bioodpadów, w tym z zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, z dedykowanych pojemników usytuowanych w gniazdach selektywnej zbiórki odpadów oraz przyjmowanie bioodpadów do PSZOK jest zgodny z art. 6r ust. 2d i art. 6c ust. 1 u.c.p.g.

Końcowo wojewoda stwierdził, że uchwała w sprawie szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów, w zamian za uiszczoną przez właściciela nieruchomości opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi, w szczególności częstotliwość odbierania odpadów komunalnych od właściciela nieruchomości i sposób

świadczenia usług przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych powinna zapewniać również właścicielom nieruchomości zabudowanych budynkami mieszkalnymi jednorodzinnymi pozbywanie się wszystkich rodzajów odpadów komunalnych, określonych w art. 3 ust. 2 pkt 5 u.c.p.g., a więc bioodpadów, w tym trawy, bezpośrednio z terenu nieruchomości, na której powstały, tj. „u źródła”. Za zgodny z ustawą system gospodarowania odpadami komunalnymi, tu: bioodpadami, rozumie się odbieranie ich z terenu nieruchomości, o których mowa w art. 6c ust. 1 i ust. 2, przyjmowanie odpadów, o których mowa w art. 3 ust. 2 pkt 6, przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych oraz zapewnianie przyjmowania tych odpadów przez gminę w inny sposób (art. 6r ust. 2d u.c.p.g.). Odbieranie bioodpadów, w tym trawy, bezpośrednio z terenu nieruchomości zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, tj. „u źródła”, na którym powstały jest bowiem podstawowym i zgodnym z ustawą sposobem ich pozbywania się. System tzw. donoszenia bioodpadów do ogólnodostępnych miejsc, tzw., „gniazd” może być jedynie dodatkowym innym sposobem przyjmowania odpadów. Tymczasem Rada Miejska Wałbrzycha ów inny, określony art. 6r ust. 2d ustawy, sposób przyjmowania bioodpadów, polegający na systemie ich donoszenia do „gniazd” uczyniła podstawowym sposobem ich pozbywania się z terenu nieruchomości zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej.

W odpowiedzi na skargę organ zastępowany przez profesjonalnego pełnomocnika wniósł o oddalenie skargi. Jak podniesiono w uzasadnieniu na terenie gminy Wałbrzych obowiązuje selektywne zbieranie odpadów komunalnych, szczegółowo wskazanych w § 3 ust. 1 załącznika do uchwały nr XXIX/314/20 Rady Miejskiej Wałbrzycha z dnia 22 grudnia 2020 r. w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Wałbrzych. Zgodnie z treścią § 3 ust. 2 Regulaminu prowadzenie selektywnej zbiórki odpadów komunalnych dotyczy wszystkich rodzajów zabudowy, w tym nieruchomości zamieszkałych i niezamieszkałych. Gmina Wałbrzych, zgodnie z nałożonym na nią przez ustawę o utrzymaniu czystości i porządku w gminach obowiązkiem zapewnia mieszkańcom, w tym zamieszkującym nieruchomości w zabudowie jednorodzinnej, warunki umożliwiające wypełnienie przez nich obowiązku selektywnego zbierania odpadów komunalnych. Jak stanowi bowiem treść art. 3 ust. 2 pkt 5 u.c.p.g. gminy zapewniają selektywne zbieranie odpadów komunalnych obejmujące co najmniej: papier, metale, tworzywa sztuczne, szkło, odpady opakowaniowe wielomateriałowe oraz bioodpady. Z kolei w § 10 Regulaminu ustalono częstotliwość i sposób pozbywania się bioodpadów, w tym trawy z terenu nieruchomości w zabudowie wielorodzinnej oraz z zabudowie jednorodzinnej. Częstotliwość ta określona jest jako nie rzadziej niż 1 raz na tydzień, nie dopuszczając jednak do zalegania odpadów i przepełnienia pojemników, w których są zbierane. Organ zakwestionował stanowisko wojewody, zgodnie z którym organ postanowił o nieodbieraniu bioodpadów przez uprawniony podmiot od właścicieli nieruchomości zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, a zatem z miejsc ich powstawania, tj. „u źródła”, wskazując, że wojewoda dokonał wadliwej wykładni przepisów u.c.p.g. oraz postanowień zaskarżonej uchwały. Podkreślono, że gmina Wałbrzych zapewnia odbieranie bioodpadów, w tym trawy, z terenu wszystkich nieruchomości objętych gminnym systemem gospodarowania odpadami komunalnymi, tj. zarówno z terenu nieruchomości w zabudowie jednorodzinnej, jak i z terenu nieruchomości w zabudowie wielorodzinnej. Jednocześnie zauważono, że organ realizuje obowiązek odbioru odpadów selektywnie zbieranych z terenu nieruchomości, a zmienił się tylko sposób jego wykonania. W ocenie organu brak jest podstawy prawnej, aby odpady komunalne były poddane obowiązkowi odbioru wyłącznie (w zakresie terytorialnym) w miejscu wyznaczonym granicami geodezyjnymi danej nieruchomości (aspekt terytorialny).

Organ zwrócił również uwagę na pominięcie przez wojewodę okoliczności, że miejsca gromadzenia bioodpadów z terenu nieruchomości, nazwane „gniazdami” są każdorazowo dedykowane poszczególnym nieruchomościom jednorodzinnym. Rozwiązanie takie odpowiada praktyce i modelowi tzw. „gniazd” przy zabudowie wielomieszkaniowej. Wprowadzona zaskarżoną uchwałą zmiana sposobu odbierania bioodpadów z terenu nieruchomości w zabudowie jednorodzinnej nie stoi w sprzeczności z celami ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, w tym z koniecznością uszczelnienia systemu gospodarowania odpadami komunalnymi i prowadzeniem selektywnego zbierania odpadów komunalnych „u źródła”. W rezultacie zdaniem organu zapewnienie przez Gminę Wałbrzych odbioru selektywnie zebranych bioodpadów z pojemników usytuowanych na terenie Miasta Wałbrzycha stanowi odbiór z terenu nieruchomości, o którym mowa w art. 6r ust. 2d u.c.p.g., a nie jest jedynie innym sposobem zapewnienia przyjmowania odpadów przez gminę, o którym mowa w art. 6r ust. 2d u.c.p.g.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Skarga okazała się zasadna.

W świetle art. 3 § 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2023 r. poz. 259) - dalej jako: „p.p.s.a.” kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje m.in. orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego. Zgodnie z art. 147 § 1 p.p.s.a. sąd uwzględniając skargę na uchwałę organu jednostki samorządu terytorialnego stwierdza nieważność tej uchwały w całości lub w części albo stwierdza, że została wydana z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza możliwość stwierdzenia jej nieważności. Podstawy do stwierdzenia nieważności uchwały organu gminy wyznaczają przepisy u.s.g. W myśl art. 91 ust. 1 w zw. z art. 91 ust. 4 u.s.g. uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne, chyba że naruszenie prawa ma charakter nieistotny.

Przedmiotem kontroli w niniejszej sprawie jest uchwała z dnia 14 lipca 2022 r. (nr LI/574/22) Rady Miejskiej Wałbrzycha zmieniająca uchwałę z dnia 22 grudnia 2020 r. (nr XXIX/315/20) w sprawie szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów. Zaskarżona Uchwała wydana została na podstawie art. 6r ust. 3, ust. 3a, ust. 3b u.c.p.g. Zgodnie z art. 6r ust. 3 u.c.p.g. rada gminy określa, w drodze uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego, szczegółowy sposób i zakres świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów, w zamian za uiszczoną przez właściciela nieruchomości opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi, w szczególności częstotliwości odbierania odpadów komunalnych od właściciela nieruchomości i sposób świadczenia usług przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych. Mocą zaskarżonych przez wojewodę zapisów uchwały: 1) na podstawie § 1 pkt 1 zaskarżonej uchwały zmieniono brzmienie § 2 ust. 2 uchwały nr XXIX/315/20 poprzez uchylenie w § 2 ust. 2 litery c, stanowiącego o bezpośrednim odbiorze z terenu nieruchomości w każdej ilości bioodpadów, w tym trawy, zebranych w workach określonych w Regulaminie, skutkiem czego jest zaprzestanie odbioru tej frakcji odpadów „u źródła”, tj. z terenu nieruchomości zabudowanych budynkami mieszkalnymi jednorodzinnymi, na których powstały, a w konsekwencji brak określenia w uchwale częstotliwości ich odbioru bezpośrednio z terenu takiej nieruchomości; 2) na podstawie § 1 pkt 4 zaskarżonej uchwały uchylono § 5 ust. 3 uchwały nr XXIX/315/20 stanowiącego, że worki przeznaczone do zbierania bioodpadów, w tym trawy należy gromadzić w miejscach ustawienia pojemników lub innym miejscu uzgodnionym z podmiotem odbierającym odpady komunalne od właścicieli nieruchomości, dzień przed planowaną datą odbioru wskazaną w harmonogramie lub w dniu wskazanym w harmonogramie odbioru do godziny 6.00.

Prawidłowa realizacja obowiązku uchwałodawczego wynikającego z art. 6r ust. 3 u.c.p.g. musi uwzględniać regulację zawartą w art. 6r ust. 2d u.c.p.g. Zgodnie z art. 6r ust. 2d u.c.p.g. w zamian za pobraną opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi gmina zapewnia właścicielom nieruchomości pozbywanie się wszystkich rodzajów odpadów komunalnych, przy czym rozumie się przez to odbieranie odpadów z terenu nieruchomości, o których mowa w art. 6c ust. 1 i 2, przyjmowanie odpadów, o których mowa w art. 3 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g., przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych oraz zapewnianie przyjmowania tych odpadów przez gminę w inny sposób. W okolicznościach rozpoznawanej sprawy zasadniczym problemem jest odpowiedź na pytanie, czy możliwość umieszczenia przez właścicieli nieruchomości zabudowanych budynkami jednorodzinnymi bioodpadów w odpowiednich pojemnikach – gniazdach stanowi prawidłową realizację obowiązku gminy odbioru odpadów selektywnie zbieranych z terenu nieruchomości („u źródła”). Dopiero bowiem udzielenie odpowiedzi na to pytanie pozwoli na rozstrzygnięcie kwestii, czy zasadnie podnosi wojewoda, że organ nie wskazał obligatoryjnego elementu uchwały w sprawie szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów jakim jest określenie częstotliwości odbierania bioodpadów, w tym trawy, bezpośrednio z terenów nieruchomości zabudowanych budynkami mieszkalnymi jednorodzinnymi, na których powstały. Należy wskazać, że Sąd podziela stanowisko wojewody, zgodnie z którym możliwość umieszczenia bioodpadów w odpowiednich pojemnikach – gniazdach, czyli ogólnodostępnych miejscach selektywnej zbiórki odpadów komunalnych może wyłącznie stanowić inny sposób zapewnienia przyjmowania odpadów przez gminę, o którym mowa w art. 6r ust. 2d u.c.p.g., który jest jednak tylko dopełnieniem systemu podstawowego, polegającego na pozbywaniu się i odbieraniu bioodpadów bezpośrednio z terenu nieruchomości „u źródła”. Podstawowym sposobem, zgodnym z celem wprowadzonego systemu gospodarowania odpadami komunalnymi pozbywania się odpadów, jest odbieranie przez gminę odpadów różnych rodzajów, określonych

w art. 3 ust. pkt 5 u.c.p.g. (czyli także bioodpadów). Dodatkowym uprawnieniem właścicieli nieruchomości, a jednocześnie obowiązkiem gminy jest zapewnienie możliwości dostarczania odpadów bezpośrednio do punktu selektywnego zbierania odpadów komunalnych, bądź zapewnienie przyjmowania odpadów w inny, ustalony przez gminę, sposób. Odmienne interpretowanie art. 6c ust. 1, art. 6r ust. 2d i art. 3 ust. 2 pkt 5 u.c.p.g. prowadziłoby do konstatacji o całkowitym braku obowiązku ze strony gminy do odbioru określonych rodzajów odpadów „u źródła” ich powstania lub o wybiórczym prawie gminy w zakresie odbioru odpadów, co jest niezgodne z ustanowionym systemem gospodarowania odpadami komunalnymi i tym samym nie może być uznane za wypełnienie przez ustawodawcę nałożonych obowiązków normatywnych. Tymczasem na gruncie zaskarżonych przepisów Regulaminu właściciele nieruchomości zabudowanych budynkami mieszkalnymi jednorodzinnymi w przypadku braku możliwości ich skompostowania zobowiązani są do umieszczenia ich w odpowiednich pojemnikach do zbierania bioodpadów, z których zostaną odebrane lub przekazywać je do PSZOK.

Tym samym zasadnie podnosi wojewoda, że w świetle tych unormowań oraz ze względu na treść § 1 ust. 1 oraz ust. 4 zaskarżonej uchwały organ nie realizuje w pełni ustawowego upoważnienia do wydania aktu prawa miejscowego poprzez nieokreślenie obligatoryjnego elementu uchwały w sprawie szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów w zamian za uiszczoną przez właściciela nieruchomości opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi, jakim jest określenie częstotliwości odbierania bioodpadów, w tym trawy, bezpośrednio z terenów nieruchomości zabudowanych budynkami mieszkalnymi jednorodzinnymi, na których powstały. Wobec powyższych okoliczności sąd uznał skargę za zasadną. W sprawie doszło do istotnego naruszenia prawa, skutkiem powyższego Sąd stwierdził nieważności § 1 pkt 1 § 1 pkt 4 zaskarżonej uchwały na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a.

O kosztach orzeczono na podstawie art. 200 w zw. z art. 205 § 2 p.p.s.a., na które składał się zwrot kosztów zastępstwa procesowego (480 zł) stosownie do § 14 ust. 1 pkt 1 lit. c rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych (Dz.U. z 2018 r. poz. 265).

Na koniec, bez odniesienia się do meritum sprawy trzeba dodać, że nie uszło uwadze sądu, iż o terminie rozprawy, na której sprawa była rozpoznawana, został zawiadomiony jedynie jeden z dwóch ustanowionych przez stronę skarżącą pełnomocników, jednakże taką reprezentację strony, w zakresie należytej ochrony jej interesów, należało uznać za wystarczającą, bowiem w tym zakresie sąd podzielił stanowisko Sądu Najwyższego, zaprezentowane w orzeczeniu z dnia 22 września 1982r., sygn. II CR 177/82, opubl. w OSPiKA 1983/6 poz. 122, zgodnie z którym, jeżeli jest kilku pełnomocników strony skuteczne dla strony jest zawiadomienie o rozprawie jednego z tych pełnomocników.

Ze wskazanych podstaw należało orzec jak na wstępie.