

Artur K. Modrzejewski¹

Uniwersytet w Białymstoku

ORCID ID: 0000-0002-3849-4208

GŁOSA DO WYROKU NACZELNEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO Z DNIA 2 CZERWCA 2023 R., III OSK 2878/22 (KRYTYCZNA)

ABSTRACT

Gloss to the Judgment of the Polish Supreme Administrative Court of June 2, 2023, case file no. III OSK 2878/22 – critical

The judgment concerns the vital issue of covering only real property where residents live and parts of real property where residents do not live, the so-called mixed-use properties. This issue is of utmost importance both from the point of view of municipalities that organize municipal systems and residents who are direct beneficiaries of these systems.

Keywords: estate where residents live, partly real estate where residents do not live, mixed-use properties

Słowa kluczowe: nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy, a w części nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, nieruchomości mieszane

Wyrok nietezowany

¹ Radca prawny, doktor habilitowany, prof. UwB, Katedra Prawa i Postępowania Administracyjnego Wydziału Prawa Uniwersytetu w Białymstoku. Adres do kontaktu: a.modrzejewski@uwb.edu.pl.

1. Wprowadzenie

Głosowany wyrok dotyczy w mojej ocenie bardzo ważnego zagadnienia obejmowania gminnym systemem gospodarowania odpadami tylko nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy, a w części nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, tzw. nieruchomości mieszanych. Zagadnienie to jest szczególnie istotne zarówno z punktu widzenia gmin, które organizują gminne systemy, jak i mieszkańców będących bezpośrednimi beneficjentami tych systemów.

2. Stan faktyczny

Wyrokiem z dnia 26 lipca 2022 r. (II SA/Wr 201/21) Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu (dalej: WSA), po rozpoznaniu sprawy ze skargi spółdzielni mieszkaniowej na uchwałę rady miejskiej w przedmiocie zmiany uchwały w sprawie postanowienia o odbieraniu odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, położonych na terenie gminy, na których nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne, na podstawie art. 147 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi², stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały.

WSA we Wrocławiu wskazał, że stosownie do art. 6c ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach³ każda zamieszkała nieruchomość musi być objęta gminnym systemem odbioru odpadów komunalnych. Przepis ten nie rozróżnia sytuacji, czy nieruchomość jest zamieszkała w części, a pozostała jej część jest niezamieszkała, czy też nieruchomość jest w całości zamieszkała w tym sensie, że nie ma w niej części niezamieszkałej, na której powstają odpady komunalne. Zdaniem WSA bowiem nieruchomość, na której nie zamieszkują mieszkańcy, jest takim określeniem ustawowym, które wyklucza ze swego zakresu nieruchomość w części zamieszkałą. Zatem w ocenie WSA nawet jeśli tylko część nieruchomości jest zamieszkała, to taka sytuacja mieści się w hipotezie powołanego przepisu. Z kolei w myśl art. 6c ust. 2 u.c.p.g. odbieranie odpadów z nieruchomości niezamieszkałej, ale na której powstają odpady komunalne, uzależnione jest od przyjęcia przez radę gminy stosownej uchwały. Wskazano, że zaskarżona uchwała stanowi o nieruchomościach, które w części stanowią nieruchomości zamieszkałe, a w części są nieruchomościami niezamieszkałymi i takie ujęcie nie mieści się w granicach wyznaczonych ustawą. W ocenie WSA prawodawca miejscowy sformułowanie „nieruchomości, na której nie zamieszkują mieszkańcy” (nieruchomości niezamieszkałej) w nieuprawniony sposób zastąpił różniącym się sformułowaniem „nieruchomości, które w części stanowią nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy, a w części nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy”, co stanowi przekroczenie granic delegacji ustawowej. Przekroczenia tego nie sanuje użycie na końcu przepisu

² Dz.U. z 2022 r. poz. 329 z późn. zm., dalej jako: p.p.s.a.

³ Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 399), dalej: u.c.p.g.

miejscowego sformułowania „w zakresie niezamieszkałych części tych nieruchomości”, ponieważ nie zmienia to faktu, że prawodawca lokalny mógł objąć swoją regulacją wyłącznie nieruchomości niezamieszkałe. Wskazano, że wprawdzie art. 6c ust. 3 u.c.p.g. nadaje organowi uchwałodawczemu pewien luz w zakresie ujęcia jej adresatów i przedmiotu, wskazując, że uchwała może dotyczyć wszystkich właścicieli nieruchomości lub właścicieli określonych nieruchomości oraz że wśród określonych nieruchomości mogą znaleźć się te, na których prowadzony jest określony rodzaj działalności. Nadal jednak muszą to być nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy. WSA odwołał się do wcześniejszego orzecznictwa NSA, wskazując, że rada gminy jest zobligowana do realizowania swojej kompetencji określonej w art. 6c ust. 2 u.c.p.g. w całości, poprzez postanowienie „o odbieraniu odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne”; nie ma natomiast upoważnienia do wprowadzania jakichkolwiek postanowień różnicujących podmiotowo i przedmiotowo sytuację prawną właścicieli nieruchomości z terenów niezamieszkałych. Zauważając ewolucję stanu prawnego, WSA uznał, że pogląd ten jest nadal trafny i adekwatny do sprawy. W konsekwencji WSA uznał, że rada przekroczyła zakres swojej kompetencji prawodawczej.

Z taką wykładnią wyżej wskazanych norm nie zgodził się NSA, uwzględniając skargę kasacyjną.

Naczelny Sąd Administracyjny (dalej: NSA) wyrokiem z dnia 2 czerwca 2023 r. (III OSK 2878/22), uchylając wyrok z 26 lipca 2022 r. WSA we Wrocławiu, stwierdził, że w odniesieniu do części niezamieszkałej przez mieszkańców, a na której powstają odpady komunalne, gmina może postanowić o ich odbiorze w drodze uchwały, o której mowa w art. 6c ust. 2 u.c.p.g. Uchwała stanowiła o nieruchomościach, które w części stanowią nieruchomości zamieszkałe, a w części są nieruchomościami niezamieszkałymi. Skoro zatem rada była upoważniona do objęcia uchwałą, o której mowa w art. 6c ust. 2 u.c.p.g., tylko niektórych nieruchomości, to tym samym podjęcie zaskarżonej uchwały nie wykroczyło poza delegację ustawową.

W mojej opinii nie można się zgodzić z poglądem wyrażonym przez NSA, przy tym nie chodzi o sam fakt przyznania radzie gminy możliwości wyboru co do objęcia systemem tylko niektórych kategorii nieruchomości niezamieszkałych – w tym również takich, które w części są niezamieszkałe a w części zaś zamieszkałe (tzw. nieruchomości mieszane), jest to bowiem kompetencja bezsporna wynikająca z treści art. 6c ust. 3 u.c.p.g., ale o sformułowania zawarte w konkretnej uchwale rady gminy, będącej przedmiotem rozpatrywanej skargi kasacyjnej. Pomimo odniesienia do konkretnej sprawy poczynione w głosie uwagi mają jak najbardziej charakter ogólny, konieczny do zastosowania we wszystkich podejmowanych w analizowanym zakresie uchwałach.

3. Komentarz

Tytułem wprowadzenia wyjaśnić należy, że na podstawie art. 6c u.c.p.g. ustawodawca wprowadził dwie instytucje: nieruchomość zamieszkałą (art. 6c ust. 1 u.c.p.g.) oraz

nieruchomość, na której nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne (art. 6c ust. 2 u.c.p.g.)⁴.

Zauważyć należy, że zgodnie z art. 6c ust. 1 u.c.p.g. gminy są obowiązane do zorganizowania odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy. Okolicznością bezsporną jest fakt, że nieruchomości o charakterze zamieszkałym objęte są obligatoryjnie gminnym system gospodarowania odpadami. Ta ustawowa kategoria nieruchomości odnosi się do tych nieruchomości, które przeznaczone są do faktycznego na nich zamieszkiwania. „Nieruchomość, na której zamieszkują mieszkańcy”, w kontekście konieczności zorganizowania odbioru odpadów komunalnych, należy wiązać z faktycznym jej zamieszkiwaniem, a nie odwoływać się do wąskiego rozumienia terminu „zamieszkiwania”, jakie przypisuje się mu na gruncie k.c.⁵

Zgodnie z art. 6c ust. 2 u.c.p.g. rada gminy może, w drodze uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego, postanowić o odbieraniu odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne.

Do nieruchomości niezamieszkałych zaliczyć należy np. budynki użyteczności publicznej, placówki oświatowe, lokale handlowe, gastronomiczne, zakłady rzemieślnicze, usługowe, produkcyjne, hotele, szpitale, akademiki, internaty, ogródki działkowe, targowiska, cmentarze itp.⁶ Ustawowo mamy więc do czynienia z dwiema kategoriami nieruchomości – tzn. nieruchomościami zamieszkałymi i niezamieszkałymi.

Dopiero objęcie systemem nieruchomości niezamieszkałych powoduje, że pojawia się trzecia kategoria nieruchomości, są to tzw. nieruchomości mieszane – czyli takie, które w części stanowią nieruchomości zamieszkałe, a w części nieruchomości niezamieszkałe⁷.

Jeśli gmina nie obejmuje systemem nieruchomości niezamieszkałych (rezygnuje z obejmowania systemem nieruchomości niezamieszkałych), z punktu widzenia gminnego systemu gospodarowania odpadami komunalnymi nie ma kategorii nieruchomości mieszanych – w systemie są tylko nieruchomości zamieszkałe (wynika to z powiązania art. 6c ust. 1 i ust. 2 u.c.p.g.)⁸.

Jeśli gmina obejmie systemem nieruchomości niezamieszkałe i pojawia się kategoria nieruchomości mieszanych, to na mocy art. 6c ust. 2b u.c.p.g. względem tych nieruchomości nie znajduje zastosowania art. 6c ust. 2a u.c.p.g. oraz art. 6c ust. 3a u.c.p.g., ale chodzi tu o sposób przeprowadzenia zamówienia publicznego na odbieranie odpadów komunalnych (wybór określonego trybu) i możliwości dowolnego przystąpienia do systemu właściciela takiej nieruchomości. Wątpliwości co do sposobu traktowania tego rodzaju nieruchomości pojawiały się głównie na gruncie sposobu organizacji odbioru odpadów z tych nieruchomości (możliwości zastosowania zamówienia w trybie tzw. *in house*)⁹.

4 Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 21 grudnia 2021 r., I SA/Po 700/21, CBOSA.

5 Wyrok WSA w Krakowie z dnia 9 listopada 2022 r., I SA/Kr 900/22, CBOSA.

6 Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 6 lutego 2019 r., II SA/Gd 786/18, CBOSA.

7 Art. 6c ust. 2b i art. 6j ust. 4 u.c.p.g.

8 Por. A. Modrzejewski, *Problemy funkcjonowania nieruchomości niezamieszkałych po wejściu w życie ustawy z 19 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw*, „Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych” 2020, nr 4, s. 9–26.

9 A. Specht-Schampera, *In house a odbiór odpadów z nieruchomości mieszanych*, „Przegląd Komunalny” 2018, nr 2, s. 30–33.

W kontekście udzielania zamówienia publicznego faktycznie ustawodawca wyjaśnił wcześniejsze wątpliwości, wprowadzając art. 6c ust. 2b, ale nie oznacza to, że te nieruchomości zawsze zostają objęte systemem i są tożsame z nieruchomościami zamieszkałymi. Gdyby zamiarem ustawodawcy było automatyczne zrównanie nieruchomości mieszanych z kategorią nieruchomości zamieszkałych, legislacyjnie zbędne byłoby wprowadzenie szeregu rozróżnień dla tej kategorii nieruchomości – o czym w dalszej części. Jednakże w mojej ocenie w przypadku chęci pozostawienia tylko kategorii nieruchomości mieszanych w systemie konieczne jest podjęcie przez radę uchwały na podstawie art. 6c ust. 2 u.c.p.g., w związku z art. 6c ust. 3 u.c.p.g.

Tak więc NSA w glosowanym orzeczeniu zasadnie stwierdza, że w przypadku nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy, gmina jest obowiązana *ex lege* do zorganizowania systemu odbierania odpadów komunalnych od ich właścicieli. Natomiast w przypadku nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, ale powstają odpady komunalne, rada gminy postanawia fakultatywnie, w uchwale stanowiącej akt prawa miejscowego, o odbieraniu takich odpadów od właścicieli tych nieruchomości.

Zgodzić się należy również z NSA w zakresie odwołania do pojęcia nieruchomości w u.c.p.g. w tym sensie, że nie odpowiada ono zawsze pojęciu nieruchomości w sensie cywilistycznym. Co prowadzi do zasadnego wniosku, że dana nieruchomość może być jak najbardziej w części zarówno zamieszkała, jak i niezamieszkała.

NSA nie podziela stanowiska WSA, że nieruchomość, na której nie zamieszkują mieszkańcy, jest takim określeniem – w rozumieniu przepisów u.c.p.g. – które wyklucza ze swego zakresu nieruchomość jednocześnie w części zamieszkałą i w części niezamieszkałą. Zdaniem NSA jest wręcz przeciwnie – to znaczy w u.c.p.g. zawarte są regulacje, które wprost odnoszą się do takich nieruchomości, które są w części nieruchomościami zamieszkałymi, a w części nieruchomościami niezamieszkałymi, a na których powstają odpady komunalne. Jako przykład należy wskazać regulację zawartą w art. 6j u.c.p.g. określającą zasady ustalania opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

Tutaj należy zauważyć, że oprócz regulacji odwołujących się do trybu organizacji odbioru odpadów z kategorii nieruchomości wyraźnie rozróżnienie w zakresie nieruchomości mieszanych zawarte jest w regulacjach powiązanych z opłatą za gospodarowanie odpadami. W przepisach art. 6j ust. 1 i 2 oraz ust. 3 u.c.p.g. zasady ustalania tych opłat są określone oddzielnie dla nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy, i oddzielnie dla nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, ale art. 6j ust. 4 u.c.p.g. stanowi, że w przypadku nieruchomości, która w części stanowi nieruchomość, o której mowa w art. 6c ust. 1, a w części nieruchomość, o której mowa w art. 6c ust. 2, opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi stanowi sumę opłat obliczonych zgodnie z ust. 1–3. W mojej ocenie przywołane przez NSA normy dowodzą, że nieruchomość mieszana nie jest odrębną kategorią nieruchomości w rozumieniu u.c.p.g. w tym sensie, że to wciąż nieruchomość, która w części pozostaje zamieszkała, a w części niezamieszkała, bowiem opłata liczona jest jako suma opłat liczonych zgodnie z metodą dla nieruchomości zamieszkałych i niezamieszkałych. Nie przewiduje się odrębnego mechanizmu określania opłaty dla nieruchomości mieszanych.

NSA wskazuje, że „w związku z tym okoliczność, że na mocy zaskarżonej uchwały objęto zorganizowanym systemem odbioru odpadów komunalnych tylko tzw. nieruchomości

mieszane – w części niezamieszkałej przez mieszkańców, a na których powstają odpady komunalne, stanowi realizację uprawnienia wynikającego z tego przepisu [tj. art. 6c ust. 3 u.c.p.g. – przyp. A.K.M.]”. NSA nie podziela stanowiska WSA, że nieruchomości, na której nie zamieszkują mieszkańcy, jest takim określeniem – w rozumieniu przepisów u.c.p.g. – które wyklucza ze swego zakresu nieruchomości jednocześnie w części zamieszkałą i w części niezamieszkałą. Jednak w mojej ocenie tego rodzaju twierdzenia nie mogą być bezpośrednio wywiedzione z wyroku WSA, sąd ten wyraźnie podkreśla, że systemem objęte na mocy uchwały mogą być nieruchomości niezamieszkałe, stanowiące nieruchomości, które w części stanowią nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy, a w części nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy.

Zastrzec bowiem należy, że ustawodawca jak najbardziej dopuszcza traktowanie jednej nieruchomości jako jednocześnie zamieszkałej i niezamieszkałej, co znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądownoadministracyjnym odnoszącym się do sposobu określenia opłaty¹⁰. Rozróżnienia nieruchomości zamieszkałych i niezamieszkałych nie neguje WSA we Wrocławiu. Zaznaczam jednak, że nie można objąć systemem kategorii nieruchomości niewystępujących w ustawie. Zaskarżona uchwała stanowi o objęciu systemem „nieruchomości, które w części stanowią nieruchomości zamieszkałe, a w części są nieruchomościami niezamieszkałymi”. Czyli uchwała odnosi się do kategorii nieruchomości nieobjętych art. 6c ust. 2 u.c.p.g., gdzie jest mowa o postanowieniu o odbieraniu odpadów komunalnych od właścicieli „nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne”, a jednocześnie przecież art. 6c ust. 3 nie przewiduje wydania w tym zakresie odrębnej uchwały, tj. uchwały odnoszącej się tylko do wybranych kategorii nieruchomości, podejmowanej odrębnie od tej wydanej na podstawie art. 6c ust. 2 u.c.p.g. W orzecznictwie sądowym przyjmuje się, że w drodze aktu prawa miejscowego nie można ani rozszerzać, ani też ograniczać uprawnień i obowiązków adresatów danego aktu prawa miejscowego poza granice wynikające z ustawy upoważniającej do jego wydania¹¹.

Zdaniem WSA we Wrocławiu takie ujęcie, użyte w akcie prawa miejscowego, tj. „nieruchomości, które w części stanowią nieruchomości zamieszkałe, a w części są nieruchomościami niezamieszkałymi”, nie mieści się w granicach wyznaczonych ustawą. Zgodzić się należy z sądem I instancji, że prawodawca miejscowy jednoznacznie sformułowanie „nieruchomości, na której nie zamieszkują mieszkańcy” (nieruchomości niezamieszkałej) w nieuprawniony sposób zastąpił różniącym się sformułowaniem „nieruchomości, które w części stanowią nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy, a w części nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy”. W mojej ocenie takie podejście WSA jest jak najbardziej uzasadnione. Rada gminy może bowiem postanowić o odbieraniu odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne, w kolejnej zaś jednostce redakcyjnej (ewentualnie w inny legislacyjnie akceptowalny sposób) tej samej uchwały powinna wskazać, że objęcie systemem dotyczy określonej kategorii nieruchomości, w tym przypadku

¹⁰ Wyrok NSA z dnia 11 października 2017 r., II FSK 2273/17, z dnia 28 stycznia 2016 r., II FSK 1240/14, dostępne na: CBOSA.

¹¹ Wyrok NSA z dnia 10 czerwca 2011 r., I OSK 526/11, CBOSA.

tylko „nieruchomości, które w części stanowią nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy, a w części nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy”.

W przedmiotowej uchwale prawodawca lokalny na koniec zawarł sformułowanie „w zakresie niezamieszkałych części tych nieruchomości”, czyli całościowo analizowana regulacja brzmiała tak, że systemem objęto „nieruchomości, które w części stanowią nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy, a w części nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy” „w zakresie niezamieszkałych części tych nieruchomości”, taki opis nieruchomości włączonych do systemu nie może być uznany za poprawny z punktu widzenia regulacji u.c.p.g.

Podkreślić pragnę, że kategorię nadrzędną stanowi sformułowanie zawarte w u.c.p.g. „nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy” i w ramach tej kategorii rada gminy może zdecydować, czy objąć uchwałą wszystkich właścicieli niezamieszkałych nieruchomości, czy też właścicieli określonych, ale niezamieszkałych nieruchomości, na przykład z określonym rodzajem działalności – w tym jak najbardziej możliwe jest objęcie systemem tylko nieruchomości niezamieszkałych umiejscowionych w ramach nieruchomości tzw. mieszanych, tj. „nieruchomości, które w części stanowią nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy, a w części nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy”. Nadal wszakże muszą to być nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy. Jeśli uchwała ma dotyczyć właścicieli określonych nieruchomości, to te nieruchomości i tak muszą spełniać nadrzędną cechę z art. 6c ust. 2, to znaczy być nieruchomością niezamieszkałą¹². Sensem takiej uchwały będzie objęcie systemem tylko nieruchomości niezamieszkałych umiejscowionych w ramach nieruchomości tzw. mieszanych, inne zaś nieruchomości niezamieszkałe pozostaną poza gminnym systemem gospodarowania odpadami.

NSA, uznając zarzuty skargi kasacyjnej, wyjaśnia, że „[...] przepisy u.c.p.g. nie regulują kwestii własnościowych, zaś z powołanych przepisów wynika, że ustawodawca dla celów ustalenia zasad gospodarowania odpadami komunalnymi przyjmuje, że nieruchomości może być jednocześnie w części nieruchomością zamieszkałą i w części nieruchomością niezamieszkałą przez mieszkańców, a na której powstają odpady komunalne. W związku z tym nie ulega wątpliwości, że w przypadku takiej mieszanej nieruchomości obowiązek gminy zorganizowania odbioru odpadów dotyczy tylko tej części, która jest zamieszkała przez mieszkańców. Zatem w odniesieniu do części niezamieszkałej przez mieszkańców, a na której powstają odpady komunalne, gmina może postanowić o ich odbiorze w drodze uchwały, o której mowa w art. 6c ust. 2 u.c.p.g.” Faktem jest, że u.c.p.g. nie odnosi się do kwestii własnościowych, ale problem wydaje się przecież dotyczyć błędnego zakresu zwrotu użytego w uchwale prawodawcy lokalnego, nie zaś odnoszenia się do tego, że nieruchomości nie może być uznana za w części zamieszkałą, a w części za niezamieszkałą.

W wyroku NSA kwestionuje powołanie się przez WSA na wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 3 lipca 2014 r. (II OSK 281/14), podnosząc, że zapadł w odmiennym stanie prawnym – z czym należy się zgodzić o tyle, że faktycznie w dacie orzeczenia stan prawny nie zawierał art. 6c ust. 3 u.c.p.g. (nowelizacja weszła w życie 1 lutego

¹² Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 6 marca 2019 r., I SA/Go 36/19, CBOSA.

2015 r.). Faktycznie dobór tego orzeczenia dla potwierdzenia tez WSA we Wrocławiu nie jest właściwy, bowiem NSA zaznacza w nim, że rada gminy, podejmując decyzję o realizacji normy kompetencyjnej wynikającej z art. 6c ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku, jest zobligowana do realizowania jej w całości poprzez postanowienie „o odbieraniu odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne”. Nie ma natomiast organ upoważnienia do wprowadzania jakichkolwiek postanowień różnicujących podmiotowo i przedmiotowo sytuację prawną właścicieli nieruchomości z terenów niezamieszkałych.

Tymczasem dodany art. 6c ust. 3 u.c.p.g. dopuszcza przecież możliwość różnicowania sytuacji w obrębie nieruchomości niezamieszkałych, ale w dalszych wywodach WSA zasadnie wywodzi, że nowelizacja nadal odnosi się do nadrzędnej kategorii „nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy” – to tej kategorii nieruchomości powinna dotyczyć uchwała rady gminy z jednoczesnym zastrzeżeniem możliwością objęcia systemem tylko określonej kategorii nieruchomości.

4. Wnioski

NSA w konstatacji stwierdza, że „skoro zatem Rada była upoważniona do objęcia uchwałą, o której mowa w art. 6c ust. 2 u.c.p.g., tylko niektórych nieruchomości, to tym samym podjęcie zaskarżonej uchwały nie wykroczyło poza delegację ustawową”. Co do zasady jest to wniosek uzasadniony, ale NSA zdaje się nie dostrzegać faktu, że zawarte w przedmiotowej uchwale sformułowania nie są tożsame z zawartymi w ustawie, zaś orzeczenie WSA nie neguje *de facto* możliwości objęcia systemem tylko określonej kategorii nieruchomości niezamieszkałych, tj. takich, które w części stanowią nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy, a w części nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy (które nie stanowią całościowo nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy), a neguje posługiwanie się przez lokalnego prawodawcę określeniami nieadekwatnymi do tych, jakie ustawodawca narzucił przy podejmowaniu uchwał w zakresie objęcia nieruchomości systemem gospodarowania odpadami. Niewątpliwie wyrok NSA wyjaśnia w sposób bezsprzeczny możliwość objęcia systemem nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy, a w części nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy (nieruchomości mieszanych), ale jednocześnie sąd dopuszcza jakiegokolwiek sformułowania zawarte w uchwale obejmującej systemem takie nieruchomości (odmienne od tych sformułowań, którymi posługuje się ustawodawca) i nie dostrzega faktu, że systemowo pierwotne jest objęcie systemem nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, z zastrzeżeniem, że w ramach przyznanych lokalnemu prawodawcy kompetencji uchwała może dotyczyć tylko określonej grupy nieruchomości niezamieszkałych, tj. np. takich, które są w ramach nieruchomości mieszanych.

Bibliografia

- Modrzejewski A., *Problemy funkcjonowania nieruchomości niezamieszkałych po wejściu w życie ustawy z 19 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw*, „Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych” 2020, nr 4.
- Specht-Schampera A., *In house a odbiór odpadów z nieruchomości mieszanych*, „Przegląd Komunalny” 2018, nr 2.