

Projekt

z dnia 19 sierpnia 2026 r.

Zatwierdzony przez

**UCHWAŁA NR
RADY MIEJSKIEJ W KĄTACH WROCŁAWSKICH**

z dnia 30 kwietnia 2026 r.

w sprawie rozpatrzenia skargi na Burmistrza Miasta i Gminy Kąty Wrocławskie

Na podstawie art. 18b ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2026 r. poz. 662 z późn. zm.), w związku z art. 229 pkt 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 1691), po zapoznaniu się ze stanowiskiem Komisji Skarg, Wniosków i Petycji, Rada Miejska w Kątach Wrocławskich uchwala, co następuje:

§ 1. Po rozpatrzeniu skargi złożonej przez Mieszkańca Gminy Kąty Wrocławskie w dniu 16 czerwca 2026 r. na Burmistrza Miasta i Gminy Kąty Wrocławskie w przedmiocie realizacji obowiązków wynikających z ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach Rada Miejska uznaje skargę za bezzasadną.

§ 2. Uzasadnienie dla sposobu rozpatrzenia skargi stanowi załącznik do niniejszej uchwały.

§ 3. Celem wykonania niniejszej uchwały upoważnia się Przewodniczącą Rady Miejskiej do zawiadomienia podmiotu wnoszącego skargę o sposobie jej rozpatrzenia.

§ 4. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Przewodnicząca Rady
Miejskiej

Anna Skórczak

Uzasadnienie

W dniu 16 czerwca 2026 r. Wojewoda Dolnośląski przekazał zgodnie z właściwością do Rady Miejskiej w Kątach Wrocławskich skargę Mieszkańca Gminy Kąty Wrocławskie na działanie Burmistrza Miasta i Gminy Kąty Wrocławskie w przedmiocie realizacji obowiązków wynikających z ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Na podstawie § 112 ust. 1 Statutu Gminy Kąty Wrocławskie w dniu 17 czerwca 2026 r. Przewodnicząca Rady Miejskiej w Kątach Wrocławskich przekazała skargę do Komisji Skarg, Wniosków i Petycji celem rozpatrzenia i przygotowania stanowiska.

W dniu 17 czerwca 2026 r. Przewodnicząca Rady Miejskiej w Kątach Wrocławskich zwróciła się z prośbą do Burmistrza Miasta i Gminy Kąty Wrocławskie w celu przedstawienia wyjaśnień w przedmiotowej sprawie.

Na posiedzeniu Komisji w dniu 13 sierpnia 2026 r. Przewodniczący Komisji przedstawił zarzuty zawarte w skardze oraz stanowisko Burmistrza. W posiedzeniu uczestniczyła również Kierownik Wydziału Gospodarowania Odpadami, która udzieliła odpowiedzi na pytania członków Komisji. Dodatkowo Komisja zasięgnęła opinii prawnej.

Analizując zebraną w sprawie dokumentację, oceniając zasadność skargi i odnosząc się do zarzutów wzięto pod uwagę co następuje.

W pierwszej kolejności wskazać należy, że w myśl art. 227 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 1691; *dalej jako: k.p.a.*) *przedmiotem skargi może być w szczególności zaniechanie lub nienależyte wykonywanie zadań przez właściwe organy albo przez ich pracowników, naruszenie praworządności lub interesów skarżących, a także przewlekłe lub biurokratyczne załatwianie spraw.*

Jak przyjmuje się w literaturze przedmiotu przedmiotem skargi może być każde działanie czy zaniechanie organu państwowego, samorządowego, organizacji społecznych lub ich pracowników (*vide: B. Adamiak, J. Borkowski, Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, wyd. 20, 2026). W wyroku z dnia 3 stycznia 2013 r. Naczelny Sąd Administracyjny uznał, że ustawodawca nie ograniczył przedmiotu skargi, stąd wystarczające jest, aby osoba wnosząca skargę wskazała jedynie przedmiot swojego niezadowolenia i podmiot, którego jej zdaniem błędne lub nieprawidłowe działania są powodem złożenia skargi (*vide: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 3 stycznia 2013 r., sygn. akt: I OSK 1762/12*).

Przedmiotem skargi w niniejszej sprawie jest – w ocenie Skarżącego – bezprawne działanie Burmistrza oraz równoczesna bezczynność, która polega na:

1.odmowie doposażenia nieruchomości Skarżącego w dodatkowe pojemniki do zbierania niesegregowanych (zmieszanych) odpadów komunalnych oraz bioodpadów w ilości „adekwatnej do realnych potrzeb 6-osobowego gospodarstwa domowego”;

2.stosowaniu błędnej wykładni przepisu art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach wprowadzającej maksymalne limity objętościowe i ignorowanie szczególnych, obiektywnych potrzeb bytowych Skarżącego i osób z nim zamieszkujących;

3.zignorowaniu istotnych zmian stanu faktycznego, tj. zwiększenia liczby mieszkańców z 3 do 6 osób (na podstawie deklaracji z dnia 20 maja 2026 r.) oraz okoliczności dotyczącej niepełnosprawności Skarżącego.

Z uwagi na określony przez Skarżącego przedmiot skargi, kluczowe znaczenie dla oceny działań organu mają przepisy ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 733 z późn. zm.; *dalej jako: u.c.p.g.*), Uchwały Nr XXVI/385/20 Rady Miejskiej w Kątach Wrocławskich z dnia 24 września 2020 r. w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Kąty Wrocławskie (t.j. Dz. Urz. Woj. Doln. z 2026 r., poz. 1980; *dalej jako: Regulamin*) oraz Uchwały Nr XXVI/384/20 Rady Miejskiej w Kątach Wrocławskich z dnia 24 września 2020 r. w sprawie szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów w zamian za uiszczoną przez właściciela nieruchomości opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi (Dz. Urz. Woj. Doln. z 2026 r., poz. 1981; *dalej jako Uchwała Nr XXVI/384/20*).

Zarzut pierwszy i drugi są właściwie tożsame treściowo. Dokonując oceny ich zasadności wskazać należy, że zgodnie z art. 4 ust. 2 u.c.p.g. *regulamin* (utrzymania czystości i porządku na terenie gminy) *określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące:*

1) wymagań w zakresie:

a) selektywnego zbierania i odbierania odpadów komunalnych obejmującego co najmniej: papier, metale, tworzywa sztuczne, szkło, odpady opakowaniowe wielomateriałowe oraz bioodpady,

b) selektywnego zbierania odpadów komunalnych prowadzonego przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych w sposób umożliwiający łatwy dostęp dla wszystkich mieszkańców gminy, które zapewniają przyjmowanie co najmniej odpadów komunalnych: wymienionych w lit. a, odpadów niebezpiecznych, przeterminowanych leków i chemikaliów, odpadów niekwalifikujących się do odpadów medycznych, które powstały w gospodarstwie domowym w wyniku przyjmowania produktów leczniczych w formie iniekcji i prowadzenia monitoringu poziomu substancji we krwi, w szczególności igieł i strzykawek, zużytych baterii i akumulatorów, zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego, mebli i innych odpadów wielkogabarytowych, zużytych opon oraz odpadów tekstyliów i odzieży, a także odpadów budowlanych i rozbiórkowych z gospodarstw domowych,

c) uprzątkowania błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego,

d) mycia i naprawy pojazdów samochodowych poza myjniami i warsztatami naprawczymi;

2) rodzaju i minimalnej pojemności pojemników lub worków, przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych na terenie nieruchomości, w tym na terenach przeznaczonych do użytku publicznego oraz na drogach publicznych, warunków rozmieszczania tych pojemników i worków oraz utrzymania pojemników w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym, przy uwzględnieniu:

a) średniej ilości odpadów komunalnych wytwarzanych w gospodarstwach domowych bądź w innych źródłach,

b) liczby osób korzystających z tych pojemników lub worków;

2a) utrzymania w odpowiednim stanie sanitarnym i porządkowym miejsc gromadzenia odpadów;

3) częstotliwości i sposobu pozbywania się odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości oraz z terenów przeznaczonych do użytku publicznego.;

4) (uchylony);

5) innych wymagań wynikających z wojewódzkiego planu gospodarki odpadami;

6) obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, mających na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku;

7) wymagań utrzymywania zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolniczej, w tym także zakazu ich utrzymywania na określonych obszarach lub w poszczególnych nieruchomościach;

8) wyznaczania obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzania.

Jak zaś stanowi § 6 ust. 3 i 4 Regulaminu na terenie nieruchomości stosuje się pojemniki o minimalnej pojemności 120 l (ust. 3). Właściciel nieruchomości obowiązany jest do wyposażenia nieruchomości w pojemniki o łącznej pojemności zapewniającej zbieranie odpadów w ilości odpowiadającej tygodniowym uśrednionym normom wytwarzania odpadów komunalnych, określonym w § 7 Regulaminu (ust. 4). W § 7 ust. 1 pkt 1 Regulaminu wskazano z kolei, że łączna dla wszystkich frakcji pojemność minimalna pojemników i worków służących do zbierania odpadów komunalnych na terenie nieruchomości, powinna wynikać z następujących tygodniowych uśrednionych norm wytwarzania odpadów komunalnych dla budynków mieszkalnych – co najmniej 30 l na jednego mieszkańca.

W orzecznictwie sądowoadministracyjnym przyjmuje się, że ustawodawca posługuje się pojęciem "średniej" ilości odpadów, a nie ilości "rzeczywistej" czy "faktycznej" – chodzi tu więc o pewien standard. Nie ma zatem podstaw, aby dla każdego adresata formułować normy indywidualne. Oplata za gospodarowanie odpadami nie jest ceną za usługę, lecz daniną publicznoprawną, a więc jej uiszczenie jest uzależnione wyłącznie od faktu bycia uczestnikiem systemu gospodarowania odpadami. Zrozumienie istoty pojęcia "danina publicznoprawna" jest więc kluczowe, aby właściwie odczytywać sens przepisów regulaminu. Na marginesie Sąd wskazuje, że pojemnik na odpady o pojemności 120 l, określony w regulaminie jako minimalny normatyw, jest pojemnikiem standardowo wykorzystywanym w systemie gospodarowania odpadami. Należy mieć na uwadze, że wybór odpowiedniej pojemności pojemników na odpady musi być również podyktowany koniecznością zapewnienia prawidłowej organizacji i obsługi systemu

– zarówno w zakresie możliwości kadrowych, jak również technicznych (*vide*: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 17 lutego 2023 r., sygn. akt: IV SA/Po 825/22 i cytowany tam wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 listopada 2013 r., sygn. akt: K 17/12).

Jak słusznie wskazał Naczelny Sąd Administracyjny z treści upoważnienia ustawowego wynika, iż prawodawca lokalny powinien określić rodzaj i minimalną pojemność pojemników przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych na terenie nieruchomości przez kreowanie normy umożliwiającej uniwersalne matematyczne obliczenie tej pojemności w nawiązaniu do każdej nieruchomości, na podstawie pewnej średniej dotyczącej wszystkich nieruchomości. Dla tego celu, zgodnie z wolą ustawodawcy, niezbędna jest odpowiednia wypowiedź/ustalenie prawodawcy lokalnego w przedmiocie tejże średniej ilości odpadów komunalnych wytwarzanych w gospodarstwach domowych, przy czym chodzi tutaj o średnią w gospodarstwach domowych a nie w konkretnym gospodarstwie domowym. Prawodawca lokalny ma w związku z tym różne drogi i techniki prawotwórcze do wyboru, w tym np.: zastosowanie odpowiedniego odesłania, wprowadzenie algorytmu lub wprowadzenie wyników ustaleń w przedmiocie ww. średniej bezpośrednio do normy prawa lokalnego (*vide*: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 9 grudnia 2016 r., sygn. akt: II OSK 766/15).

Należy też przypomnieć, że w ramach opłaty za gospodarowanie odpadami Gmina przejęła od właścicieli nieruchomości obowiązek wyposażenia nieruchomości w pojemniki i worki służące do zbierania odpadów komunalnych (*vide*: § 1 pkt 2 w zw. z § 5 ust. 2 Uchwały Nr XXVI/384/20). Jednocześnie wskazać trzeba, że w przypadku budynków jednorodzinnych Gmina zapewnia pojemniki na niesegregowane odpady komunalne i bioodpady, natomiast inne frakcje odpadów zbierane są w zapewnionych przez Gminę workach (*vide*: § 2 ust. 2 Uchwały Nr XXVI/384/20). W myśl § 3 Uchwały Nr XXVI/384/20 *odpady, o których mowa w § 2, odbiera się z następującą częstotliwością*:

1) w przypadku niesegregowanych (zmieszanych) odpadów komunalnych oraz bioodpadów – nie rzadziej niż raz na dwa tygodnie, a w okresie od kwietnia do października w przypadku budynków wielolokalowych nie rzadziej niż raz na tydzień;

2) w przypadku odpadów komunalnych wymienionych w § 2 ust. 1 pkt 2 lit. a i lit. c – e (odpady z papieru, metali, tworzyw sztucznych i opakowaniowe wielomateriałowe) – nie rzadziej niż raz w miesiącu;

2a) w przypadku odpadów komunalnych wymienionych w § 2 ust. 1 pkt 2 lit. b (odpady ze szkła) – nie rzadziej niż raz na dwa miesiące;

3) w przypadku mebli i innych odpadów wielkogabarytowych oraz opon – nie rzadziej niż raz na rok kalendarzowy.

Z kierowanych do Skarżącego przez Burmistrza pism wyraźnie wynika, że Gmina udostępniła Skarżącemu pojemniki zapewniające zbieranie odpadów **w ilości odpowiadającej tygodniowym uśrednionym normom wytwarzania odpadów komunalnych, określonym w Regulaminie**. Jeśli w deklaracji zgłoszono 6 osób zamieszkujących nieruchomość, to uśredniona norma dla wszystkich tych osób wynosi 180 l tygodniowo na wszystkie frakcje odpadów. Zatem właściciel powinien mieć możliwość gromadzenia odpadów w taki sposób, aby średnio „pomieścić” 180 l odpadów wszystkich frakcji na tydzień. **Gmina zaś wyposażyla nieruchomość Skarżącego w 2 pojemniki na odpady zmieszane (o pojemności 120 l każdy), 1 pojemnik na odpady BIO (o pojemności 120 l), 1 pojemnik na plastik (o pojemności 240 l), 1 pojemnik na papier (o pojemności 240 l) oraz 1 pojemnik na szkło (o pojemności 120 l)**. Wobec powyższego przyjąć należy, że Skarżący ma możliwość gromadzenia odpadów zgodnie z uśrednioną normą wynikającą z Regulaminu, a nawet wyższą (w gospodarstwie domowym Skarżącego tygodniowa wartość wytwarzanych odpadów wszystkich frakcji może sięgać powyżej 50 l, gdy tymczasem średnia norma na mieszkańca wynikająca z Regulaminu to 30 l).

W przywoływanym przez Skarżącego wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 10 marca 2026 r., wydanym w sprawie o sygn. akt: III OSK 1127/23, Sąd ten stwierdził, że określając rodzaj urządzeń do gromadzenia odpadów, gminy są władne ustalić w szczególny sposób parametry pojemników, jakie mogą być stosowane na terenie gminy, ich gabaryty, kształty, wielkość i pojemność, kolorystykę i materiał, z jakiego mogą być wykonane. Jakkolwiek postanowienia art. 4 ust. 2 pkt 2 u.c.p.g. pozwalają radzie na określenie rodzaju i minimalnej pojemności pojemników lub worków, przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych na terenie nieruchomości, to nie upoważniają na określenie maksymalnej ich pojemności. Określenie zatem również maksymalnej pojemności tych pojemników lub worków stanowi przekroczenie delegacji ustawowej określonej art. 4 ust. 2 pkt 2 u.c.p.g. Skarżący z wyroku tego błędnie wywodzi, że organ zobligowany jest do dostarczenia każdej ilości pojemników/worków na odpady, dostosowanej do indywidualnych potrzeb gospodarstwa domowego, albowiem nie może w regulaminie modyfikować maksymalnej ich pojemności. Taka interpretacja orzeczenia jest nieuprawniona. Przywołany wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego dotyczył

uchwały, w której organ stanowiący wprost i literalnie określił w swoim regulaminie maksymalną pojemność pojemników na bioodpady oraz worków, co Sąd – skądinąd słusznie – uznał za przekroczenie delegacji ustawowej z art. 4 ust. 2 pkt 2 u.c.p.g.

Tymczasem Regulamin obowiązujący na terenie Gminy Kąty Wrocławskie w ogóle nie zawiera tego błędu. W § 7 ust. 1 pkt 1 Regulaminu Rada prawidłowo określiła wyłącznie normę minimalną, wskazując, że łączna pojemność pojemników wynika z uśrednionej normy "co najmniej 30 l na jednego mieszkańca".

Działania Burmistrza w niniejszej sprawie nie polegały zatem na wprowadzaniu nielegalnego maksymalnego limitu, lecz na dostosowaniu infrastruktury do zadeklarowanej i zweryfikowanej liczby mieszkańców nieruchomości.

Ponadto nie sposób oprzeć się wrażeniu, że zarzuty skargi skupiają się na kwestionowaniu Regulaminu utrzymania czystości i porządku w gminie. Nie jest jednak rolą Rady, ani też nie może być przedmiotem skargi powszechnej, ocena zgodności Regulaminu z przepisami prawa. Kwestie związane z prawidłowością zapisów uchwał organów stanowiących są przedmiotem rozpoznania przez sądy administracyjne.

Odnosząc się do trzeciego zarzutu skargi, wskazać należy, że przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego stosuje się do postępowań przed organami administracji publicznej w należących do właściwości tych organów sprawach indywidualnych rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnych albo załatwianych milcząco. **Prowadzona przez Burmistrza ze Skarżącym korespondencja, aż do momentu wszczęcia właściwego postępowania administracyjnego, nie podlega regułom postępowania dowodowego, o których mowa w art. 7 i art. 77 § 1 k.p.a.** Zastosowania nie znajdzie również art. 107 § 3 k.p.a., który określa elementy uzasadnienia faktyczne i prawnego decyzji administracyjnej.

Niezależnie od powyższego zarzut Skarżącego dotyczący odmowy doposażenia Jego nieruchomości w dodatkowe pojemniki do zbierania bioodpadów jest nieuprawniony choćby z tego powodu, że żądanie to nigdy nie zostało skierowane do organu – cała korespondencja prowadzona od kwietnia 2026 r. dotyczyła bowiem pojemników na odpady zmieszane. Zarzut zbyt małej ilości pojemników na bioodpady pojawia się po raz pierwszy w skardze z dnia 9 czerwca 2026 r.

Po zapoznaniu się z tymi informacjami oraz dokumentacją Przewodniczący Komisji zarządził głosowanie, a głosy członków Komisji przedstawiały się następująco: wszyscy jednogłośnie „za uznaniem skargi za bezzasadną”.

Mając na uwadze powyższą ocenę zarzutów, a także pisemne i ustne wyjaśnienia Kierownika Wydziału Gospodarowania Odpadami, Komisja Skarg, Wniosków i Petycji zarekomendowała Radzie Miejskiej uznanie skargi za bezzasadną.

Wobec powyższego, podjęcie niniejszej uchwały jest uzasadnione.