



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 5 maja 2023 r.

Poz. 3755

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.446.2023 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 28 kwietnia 2023 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr LVI/1276/2023 Rady Miejskiej w Bielsku-Białej z dnia 23 marca 2023 r. o zmianie uchwały Nr XXXI/579/2017 Rady Miejskiej w Bielsku-Białej w sprawie określenia 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 całości, jako sprzecznej z art. 6r ust. 3 i 3a ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r. poz. 2519 ze zm.), dalej jako: „ustawa” w związku z art. 2 i art. 32 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (tekst jedn. Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja RP”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 23 marca 2023 r. Rada Miejska w Bielsku-Białej podjęła uchwałę Nr LVI/1276/2023 o zmianie Uchwały Nr XXXI/579/2017 Rad Miejskiej w Bielsku-Białej w sprawie określenia 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, dalej jako: „uchwała”.

W podstawie prawnej uchwały wskazano m.in. art. 6r ust. 3 ustawy.

Przedmiotowa uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 29 marca 2023 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru uznał, że została ona podjęta z istotnym naruszeniem prawa.

Zgodnie z art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy właściciele nieruchomości zapewniają utrzymanie czystości i porządku przez wyposażenie nieruchomości w worki lub pojemniki, przeznaczone do zbierania odpadów komunalnych, utrzymanie tych pojemników w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym oraz utrzymanie w odpowiednim stanie sanitarnym i porządkowym miejsc gromadzenia odpadów, chyba że na mocy uchwały rady gminy, o której mowa w art. 6r ust. 3, obowiązki te w całości lub w części przejmie gmina jako część usługi w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości w zamian za uiszczoną przez właściciela opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Z kolei zgodnie z art. 6r ust. 3 ustawy Rada gminy określi, 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 częstotliwość odbierania odpadów komunalnych od właściciela nieruchomości i sposób świadczenia usług przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych. Ponadto art. 6r ust. 3a ustawy stanowi, że *W uchwale, o której mowa w ust. 3, dopuszcza się ograniczenie ilości zużytych opon, odpadów wielkogabarytowych i odpadów stanowiących części roślin*

pochodzących z pielęgnacji terenów zielonych, ogrodów, parków i cmentarzy, stanowiących odpady komunalne, oraz odpadów budowlanych i rozbiórkowych z gospodarstw domowych, odbieranych lub przyjmowanych przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości w zamian za pobraną opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Jednocześnie należy podkreślić, że zgodnie z art. 6r ust. 2d ustawy 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 przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych oraz zapewnienie przyjmowania tych odpadów przez gminę w inny sposób.

Rada Miejska w Bielsku-Białej w oparciu o regulację art. 6r ust. 3 ustawy podjęła uchwałę Nr XXXI/579/2017 z dnia 20 czerwca 2017 r. w sprawie określenia 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 (dalej jako: uchwała zmieniana). W § 1 ust. 1 pkt 7 uchwały zmienianej w dotychczasowym brzmieniu Rada postanowiła, że w zamian za opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi uiszczoną przez właścicieli nieruchomości zamieszkałych oraz nieruchomości, które w części stanowią nieruchomość zamieszkałą, w części nieruchomość niezamieszkałą, na której powstają odpady komunalne, Gmina Bielsko-Biała miała świadczyć usługi w zakresie wyposażenia nieruchomości w pojemniki lub worki służące do zbierania odpadów, z wyjątkiem lokali użytkowych, wchodzących w skład nieruchomości, które w części stanowią nieruchomość zamieszkałą, a w części nieruchomość niezamieszkałą, na której powstają odpady komunalne, które gromadzą odpady komunalne odrębnie od lokali zamieszkałych. Jednocześnie w § 1 ust. 1 pkt 7 lit. a-d uchwały zmienianej określono limity dostarczanych pojemników lub worków. Z treści tych przepisów wynika, że nieruchomości, na których znajdują się budynki mieszkalne jednorodzinne, a także w zabudowie szeregowej, w przypadku gdy odpady komunalne nie są gromadzone we wspólnej altanie śmietnikowej, są wyposażane przez Gminę zarówno w worki jak i pojemniki na odpady komunalne, w tym jeden miesięcznie brązowy worek o pojemności do 120 l na odpady stanowiące części roślin pochodzące z pielęgnacji terenów zielonych, ogrodów, parków i cmentarzy. Z kolei w przypadku nieruchomości z budynkiem wielolokalowym, a także w zabudowie szeregowej, w przypadku gdy odpady komunalne są gromadzone we wspólnej altanie śmietnikowej – Gmina miała dostarczać zarówno worki jak i pojemniki na odpady komunalne.

W § 1 pkt 1 kwestionowanej uchwały Rada nadała nową treść § 1 ust. 1 pkt 7 lit. c i d uchwały zmienianej, zgodnie z którą Gmina wyposaża nieruchomości w pojemniki lub worki z uwzględnieniem następujących limitów:

c) dla nieruchomości zabudowanej jednorodzinny budynek mieszkalny, a także w zabudowie szeregowej – jeden miesięcznie brązowy worek o pojemności do 120 l w okresie od kwietnia do października na odpady stanowiące części roślin pochodzące z pielęgnacji terenów zielonych, ogrodów, parków i cmentarzy, z zastrzeżeniem ust. 4 pkt 1 ppkt a),

d) dla nieruchomości zabudowanej budynkiem wielolokalowym, a także w zabudowie szeregowej, w przypadku gdy odpady komunalne są gromadzone we wspólnej altanie śmietnikowej – liczba i rodzaj dostarczonych pojemników będzie ustalana przez Urząd Miejski w Bielsku-Białej.

Ponadto w § 1 pkt 2 kwestionowanej uchwały Rada nadała nowe brzmienie § 1 ust. 4 pkt 1 uchwały zmienianej, dotyczącego ustalenia ilości odpadów odbieranych lub przyjmowanych w ramach opłaty:

1) odpadów stanowiących części roślin pochodzące z pielęgnacji terenów zielonych, ogrodów, parków i cmentarzy, odbieranych bezpośrednio z nieruchomości:

a) zabudowanej jednorodzinny budynek mieszkalny, a także w zabudowie szeregowej – w ilości trzech worków o pojemności do 120 l miesięcznie, w okresie od 1 kwietnia do 31 maja oraz jednego worka o pojemności o pojemności do 120 l miesięcznie, w okresie od 1 czerwca do 31 października, oraz czterech worków o pojemności do 120 l w listopadzie;

b) zabudowanej budynkiem wielolokalowym – w ilości jednego worka o pojemności do 120 l miesięcznie na każde rozpoczęte 3 ary powierzchni terenu nieruchomości, na którym powstają odpady, o których mowa w § 1 ust. 4 pkt 1, przy czym nie więcej niż 6 worków miesięcznie na jeden budynek mieszkalny posadowiony na nieruchomości, w okresie od 1 kwietnia do 30 listopada oraz dodatkowych czterech worków o pojemności do 120 l w listopadzie;

przy czym przez cały rok odpady te będą przyjmowane bez limitów ilościowych w PSZOK.

W ocenie organu nadzoru regulacje zawarte w kwestionowanej uchwale zmieniającej pozostają ze sobą niespójne. Na gruncie przepisów uchwały w sposób odmienny traktowani są właściciele nieruchomości zabudowanej jednorodinnym budynkiem mieszkalnym lub zabudową szeregową od właścicieli nieruchomości, na których posadowiony jest budynek wielolokalowy. W odniesieniu do tych pierwszych, Gmina zobowiązała się dostarczać brązowy worek na odpady stanowiące części roślin pochodzące z pielęgnacji terenów zielonych, ogrodów, parków i cmentarzy, w okresie od kwietnia do października. Z kolei właściciele nieruchomości zabudowanych budynkiem wielolokalowym wyposażani są przez Gminę wyłącznie w pojemniki, przy czym Rada nieprawidłowo scedowała na Urząd Miejski indywidualne ustalenie liczby i rodzaju dostarczanych pojemników. Tymczasem zgodnie z art. 6r ust. 3 ustawy to obowiązkiem Rady jest określenie szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości w zamian za uiszczoną przez właściciela opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Co jednak szczególnie istotne, właściciele nieruchomości wielolokalowych nie otrzymując od Gminy worków na odpady komunalne, jednocześnie podlegają ograniczeniu ilości odbieranych odpadów stanowiących części roślin pochodzących z pielęgnacji terenów zielonych, wyrażonemu poprzez odniesienie się do liczby worków o określonej pojemności (§ 1 ust. 4 pkt 1 lit. b uchwały zmienianej w nowym brzmieniu nadanym kwestionowaną uchwałą). Kształt regulacji przyjętych kwestionowaną uchwałą prowadzi w konsekwencji do sytuacji, w której właściciele nieruchomości zabudowanych budynkiem wielolokalowym nie mogą w sposób jasny i precyzyjny określić jakiego rodzaju pojemniki i w jakiej liczbie zostaną im dostarczone przez Gminę w ramach usług świadczonych za uiszczoną opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Zgodnie z art. 2 Konstytucji RP, Rzeczpospolita jest demokratycznym państwem prawnym urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Przepis ten stanowi gwarancję trwałości ustalonego reżimu prawnego i ma zastosowanie nie tylko do ustalonego przez ustawodawcę porządku, ale również do wszelkich prawomocnych orzeczeń odpowiednich organów. Wśród szczegółowych reguł wyprowadzonych z art. 2 Konstytucji RP wymienia się m.in. przestrzeganie zasad poprawnego prawotwórstwa, jawność i jasność prawa, niedziałanie prawa wstecz (P. Winczorek „Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., wyd. Liber, Warszawa 2000, s. 15). Dodatkowo należy wskazać, iż Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 22 maja 2002 roku (sygn. akt K 6/02) podniósł, iż przepisy prawne muszą być formułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny. (...) Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwać mogą stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw. Z tak ujętej zasady określoności wynika, że każdy przepis prawny winien być skonstruowany poprawnie z punktu widzenia językowego i logicznego – dopiero spełnienie tego warunku podstawowego pozwala na jego ocenę w aspekcie pozostałych kryteriów. Naruszeniem Konstytucji jest stanowienie

Ponadto należy wskazać, że zgodnie z § 2 ust. 8 Załącznika do Uchwały Nr XXXI/578/2017 Rady Miejskiej w Bielsku-Białej z dnia 20 czerwca 2017 r. w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie miasta Bielska-Białej (tekst jedn. Dz. Urz. Woj. Śl. z 2021 r. poz. 5804) *odpady zielone należą:*

- 1) *kompostować we własnym zakresie, lub*
- 2) *gromadzić odrębnie od pozostałych odpadów komunalnych w wydzielonym miejscu na terenie nieruchomości i dostarczać do PSZOK, lub*
- 3) *gromadzić w brązowych workach o pojemności do 120 l, które odbierze – w okresie od 1 kwietnia do 30 listopada – przedsiębiorca wybrany przez Gminę Bielsko-Biała w zamówieniu publicznym, o którym mowa w art. 6d ust. 1 ustawy, z zastrzeżeniem § 12.*

Z powyższego wynika, że odbiór odpadów zielonych z terenu nieruchomości zapewniony jest wyłącznie wówczas, gdy gromadzone są one w brązowych workach o pojemności do 120 l. Jednocześnie jednak Gmina nie zapewnia worków niektórym właścicielom nieruchomości. Na marginesie należy zaznaczyć, że § 1 ust. 1 pkt 7 lit. d uchwały zmienianej w dotychczasowym brzmieniu, nadanym uchwałą Nr L/1171/2022 Rady Miejskiej w Bielsku-Białej z dnia 24 listopada 2022 r., przewidywał, że właściciele nieruchomości wielolokalowych otrzymywać będą zarówno pojemniki jak i worki.

W ocenie organu nadzoru, sytuacja w której – dla zapewnienia przez Gminę odbioru frakcji odpadów stanowiących części roślin pochodzących z pielęgnacji terenów zielonych, ogrodów, parków i cmentarzy – część właścicieli nieruchomości zmuszona jest dokonać zakupu worków we własnym zakresie, narusza zasadę

równości wyrażoną w art. 32 Konstytucji. Na gruncie kwestionowanych przepisów uchwały dochodzi zatem do pogorszenia sytuacji właścicieli nieruchomości wielolokalowych przez to, że chcąc skorzystać z możliwości odbioru ww. frakcji odpadów bezpośrednio z terenu nieruchomości, muszą oni zaopatrzyć się w brązowe worki o pojemności do 120 l. Jednocześnie właściciele pozostałych nieruchomości objęci są regulacją przewidującą dostarczenie im takich worków.

Z uwagi na powyższe organ nadzoru pismem Nr 4131.1.446.2023 z dnia 24 kwietnia 2023 r. skierował do Rady Miejskiej w Bielsku-Białej zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego w sprawie stwierdzenia nieważności kwestionowanej uchwały w całości. Pismem z dnia 26 kwietnia 2023 r. Zastępca Prezydenta Miasta Bielska-Białej przedstawił stanowisko wobec kwestii podniesionych w ww. zawiadomieniu. W pierwszej kolejności w piśmie podniesiono, że podjęcie przedmiotowej uchwały było wynikiem uwzględnienia wniosków składanych przez przedstawicieli spółdzielni mieszkaniowych. Ponadto wskazano, że w poprzednim stanie prawnym właściciele nieruchomości wielolokalowych wyposażani byli w taką samą liczbę worków na odpady zielone, jak właściciele nieruchomości jednorodzinnych, przy czym odbiór odpadów bezpośrednio z nieruchomości był limitowany dla wszystkich właścicieli. Przedstawiciele spółdzielni wnioskowali o zwiększenie limitu odbioru odpadów zielonych sprzed nieruchomości wielorodzinnych. W piśmie podkreślono ponadto, że *ustalono kwestię samodzielnego wyposażania nieruchomości wielorodzinnych w worki na odpady zielone, co znajduje odzwierciedlenie w pkt 4 protokołu z dnia 30 sierpnia 2022 r.* (protokół stanowi załącznik do pisma z dnia 26 kwietnia 2023 r.). Rezygnacja z wyposażania w worki nieruchomości wielolokalowych miała wynikać z wprowadzenia regulacji zwiększających limit odbioru odpadów zielonych z tych nieruchomości, a dostarczanie kilku/kilkunastu tysięcy worków w ramach opłaty, stanowiłoby zbyt duże obciążenie finansowe dla gminnego systemu gospodarki odpadami. Tym samym limit odbioru odpadów zielonych został zwiększony (i dużo wyższy niż dla budynków jednorodzinnych), jednak ustalono, że koszt zakupu worków ponosi właściciel nieruchomości wielorodzinnej. Z rozporządzenia Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 10 maja 2021 r. w sprawie sposobu selektywnego zbierania wszystkich frakcji odpadów wynika, że bioodpady należy gromadzić w pojemnikach lub workach koloru brązowego. Z § 1 pkt 1 kwestionowanej uchwały wyraźnie wynika, że nieruchomości wielolokalowe wyposażane są wyłącznie w pojemniki do gromadzenia odpadów komunalnych.

Dodatkowo w piśmie wskazano, że liczba dostarczanych pojemników/kontenerów, ich pojemność, a także częstotliwość odbioru – w przypadku nieruchomości wielolokalowych jest ustalana indywidualnie przez Urząd Miejski w Bielsku-Białej, w oparciu o przedstawione przez właściciela nieruchomości zapotrzebowanie na pojemniki. Dokładne określenie liczby i pojemności pojemników w jakie mają być wyposażane nieruchomości jest niemożliwe, ponieważ pozostaje zależne od wielu uwarunkowań technicznych. Ustalanie minimalnej pojemności pojemników jest bezcelowe, bowiem kwestia ta jest regulowana w uchwale w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie miasta Bielska-Białej.

W konkluzji pisma wskazano, że uchylenie uchwały zadziała na niekorzyść właścicieli nieruchomości wielolokalowych, gdyż wnioskowali oni głównie o zwiększenie limitu odbioru odpadów zielonych sprzed nieruchomości, biorąc pod uwagę, że worki zakupią we własnym zakresie, a powrót do poprzedniego stanu prawnego spowoduje, że obierany będzie jeden worek odpadów zielonych miesięcznie, który wcześniej dostarczy firma wywozowa.

Odnosząc się do powyższych wyjaśnień należy wskazać, że zgodnie z art. 6c ust. 1 ustawy *Gminy są obowiązane do zorganizowania odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy*. Gmina nie może zniweczyć nałożonego na nią obowiązku polegającego na odbieraniu odpadów komunalnych z terenu nieruchomości z uwagi na wysokie koszty zagospodarowania takich odpadów, w skład których wchodzi także odpady zielone (por. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 6 czerwca 2018 r., sygn. akt II SA/Gl 251/18). Porównanie treści uchwały Nr XXXI/578/2017 Rady Miejskiej w Bielsku-Białej z dnia 20 czerwca 2017 r. w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie miasta Bielska-Białej z treścią kwestionowanej uchwały prowadzi do wniosku, że jeżeli właściciel nieruchomości wielolokalowej nie zakupi we własnym zakresie worków na odpady zielone, nie zostaną one odebrane z terenu nieruchomości. Odbiór odpadów zielonych z terenu nieruchomości zapewniony jest jedynie w przypadku, gdy są one gromadzone w workach, a gromadzenie ich jedynie w pojemnikach umożliwia jedynie przekazanie tych odpadów przez właściciela do PSZOK.

Organ nadzoru wskazuje, że do Śląskiego Urzędu Wojewódzkiego w Katowicach wpłynęło pismo przedstawiciela jednej ze spółdzielni, w którym zakwestionowano regulację przedmiotowej uchwały dotyczącą rezygnacji z wyposażania nieruchomości wielolokalowej w worek na odpady pochodzące z pielęgnacji terenów

zielonych, ogrodów, parków i cmentarzy. Wątpliwości budzi zatem stwierdzenie zawarte w piśmie z dnia 26 kwietnia 2023 r., z którego wynika, że wprowadzenie ww. regulacji nastąpiło na wniosek spółdzielni mieszkaniowych, skoro również w protokole ze spotkania z przedstawicielami bielskich spółdzielni mieszkaniowych (str. 2) zawarto zapis: *Wskazano, iż po ustaleniu zwiększonego limitu, odpady zielone wystawiane będą w workach własnościowych Spółdzielni (PreZero Bielsko-Biała S.A. bez zmian będzie wyposażać nieruchomości w dotychczasową liczbę worków na odpady zielone)*. Z powyższego zapisu wynika, że ustalenia z przedstawicielami spółdzielni nie miały na celu całkowitej rezygnacji z wyposażania nieruchomości wielolokalowych w worki na odpady zielone.

Jednocześnie organ nadzoru wskazuje, że gmina przejmując obowiązek wyposażenia nieruchomości w pojemniki na odpady komunalne nie może zupełnie pominąć w treści uchwały regulacji określających na jakich zasadach pojemniki te będą dostarczane właścicielom nieruchomości. Wskazanie, że liczba i rodzaj pojemników będzie ustalana w każdym przypadku indywidualnie przez Urząd Miasta jest zbyt ogólne i nie pozwala w żaden sposób zweryfikować prawidłowości realizacji tego obowiązku. Należy podkreślić, że z treści art. 6r ust. 3 ustawy wynika, że to rada gminy określa szczegółowy sposób i zakres świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów.

Mając na uwadze powyższe, stwierdzenie nieważności Nr LVI/1276/2023 Rady Miejskiej w Bielsku-Białej z dnia 23 marca 2023 r. o zmianie uchwały Nr XXXI/579/2017 Rady Miejskiej w Bielsku-Białej w sprawie określenia 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 całości, należy uznać za uzasadnione i konieczne.

Pouczenie

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

z up. Wojewody Śląskiego
Zastępca Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego

Iwona Andruszkiewicz