

Łódź, 10 marca 2023 r.

PNIK-I.4131.224.2023

Rada Gminy w Będkowie

Zawiadomienie o wszczęciu postępowania

Na podstawie art. 91 ust. 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40) w związku z art. 61 § 1 i 4 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 roku – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2022 r. poz. 2000 z późn. zm.)

zawiadamiam,

że wszczęte zostało z urzędu postępowanie określone w rozdziale 10 ustawy o samorządzie gminnym w celu kontroli legalności uchwały Nr XXXV/275/23 Rady Gminy w Będkowie z dnia 9 lutego 2023 r. w sprawie „Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Będków”, która wpłynęła do Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi w dniu 16 lutego 2023 r.

Uzasadnienie

W toku kontroli uchwały Nr XXXV/275/23 Rady Gminy w Będkowie z dnia 9 lutego 2023 r. w sprawie „Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Będków”, organ nadzoru powziął wątpliwość, co do jej zgodności z prawem.

Zastrzeżenia organu nadzoru dotyczą następujących postanowień załącznika do przedmiotowej uchwały zwanego dalej „Regulaminem”:

1) w § 2 Regulaminu Rada uregulowała definicje „właściciele nieruchomości”, „odpady komunalne”, „zmieszane odpady komunalne”, „odpady ulegające biodegradacji”, „odpady zielone”, „odpady wielkogabarytowe”, „opakowania wielomateriałowe”, „zwierzęta domowe”, „zwierzęta gospodarskie”. Tworzenie przez Radę nowych definicji pojęć już funkcjonujących w ustawie („właściciele nieruchomości”, „odpady komunalne”, „odpady ulegające biodegradacji”, „zwierzęta domowe”, „zwierzęta gospodarskie”) przy braku wyraźnego upoważnienia ustawowego w tym zakresie jest niedopuszczalne, bowiem zgodnie z treścią § 149 załącznika do Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca

ŁÓDZKI URZĄD WOJEWÓDZKI W ŁODZI

90-926 Łódź, ul. Piotrkowska 104, tel.: (+48) 42 664 10 00, fax: (+48) 42 664 10 40 Elektroniczna Skrzynka Podawcza ePUAP: /lodzuw/SkrytkaESP
<https://www.gov.pl/web/uw-lodzki>

Administratorem danych osobowych jest Wojewoda Łódzki. Dane przetwarzane są w celu realizacji czynności urzędowych. Masz prawo do dostępu, sprostowania, ograniczenia przetwarzania danych. Więcej informacji znajdziesz na stronie <https://www.gov.pl/web/uw-lodzki> w zakładce ochrona danych osobowych.

2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283) w akcie normatywnym niższym rangą niż ustawa bez upoważnienia ustawowego nie formułuje się definicji ustalających znaczenia określeń ustawowych, w szczególności w akcie wykonawczym nie formułuje się definicji, które ustalałyby znaczenia określeń zawartych w ustawie upoważniającej. Powyższe stanowisko zostało potwierdzone przez Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 26 września 2012 r., sygn. akt II SA/Wr 504/12 oraz w wyroku z dnia 22 października 2013 r., sygn. akt II SA/Wr 478/13. Ponadto wprowadzenie do Regulaminu nieznanymi w ustawie wyrażeniami lub definicjami („zmieszane odpady komunalne”, „odpady zielone”, „odpady wielkogabarytowe”, „opakowania wielomateriałowe”) stanowi przekroczenie zakresu przyznanej Radzie kompetencji oraz naruszenie § 9 załącznika do rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”;

2) w § 3 ust. 1 pkt 4, § 9 ust. 1 pkt 2, § 11 ust. 1 pkt 2, § 13 ust. 1 pkt 2, § 15 ust. 2 pkt 3, § 21 ust. 3 pkt 1 lit. c Regulaminu, w którym Rada wskazała opakowania wielomateriałowe, odpady wielomateriałowe jako frakcję odpadów komunalnych. Powyższe przekracza delegację ustawową wynikającą z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2022 r. poz. 2519 z późn. zm.) - zwanej dalej „ustawą”, gdyż stosownie do wskazanego przepisu ustawy frakcją odpadów komunalnych są odpady opakowaniowe wielomateriałowe;

3) § 6 ust. 2 Regulaminu zawiera niedozwoloną modyfikację art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. d ustawy, bowiem wprowadza możliwość naprawy pojazdów samochodowych poza warsztatami naprawczymi wyłącznie w zakresie obejmującym drobne naprawy własnych samochodów (np. wymiany kół, świec zapłonowych, żarówek, uzupełnienia płynów itp. (por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 19 stycznia 2017 r., sygn. akt VIII SA/Wa 438/16; wyrok WSA w Olsztynie z dnia 19 lutego 2019 r., sygn. akt II SA/Ol 7/19; wyrok WSA w Gdańsku z dnia 4 września 2019 r., sygn. akt II SA/Gd 122/19);

4) § 6 ust. 2 pkt 1 oraz § 26 ust. 2 pkt 1 Regulaminu w zakresie wyrazów „zgodnie z przepisami ustawy o odpadach” oraz „w sposób zgodny z prawem” przekracza zakres kompetencji określony przez art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. d ustawy i jednocześnie narusza obowiązujący hierarchiczny system źródeł prawa. Przepis wynikający z aktu prawa miejscowego nie może zastrzegać o stosowaniu ustaw oraz rozporządzeń wykonawczych wobec których jest hierarchicznie niższy, tego typu zastrzeżenie dopuszczalne jest jedynie w ramach aktów prawnych tego samego rzędu;

5) treść § 6 ust. 2 pkt 2 Regulaminu również przekracza upoważnienie ustawowe wynikające z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. d ustawy i wkracza w zapisy art. 144 Kodeksu cywilnego regulującego zagadnienia dotyczące immisji;

6) w § 9 ust. 1 pkt 4, § 11 ust. 1 pkt 4, § 13 ust. 1 pkt 4, § 15 ust. 2 pkt 4, § 19 ust. 10 Regulaminu uchwały, Rada wskazała na odpady ulegające biodegradacji oraz odpady komunalne ulegające biodegradacji i odpady zielone jako frakcję odpadów komunalnych, czym przekroczyła delegację ustawową wynikającą z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. a i b oraz art. 3 ust. 2 pkt 5 ustawy, bowiem ustawa wskazuje na bioodpady jako frakcję odpadów komunalnych. Jednocześnie organ nadzoru wskazuje, że z definicji bioodpadów wskazanych w art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz. U. z 2022 r. poz. 699 z późn. zm.) wynika co należy rozumieć pod pojęciem bioodpady;

7) w § 9 ust. 6 Regulaminu Rada wskazała na odpady problemowe, co stanowi przekroczenie delegacji ustawowej art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. a i b oraz art. 3 ust. 2 pkt 5 i 6 ustawy, bowiem wskazała na frakcję odpadów komunalnych nieznaną ustawie;

8) w § 21 ust. 3 pkt 3 Regulaminu w zakresie wyrazów „opon samochodów osobowych” przekracza granice upoważnienia zawartego w art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b ustawy. Ponadto przepis art. 6r ust. 3a ustawy dopuszcza możliwość ograniczenia jedynie ilości zużytych opon odbieranych lub przyjmowanych przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości w zamian za pobraną opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Wprowadzenie przez Radę jakichkolwiek innych ograniczeń lub wyłączeń (dotyczących np. rodzaju opon) stanowi zatem przekroczenie granic upoważnienia ustawowego;

9) § 25 ust. 2 Regulaminu stanowi przekroczenie delegacji ustawowej wynikającej z art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy, bowiem Rada uregulowała tutaj obowiązki osób utrzymujących zwierzęta domowe na terenie nieruchomości prywatnej a nie jak przewiduje to delegacja ustawowa na terenie publicznym przeznaczonym do wspólnego użytku (por. wyrok WSA w Gdańsku z dnia 11 grudnia 2019 r., sygn. akt II SA/Gd 383/19);

10) § 25 ust. 3 pkt 1 i 2 Regulaminu przekracza delegację ustawową. Wprowadzenie obowiązku wyprowadzania psów na smyczy, a psów ras dużych i olbrzymich lub agresywnych również w kagańcach – niezależnie od cech psa i innych uwarunkowań (w tym choroby) może w określonych sytuacjach prowadzić do działań niehumanitarnych (patrz wyrok NSA w Warszawie z dnia 13 września 2012 r., sygn. akt II OSK 1492/12; wyrok WSA w Łodzi z dnia 2 marca 2016 r., sygn. akt II SA/Łd 1117/15; wyrok WSA w Olsztynie z dnia 15 listopada 2018 r., sygn. akt II SA/Ol 740/18; wyrok NSA w Warszawie z dnia 12 kwietnia 2022 r., sygn. akt III OSK 5710/21). Ponadto wskazanie, że zwolnienie psa ze smyczy jest dozwolone, gdy opiekun psa ma możliwość

sprawowania bezpośredniej kontroli nad jego zachowaniem również przekracza delegację ustawową wynikającą z art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy, gdyż w art. 77 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2022 r. poz. 2151 z późn. zm.) zostały już uregulowane zasady panowania nad zwierzęciem w stopniu gwarantującym bezpieczeństwo publiczne (wyrok WSA w Łodzi z dnia 8 października 2020 r., sygn. akt II SA/Łd 77/20; wyrok WSA w Łodzi z dnia 4 listopada 2020 r., sygn. akt II SA/Łd 124/20);

11) § 25 ust. 5 Regulaminu przekracza granice upoważnienia z art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy, z przyczyn, o których mowa w pkt 9). Jednocześnie w zakresie zapisu „nie pozostawiania ich bez dozoru” Rada wkroczyła w treść art. 10a ust. 3 i 4 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2022 r. poz. 572);

12) § 25 ust. 6 Regulaminu w zakresie wyrazu „natychmiastowego” przekracza delegację ustawową. Przepis ten stanowi, że rada gminy ma określić w regulaminie obowiązki osób utrzymujących zwierzęta domowe, mające na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku. W żadnym miejscu tego przepisu nie ma jednak mowy o możliwości określenia czasu, w jakim realizacja tych obowiązków ma nastąpić;

13) § 25 ust. 8 i 10 Regulaminu stanowi przekroczenie delegacji ustawowej zawartej w art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy. Zasady postępowania z padłymi zwierzętami są już uregulowane przepisami ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt (Dz. U. z 2020 r. poz. 1421 z późn. zm.) oraz ustawy o ochronie zwierząt (por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 27 maja 2020 r., sygn. akt VIII SA/Wa 89/20);

14) w § 26 Regulaminu Rada nie wypełniła dyspozycji art. 4 ust. 2 pkt 7 ustawy, ponieważ nie wskazała zakazu utrzymywania zwierząt gospodarskich na określonych obszarach lub w poszczególnych nieruchomościach. Powyższy przepis ustawy zobowiązuje radę gminy do wskazania w Regulaminie nie tylko wymagań dotyczących utrzymywania zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolniczej, ale także zakazu ich utrzymywania na określonych obszarach lub w poszczególnych nieruchomościach. Brak uregulowania kwestii zakazu, o którym mowa w art. 4 ust. 2 pkt 7 ustawy powoduje, że uchwała w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy pozbawiona jest obligatoryjnego elementu, co stanowi istotne naruszenie prawa (por. wyrok NSA z dnia 21 czerwca 2017 r., sygn. akt II OSK 991/17; wyrok WSA w Łodzi z dnia 28 lipca 2020 r., sygn. akt II SA/Łd 14/20; z dnia 30 lipca 2020 r., sygn. akt II SA/Łd 982/19);

15) § 27 ust. 1 Regulaminu przekracza delegację ustawową z art. 4 ust. 2 pkt 8 ustawy, bowiem Rada wkroczyła w problematykę uregulowaną w art. 22 ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (Dz. U. z 2022 r. poz. 1657),

(por. wyrok WSA w Łodzi z dnia 10 lipca 2020 r, sygn. akt II SA/Łd 7/20; z dnia 20 października 2020 r, sygn. akt II SA/Łd 175/20).

Ponadto Rada Gminy w Będkowie w Regulaminie nie wypełniła delegacji ustawowej wynikającej z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b oraz art. 3 ust. 2 pkt 6 ustawy, gdyż nie wyodrębniła odpadów niebezpiecznych jako odrębnej frakcji odpadów komunalnych oraz nie wskazała wymagań w zakresie selektywnego zbierania i przyjmowania odpadów komunalnych prowadzonego przez PSZOK w zakresie odpadów niebezpiecznych jako odrębnej frakcji odpadów komunalnych.

Również Rada nie wypełniła delegacji ustawowej z art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy, bowiem nie wskazała na czym ma polegać utrzymanie pojemników w odpowiednim stanie porządkowym oraz nie wypełniła delegacji ustawowej z art. 4 ust. 2 pkt 2a ustawy, bowiem nie wskazała na czym ma polegać utrzymanie przez właścicieli nieruchomości miejsc gromadzenia odpadów w odpowiednim stanie sanitarnym i porządkowym.

Dodatkowo w § 25 Regulaminu po ustępie 8 Rada wskazała ustęp 10, który powinien być ustępem 9 Regulaminu.

Wobec powyższego, w terminie do dnia 15 marca 2023 r., proszę o złożenie wyjaśnień w przedmiotowej sprawie. Wyjaśnienia należy przesłać do Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi na adres Elektronicznej Skrzynki Podawczej ePUAP: /lodzuw/skrytka.

Z up. WOJEWODY ŁÓDZKIEGO

Justyna Szymańska-Chłodzińska
**Dyrektor Wydziału Prawnego, Nadzoru
i Kontroli**

Do wiadomości:

Wójt Gminy Będków