

Łódź, 20 grudnia 2023 r.

PNIK-I.4131.1137.2023

Rada Gminy Daszyna

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 z późn. zm.) w związku z art. 61 § 1 i 4 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 roku – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2023 r. poz. 775 z późn. zm.)

zawiadamiam,

że wszczęte zostało z urzędu postępowanie określone w rozdziale 10 ustawy o samorządzie gminnym w celu kontroli legalności uchwały Nr LXXXVIII/412/2023 Rady Gminy Daszyna z dnia 28 listopada 2023 r. w sprawie przyjęcia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Daszyna, która wpłynęła do Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi w dniu 4 grudnia 2023 r.

Uzasadnienie

W toku kontroli uchwały Nr LXXXVIII/412/2023 Rady Gminy Daszyna z dnia 28 listopada 2023 r. w sprawie przyjęcia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Daszyna, 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 ust. 1 pkt 4, § 6 ust. 5 pkt 2, § 16 ust. 1 pkt 2 lit. b, § 16 ust. 1 pkt 3 lit. b Regulaminu, w którym Rada Gminy Daszyna wskazała „opakowania wielomateriałowe” jako frakcję odpadów komunalnych, co stanowi modyfikację i przekracza delegację ustawową wynikającą z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. a i b ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2023 r. poz. 1469 z późn. zm.) - zwanej dalej „ustawą, gdyż stosownie do

wskazanego przepisu ustawy, frakcją odpadów komunalnych są odpady opakowaniowe wielomateriałowe;

2) w § 2 ust. 1 pkt 6, § 6 ust. 5 pkt 4, § 16 ust. 1 pkt 2 lit. e, § 16 ust. 1 pkt 3 lit. d, § 20 pkt 2 Regulaminu, w którym wskazano na „odpady ulegające biodegradacji, w tym odpady zielone” oraz „odpady opakowaniowe ulegające biodegradacji”, „odpady ulegające biodegradacji”, „odpady komunalne ulegające biodegradacji”, „odpady zielone i odpadu ulegające biodegradacji”, Rada Gminy Daszyna przekroczyła delegację ustawową wynikającą z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. a i b 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 2023 r. poz. 1587 z późn. zm.) wynika co należy rozumieć pod pojęciem bioodpady;

3) § 2 ust. 1 pkt 8 oraz § 16 ust. 1 pkt 3 lit. c Regulaminu, w którym Rada Gminy Daszyna wskazała „odpady wielkogabarytowe, w tym meble i opakowania” oraz „odpady wielkogabarytowe” stanowi modyfikację i przekracza delegację ustawową wynikającą z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b ustawy, bowiem frakcją odpadów komunalnych są meble i inne odpady wielkogabarytowe;

4) § 2 ust. 1 pkt 10 oraz § 16 ust. 1 pkt 3 lit. c Regulaminu, w którym Rada Gminy Daszyna wskazała „odpady budowlane i rozbiórkowe” stanowi modyfikację i przekracza delegację ustawową wynikającą z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b ustawy, bowiem frakcją odpadów komunalnych są odpady budowlane i rozbiórkowe z gospodarstw domowych;

5) § 2 ust. 1 pkt 15 Regulaminu, w którym Rada Gminy Daszyna wskazała „odpady z tekstyliów i odzieży” stanowi modyfikację i przekracza delegację ustawową wynikającą z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b ustawy, bowiem frakcją odpadów komunalnych są odpady tekstyliów i odzieży;

6) § 3 ust. 1 i 2 Regulaminu, przekracza delegację ustawową zawartą w art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy, bowiem Rada Gminy Daszyna uregulowała obowiązki właścicieli nieruchomości, które zostały już unormowane w art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy (por. wyrok WSA w Łodzi z dnia 26 sierpnia 2020 r., sygn. akt II SA/Łd 136/20);

7) w § 6 ust. 6 Regulaminu Rada Gminy Daszyna nie wypełniła delegacji ustawowej z art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy, gdyż nie wskazała na czym ma polegać utrzymanie przez właścicieli nieruchomości, pojemników w odpowiednim stanie sanitarnym;

8) § 12 Regulaminu, przekracza delegację ustawową zawartą w art. 4 ust. 2 ustawy. Należy zauważyć, iż obowiązki jakie musi spełnić osoba organizująca imprezę masową, zostały uregulowane w sposób kompleksowy w ustawie z dnia 20 marca 2009 r. o bezpieczeństwie imprez masowych (Dz. U. z 2023 r. poz. 616), zaś z przepisu art. 4 ust. 2 ustawy nie sposób wyczytać kompetencji rady do zawarcia regulacji w zakresie obowiązków właścicieli nieruchomości, na których odbywają się

impreszy masowe (wyrok WSA w Poznaniu z dnia 15 października 2015 r., sygn. akt IV SA/Po 585/15, wyrok WSA w Warszawie z dnia 26 października 2017 r., sygn. akt VIII SA/Wa 220/17);

9) § 16 ust. 3 Regulaminu, stanowi przekroczenie delegacji ustawowej z art. 4 ust. 2 ustawy. Jednocześnie uregulowania dotyczące PSZOK winny znaleźć się w odrębnej uchwale Rady Gminy Daszyna podjętej na podstawie art. 6r ust. 3 ustawy;

10) w § 17 pkt 2 Regulaminu, w zakresie braku określenia obowiązku dotyczącego częstotliwości i sposobu pozbywania się nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości, bowiem Rada Gminy Daszyna jedynie wskazała kiedy ma to nastąpić. Zdaniem organu nadzoru, Rada Gminy Daszyna powinna określić w regulaminie, w jakich odstępach czasowych właściciele nieruchomości mają pozbywać się osadów ściekowych z przydomowych oczyszczalni ścieków;

11) § 18 oraz § 23 ust. 2 pkt 2 Regulaminu, w części powołania się na przepisy odrębne oraz przepisy sanitarne. Uregulowanie w tym zakresie wkracza w materię ustawową objętą regulacją innych aktów normatywnych. Rada nie jest upoważniona ani do regulowania tego, co zostało już uregulowane w innych aktach normatywnych, ani do wychodzenia poza zakres upoważnienia ustawowego;

12) § 22 ust. 1 Regulaminu, w zakresie wskazania „lub sprawujące opiekę nad zwierzętami domowymi” stanowi niedopuszczalną modyfikację i przekroczenie delegacji ustawowej z art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy. Ponadto postanowienie, aby zwierzęta były jak najmniej uciążliwe dla otoczenia wkracza w zagadnienia dotyczące immisji zawarte w art. 144 Kodeksu cywilnego;

13) § 22 ust. 2 Regulaminu, stanowi również przekroczenie delegacji ustawowej wynikającej z art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy i wkracza w treść art. 10a ust. 3 i 4 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2023 r. poz. 1580);

14) w § 22 ust. 3 Regulaminu, Rada Gminy Daszyna wskazała, że psy należy prowadzić na smyczy lub w kagańcu. Nakładając takie obowiązki Rada Gminy Daszyna przekroczyła zakres kompetencji wskazany w art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy, ponieważ nałożone w Regulaminie obowiązki są bardziej rygorystyczne niż przewiduje to ustawa. Zauważyć również należy, że generalny nakaz wyprowadzania psa na smyczy i w kagańcu bez uwzględnienia jego indywidualnych cech i innych uwarunkowań (w tym wieku, czy choroby), może prowadzić w określonych sytuacjach 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 WSA w Łodzi z dnia 12 lutego 2020 r., sygn. akt II SA/Łd 41/20; wyrok WSA w Łodzi z dnia 18 sierpnia 2020 r., sygn. akt II SA/Łd 129/20, z dnia 26 sierpnia 2020 r., sygn. akt II SA/Łd 45/20);

15) § 22 ust. 5 Regulaminu, w zakresie wyrazu „natychmiastowego” przekracza granice upoważnienia ustawowego z art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy. 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;

16) § 23 ust. 2 pkt 1 Regulaminu, w części dotyczącej uciążliwości dla otoczenia, przekracza granice upoważnienia ustawowego i wkracza w zagadnienia immisji zawarte w art. 144 Kodeksu cywilnego;

17) § 23 ust. 2 pkt 5 i 6 Regulaminu, stanowi przekroczenie delegacji ustawowej zawartej w art. 4 ust. 2 pkt 7 ustawy. Ponadto 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 2023 r. poz. 1075) oraz ustawy o ochronie zwierząt (por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 27 maja 2020 r., sygn. akt VIII SA/Wa 89/20);

18) w § 24 ust. 1-3 Regulaminu, Rada Gminy Daszyna nie wypełnia delegacji ustawowej zawartej w art. 4 ust. 2 pkt 8 ustawy. Uprawnienia gminy w zakresie obowiązkowej deratyzacji odnoszą się wyłącznie do wyznaczenia obszarów podlegających tym działaniom oraz terminów jej przeprowadzenia. Dodatkowo należy wskazać, że w art. 4 ust. 2 pkt 8 ustawy nie ma mowy o obciążaniu obowiązkiem deratyzacji właścicieli nieruchomości, a zatem nałożenie na nich takiego obowiązku jest naruszeniem upoważnienia ustawowego zawartego w ww. przepisie ustawy (zob. wyrok WSA w Łodzi z dnia 3 marca 2020 r., sygn. akt II SA/Łd 48/20);

19) § 26 Regulaminu, stanowi przekroczenie delegacji ustawowej z art. 4 ust. 2 ustawy. Z upoważnienia ustawowego nie wynika, aby w regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, rada uregulowała informację dotyczącą programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt.

Dodatkowo zgodnie z treścią art. 4 ust. 2 pkt 2a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, który został dodany ustawą z dnia 19 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2019 r. poz. 1579) i wszedł w życie w dniu 6 września 2019 r., regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy powinien zawierać regulacje dotyczące utrzymania w odpowiednim stanie sanitarnym i porządkowym miejsc gromadzenia odpadów. W przedmiotowej uchwale Rada Gminy Daszyna nie wypełniła delegacji ustawowej w tym zakresie, co w ocenie organu nadzoru stanowi istotne naruszenie prawa.

Wobec powyższego, w terminie do dnia 28 grudnia 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

Piotr Cępa
Radca prawny - Koordynator
Oddziału nadzoru prawnego
i Wojewódzkiego Dziennika Urzędowego
w Wydziale Prawnym, Nadzoru
i Kontroli

Do wiadomości:
Wójt Gminy Daszyna