



WOJEWODA ŁÓDZKI

PNIK-I.4131.734.2023

Łódź, 24 sierpnia 2023 r.

Rada Miejska w Pabianicach

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40, 572 i 1463)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr LXVII/648/23 Rady Miejskiej w Pabianicach z dnia 20 lipca 2023 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie miasta Pabianice.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 20 lipca 2023 r. Rada Miejska w Pabianicach podjęła uchwałę Nr LXVII/648/23 w sprawie wprowadzenia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie miasta Pabianice.

Uchwała ta została doręczona organowi nadzoru w dniu 26 lipca 2023 r.

Podjęcie przedmiotowej uchwały budziło wątpliwości organu nadzoru, co spowodowało wszczęcie postępowania nadzorczego i skierowanie do Rady Miejskiej w Pabianicach zawiadomienia z dnia 8 sierpnia 2023 r. znak: PNIK-I.4131.734.2023, w którego uzasadnieniu organ przedstawił swoje zastrzeżenia.

Pismem z 14 sierpnia 2023 r. znak: OS.0007.4.2023 I Zastępca Prezydenta Miasta Pabianic złożył wyjaśnienia, z których wynika, że stosowna uchwała według wskazań zawartych w zawiadomieniu zostanie podjęta przez Radę Miejską w Pabianicach na sesji Rady Miejskiej.

ŁÓDZKI URZĄD WOJEWÓDZKI W ŁODZI

90-926 Łódź, ul. Piotrkowska 104, tel.: (+48) 42 664 10 00, fax: (+48) 42 664 10 40Elektroniczna Skrzynka Podawcza ePUAP: /lodzuw/SkrzynkaESP
<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.

Mając na uwadze powyższe organ nadzoru uznał za zasadne wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego, z uwagi na wiążący go trzydziestodniowy termin do wydania stosownego aktu nadzoru, a tym samym wyeliminowanie z obrotu prawnego niezgodnej z prawem uchwały.

Organ nadzoru przedstawia następujące stanowisko w sprawie.

Podstawę podjęcia uchwały Nr LXVII/648/23 Rady Miejskiej w Pabianicach z dnia 20 lipca 2023 r. stanowił art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1, art. 41 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 4 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2023 r. poz. 1469) - zwanej dalej ustawą. Zgodnie z brzmieniem art. 4 ust. 1 i 2 ustawy, rada gminy, po zasięgnięciu opinii państwowego powiatowego inspektora sanitarnego, uchwała regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy. Regulamin ten jest aktem prawa miejscowego. Stosownie do treści art. 4 ust. 2 ustawy, regulamin określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, dotyczące wymagań i obowiązków wskazanych tym przepisem. Dodatkowo, rada gminy może w regulaminie uregulować kwestie wskazane przez ustawodawcę w art. 4 ust. 2a ustawy. Powołane wyżej przepisy ustawy określają zagadnienia powierzone gminie do uregulowania w regulaminie utrzymania czystości i porządku obowiązującym na jej terenie. Ta część regulaminu, o której mowa w art. 4 ust. 2 ustawy, jest obligatoryjna i nie może zostać przez radę gminy pominięta. Pominięcie takie oznaczać będzie bowiem niewypełnienie delegacji ustawowej, które tak w orzecznictwie sądowo-administracyjnym, jak i literaturze przedmiotu, uznawane jest za istotne naruszenie prawa skutkujące stwierdzeniem nieważności aktu prawa miejscowego w całości. Jednocześnie, dokonując analizy przepisu art. 4 ustawy, nie można mieć wątpliwości, że regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy nie powinien wykraczać poza materię przewidzianą w tymże artykule. Przepis ten stanowi delegację ustawową dla wydania aktu prawa niższej rangi, określając również granice kompetencji prawotwórczej, przyznanej w tym zakresie organowi stanowiącemu gminy. Wszelkie regulacje, co do których rada gminy nie posiada upoważnienia ustawowego, są sprzeczne z prawem. Regulacje te naruszają wówczas art. 7 Konstytucji RP, zgodnie z którym organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Powyższa zasada oznacza także, że rada gminy, wykonując kompetencję prawodawczą zawartą w upoważnieniu ustawowym, jest zobowiązana do działania ściśle w granicach tego upoważnienia. Organ uchwałodawczy gminy nie jest uprawniony do regulowania tego, co już zostało uregulowane ani do wychodzenia poza zakres ustawowego upoważnienia (zob. wyrok WSA w Warszawie z dnia 4 listopada 2015 r., sygn. akt IV SA/Wa 1773/15).

W ocenie organu nadzoru, Regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie miasta Pabianice (zwany dalej Regulaminem), stanowiący załącznik do przedmiotowej uchwały, narusza prawo w sposób istotny.

W § 2 ust. 3 Regulaminu Rada nie wypełniła delegacji ustawowej wynikającej z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b ustawy, gdyż pominęła odpady niebezpieczne jako odrębną frakcję odpadów komunalnych. Stosownie do treści art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b ustawy, Regulamin określa też wymagania w zakresie 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 następujących rodzajów odpadów komunalnych: papier, metale, tworzywa sztuczne, szkło, odpady opakowaniowe wielomateriałowe, bioodpady, odpady niebezpieczne, przeterminowane leki i chemikalia, odpady niekwalifikujące 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 igły i strzykawki, zużyte baterie i akumulatory, zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny, meble i inne odpady wielkogabarytowe, zużyte opony oraz odpady tekstyliów i odzieży, a także odpady budowlane i rozbiórkowe z gospodarstw domowych. Zatem pominięcie odpadów niebezpiecznych jako frakcji odpadów komunalnych stanowi istotne naruszenie prawa i wymaga stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

Nie wypełnia delegacji ustawowej zawartej w art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy treść § 4 ust. 4 Regulaminu, bowiem Rada ustaliła jedynie minimalną pojemność pojemników przeznaczonych do zbierania tworzyw sztucznych, natomiast nie ustaliła minimalnej pojemności pojemników przeznaczonych do zbierania metali oraz odpadów opakowaniowych wielomateriałowych. Należy podkreślić, iż ustawodawca w art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. a ustawy postanowił, że Regulamin określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące wymagań w zakresie selektywnego zbierania i odbierania odpadów komunalnych obejmującego co najmniej: papier, metale, tworzywa sztuczne, szkło, odpady opakowaniowe wielomateriałowe oraz bioodpady. Pominięcie uregulowań w powyższym zakresie stanowi o niewypełnieniu delegacji ustawowej.

W § 5 ust. 1 Regulaminu Rada postanowiła, że „pojemniki do zbiórki odpadów należy umieścić na terenie nieruchomości, której służą. Właściciel nieruchomości utrzymuje pojemniki w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym poprzez ich mycie oraz prowadzenie bieżących konserwacji i napraw”. Powyższe nie wypełnienia delegacji

ustawowej z art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy z uwagi na brak wskazania na czym ma polegać utrzymanie pojemników w odpowiednim stanie sanitarnym.

Nie wypełnia delegacji ustawowej zawartej w art. 4 ust. 2 pkt 2a ustawy treść § 5 ust. 2 Regulaminu. Wskazanie, że „właściciel nieruchomości utrzymuje w odpowiednim stanie sanitarnym i porządkowym miejsca gromadzenia odpadów poprzez bieżący nadzór tych miejsc tak, aby odpady znajdowały się w pojemnikach/workach oraz poprzez bieżące sprzątanie miejsc wokół pojemników/worków, w których gromadzone są odpady”, w ocenie organu nadzoru nie stanowi o uregulowaniu zakresu czynności, które miałyby być wykonane, aby utrzymać miejsca gromadzenia odpadów w odpowiednim stanie sanitarnym.

Treść § 6 ust. 3 Regulaminu nie wypełnia delegacji wynikającej z art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy, gdyż Rada nie wskazała częstotliwości i sposobu pozbywania się odpadów komunalnych z terenu nieruchomości oraz z terenów przeznaczonych do użytku publicznego. Należy podkreślić, że stosownie do treści 4 ust. 2 pkt 3 ustawy, regulamin utrzymania czystości i porządku w gminie powinien określać szczegółowe zasady dotyczące częstotliwości i sposobu pozbywania się odpadów komunalnych. Z kolei uchwała podejmowana na podstawie art. 6r ust. 3 ustawy ma określać częstotliwość odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości. Przedmiotem regulacji obu uchwał są zatem dwie zupełnie odrębne kwestie. Jedna z nich będzie normowana z punktu widzenia obowiązków ciążących na właścicielu nieruchomości, druga z kolei z punktu widzenia obowiązków Gminy. W wyroku z dnia 26 września 2013 r., sygn. akt II SA/Op 242/13 Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu stwierdził, że „artykuł 4 ust. 2 pkt 3 ustawy skierowany jest do wytwórców tych odpadów, właścicieli nieruchomości, na których są wytwarzane odpady i odnosi się do częstotliwości i sposobu pozbywania się odpadów (...), zaś art. 6r ust. 3 ustawy adresowany jest do odbierających te odpady od ww. podmiotów i odnosi się do częstotliwości odbierania odpadów komunalnych od właściciela nieruchomości”. Mając na względzie racjonalność ustawodawcy, który nie może upoważniać dwukrotnie do regulowania tej samej materii, stwierdzić należy, że zakresy obu upoważnień są rozłączne. Prowadzi to do uznania, że w powyższym zakresie powinny istnieć dwie odrębne regulacje, przy czym jedna z nich powinna mieć miejsce w regulaminie utrzymania czystości i porządku w gminie, podejmowanym na podstawie art. 4 ust. 2 ustawy, a druga w uchwale podejmowanej na podstawie art. 6r ust. 3 ustawy. Obie te regulacje zaś powinny być normowane w sposób kompleksowy, ale jak wskazano powyżej rozłączny.

Organ nadzoru wskazuje również na niewypełnienie delegacji ustawowej przez Radę w § 10 ust. 1 Regulaminu, który nie zawiera zakazu utrzymywania zwierząt gospodarskich na określonych obszarach lub w poszczególnych nieruchomościach. Przepis art. 4 ust. 2 pkt 7 ustawy zobowiązuje radę 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).

Opisane wyżej uchybienia stanowią istotne naruszenie prawa i powodują konieczność stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały w całości.

Jednocześnie należy zauważyć, że Regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie miasta Pabianice, stanowiący załącznik do uchwały Nr LXVII/648/23 Rady Miejskiej w Pabianicach z dnia 20 lipca 2023 r., zawiera również istotne naruszenia prawa innego rodzaju.

W § 2 ust. 2 pkt 2 Regulaminu wskazano odpady ulegające biodegradacji ze szczególnym uwzględnieniem bioodpadów. Uregulowanie powyższe stanowi przekroczenie delegacji ustawowej wynikającej z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. a i b ustawy, która to bowiem reguluje 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.

Za modyfikację przepisów ustawy należy uznać treść § 2 ust. 2 pkt 4 Regulaminu, w którym Rada łącznie wymieniła tworzywa sztuczne, metale, odpady opakowaniowe wielomateriałowe. Wskazane powyżej frakcje, jak wynika z ustawy, stanowią odrębne frakcje odpadów komunalnych i powinny być wymienione w oddzielnych punktach. Ponadto w § 2 ust. 3 i 4 Regulaminu w zakresie wyrazów „i zbędne”, „metal” oraz „opakowania wielomateriałowe” Rada dokonała niedozwolonej modyfikacji przepisów art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. a i b w związku z art. 3 ust. 2 pkt 5 i 6 ustawy, gdyż frakcjami odpadów komunalnych są m. in. przeterminowane leki, metale, odpady opakowaniowe wielomateriałowe. Przypomnieć należy, że zgodnie z ugruntowanym orzecznictwem sądów administracyjnych Rada nie została upoważniona do powtarzania i modyfikowania przepisów ustawy oraz do wychodzenia poza zakres otrzymanego ustawą upoważnienia.

W § 3 ust. 2 Regulaminu w zakresie wyrazów „w zakresie obejmującym drobne naprawy własnych samochodów” dokonano modyfikacji i przekroczone delegację ustawową zawartą w art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. d ustawy, bowiem wprowadzono możliwość naprawy pojazdów samochodowych poza warsztatami naprawczymi wyłącznie w zakresie obejmującym drobne naprawy. Przepis ten przeczy

konstytucyjnej zasadzie pewności i określoności prawa (art. 2 Konstytucji), gdyż posługuje się niewymiernym prawnie pojęciem drobnych napraw, wychodząc tym samym poza granice upoważnienia ustawowego i godząc w sposób nieuzasadniony w prawo własności i równości. Dodatkowo należy podkreślić, że Rada podejmując uchwałę w tym zakresie jest zobligowana do wskazania warunków, by czynności te były dopuszczalne i zgodne z innymi przepisami powszechnie obowiązującymi, nie zaś do ich ograniczania do określonych rodzajów. Chodzi tu przede wszystkim o warunki zapewniające zgodne z ustawą odprowadzanie nieczystości powstałych w wyniku mycia i napraw pojazdów. Zgodnie z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. d ustawy regulamin określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące: mycia i naprawy pojazdów samochodowych poza myjniemi i warsztatami naprawczymi. Przepis ten upoważnia radę gminy do określenia w regulaminie zasad, tj. warunków dopuszczalności mycia i naprawy pojazdów samochodowych poza myjniemi i warsztatami naprawczymi. Dotyczy to przede wszystkim warunków zapewniających zgodne z ustawą o utrzymaniu czystości i porządku w gminach odprowadzanie nieczystości powstałych w wyniku mycia i naprawy pojazdów (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/OI 7/19, WSA w Gdańsku z dnia 4 września 2019 r., sygn. akt II SA/Gd 122/19, wyrok NSA z dnia 21 lipca 2022 r., sygn. akt III OSK 5477/21). Dodatkowo w zakresie postanowienia „i uciążliwości dla sąsiednich działek” Rada uregulowała zagadnienia dotyczące immisji wynikające z treści art. 144 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2022 r. poz. 1360 z późn. zm.).

W dalszej kolejności organ nadzoru wskazuje na niespójność treści pomiędzy § 4 ust. 2 Regulaminu, a § 2 ust. 2 pkt 3 Regulaminu, gdzie oprócz papieru wyodrębniono tekturę, odpady opakowaniowe z papieru i odpady opakowaniowe z tektury jako frakcje odpadów komunalnych. Zatem oprócz papieru w § 4 ust. 2 Regulaminu winny się znaleźć powyżej wskazane frakcje odpadów komunalnych.

W § 4 ust. 3 Regulaminu Rada ustaliła minimalną pojemność pojemników dla odpadów biodegradowalnych, czym przekroczyła delegację ustawową z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. a ustawy, bowiem posłużyła się frakcją odpadów komunalnych nieznaną ustawie. Stosownie do wyżej wskazanego przepisu ustawy, frakcją odpadów komunalnych są bioodpady.

Za przekroczenie delegacji ustawowej zawartej w art. 3 ust. 2d ustawy należy uznać treść § 4 ust. 8 Regulaminu, w którym Rada postanowiła, że „z nieruchomości zabudowanych budynkami mieszkalnymi jednorodzinnymi, której właściciel zadeklarował kompostowanie bioodpadów stanowiących odpady komunalne w kompostownikach przydomowych, bioodpady nie

będą odbierane”. Zgodnie z powyższym przepisem ustawy, gmina może nie zapewniać odbierania bioodpadów stanowiących odpady komunalne, jeżeli właściciel nieruchomości zabudowanej jednorodzinny budynek mieszkalny podał w deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi informacje, o których mowa w art. 6m ust. 1b pkt 7, oraz korzysta ze zwolnienia w części z opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, o którym mowa w art. 6k ust. 4a, a regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy przewiduje zwolnienie w całości z obowiązku posiadania pojemnika lub worka na te odpady. Mając na uwadze wskazany powyżej przepis ustawy, należy podkreślić, że z Regulaminu nie wynika, czy właściciel nieruchomości został zwolniony w całości lub w części z obowiązku posiadania pojemnika lub worka na bioodpady. Ponadto całkowite zwolnienie z powyższego obowiązku nie zwalnia Gminy z obowiązku przyjmowania tych odpadów do PSZOK.

W § 4 ust. 9 pkt 1 Regulaminu Rada oznaczyła kolorem żółtym pojemniki z przeznaczeniem na tworzywa sztuczne/metal. Powyższe stanowi modyfikację przepisów ustawy, bowiem Rada wskazała „metal” zamiast „metale” jako frakcję odpadów komunalnych oraz pominęła „odpady opakowaniowe wielomateriałowe” jako frakcję odpadów komunalnych wskazanych w art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. a ustawy. Należy zauważyć, że Rada podejmując uchwałę na podstawie art. 4 ust. 2 ustawy nie może pominąć żadnej z wymienionych w art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. a ustawy frakcji odpadów komunalnych podlegających selektywnemu zbieraniu.

Dodatkowo organ nadzoru wskazuje na niespójność § 4 ust. 9 pkt 4 Regulaminu z treścią § 2 ust. 2 pkt 3 Regulaminu, gdzie oprócz papieru wyodrębniono tekturę, odpady opakowaniowe z papieru i odpady opakowaniowe z tektury jako frakcje odpadów komunalnych. Zatem oprócz papieru w § 4 ust. 9 pkt 4 Regulaminu winny się znaleźć powyżej wskazane frakcje odpadów komunalnych. Przedmiotowa uchwała jako akt prawa miejscowego winna zawierać wewnętrznie spójne postanowienia, które muszą być tworzone w sposób jasny i czytelny.

W § 5 ust. 3 Regulaminu w zakresie wyrazów „a w szczególności” Rada przekroczyła delegację ustawową wynikającą z art. 4 ust. 2 ustawy i jednocześnie naruszyła Zasady techniki prawodawczej. Zgodnie z treścią § 6 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283), przepisy uchwały redaguje się tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy. Przepis prawa miejscowego musi być zatem sformułowany w sposób precyzyjny i czytelny. Brak precyzyjnego określenia sformułowań uchwały uniemożliwia bądź znacznie utrudnia adresatom norm zgodne z nimi zachowanie, a po stronie organu wykonawczego stwarza możliwość uznaniowej interpretacji. Organ nadzoru w pełni zgadza się ze stanowiskiem Naczelnego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 6 czerwca 1995 r., sygn. akt SA/Gd 2949/94,

zgodnie z którym uchwały podejmowane przez organy stanowiące muszą zawierać sformułowania jasne, wyczerpujące, uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego.

Za modyfikację przepisów ustawy należy uznać treść § 6 ust. 1 Regulaminu w zakresie wyrazu „odbioru”, bowiem ustawa w art. 4 ust. 2 pkt 3 postanawia, że regulamin określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące częstotliwości i sposobu pozbywania się odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości oraz z terenów przeznaczonych do użytku publicznego. Jak już wcześniej wspomniano, Rada uchwalając akt prawa miejscowego nie jest uprawniona do modyfikacji przepisów ustawy ani do wychodzenia poza zakres upoważnienia ustawowego.

Również w § 6 ust. 1 pkt 2 i 3 Regulaminu w zakresie wyrazów: „wielorodzinnej wysokiej”, „wielorodzinnej pozostałej” Rada dokonała modyfikacji przepisów ustawy i jednocześnie wskazała nazewnictwo nieznanie ustawie, co stanowi o naruszeniu przepisów prawa.

Wskazane wyżej uwagi dotyczą także treści § 6 ust. 2 Regulaminu, w którym Rada posługuje się wadliwym zwrotem „nieruchomości zamieszkałe”. Tymczasem ustawa zawiera odpowiednio pojęcia: „nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy”, „nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy”.

W § 9 ust. 3 Regulaminu Rada postanowiła, że „przewożenie i przemieszczanie zwierząt domowych jest dopuszczalne w przypadku stosowania środków ochrony niezbędnych dla bezpieczeństwa ludzi i zwierząt oraz zachowania porządku publicznego i ochrony mienia”. Powyższe przekracza delegację ustawową z art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy, bowiem kwestie dotyczące przewożenia i przemieszczania zwierząt domowych regulowane są w regulaminach przewozu stanowionych przez organizatorów, operatorów czy przewoźników stosownie do przepisów ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (Dz. U. z 2022 r. poz. 1343 z późn. zm.). Jednocześnie 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.

Przekracza delegację ustawową również § 9 ust. 6 Regulaminu, 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 (por. wyrok WSA w Łodzi z dnia 8 października 2020 r., sygn. akt II SA/Łd 77/20, z dnia 4 listopada 2020 r., sygn. akt II SA/Łd 124/20). Ponadto stosownie do upoważnienia zawartego w art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy Rada zobowiązana jest do określenia obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, mających na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed

zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku, dlatego też wszelkie regulacje odnoszące się do miejsc niebędących miejscami publicznymi nie znajdują umocowania ustawowego. Tymczasem § 9 ust. 6 Regulaminu nakłada na osoby utrzymujące zwierzęta domowe zakaz ich pozostawiania bez codziennego dozoru w obrębie nieruchomości niezamieszkałych, a więc na terenie nieprzeznaczonym do wspólnego użytku.

Organ nadzoru wskazuje także na nieprawidłowość treści § 10 ust. 4 Regulaminu w zakresie wyrazów „odpowiednie”. Uregulowanie w tej części przekracza delegację ustawową wynikającą z art. 4 ust. 2 ustawy i jednocześnie narusza § 6 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”. Przepisy uchwały redaguje się tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy. Ponadto w zakresie odesłania do przepisów ustawy o ochronie zwierząt oraz rozporządzeń do tej ustawy, treść Regulaminu przekracza delegację ustawową wynikającą z art. 4 ust. 2 pkt 7 ustawy i wkracza w materię ustawową objętą regulacją innych aktów normatywnych.

W § 11 ust. 2 Regulaminu Rada postanowiła, że „w przypadku stwierdzenia gryzoni na terenie nieruchomości innych niż wymienione w ust. 1 obowiązkiem właściciela nieruchomości jest przeprowadzenie deratyzacji w miarę potrzeb”. Regulacja ta stanowi przekroczenie delegacji ustawowej wynikającej z art. 4 ust. 2 pkt 8 ustawy, bowiem uprawnienia Gminy w zakresie obowiązkowej deratyzacji odnoszą się wyłącznie do wyznaczenia obszarów podlegającym tym działaniom oraz terminów jej przeprowadzenia (por. wyrok WSA w Łodzi z dnia 3 marca 2020 r., sygn. akt II SA/Łd 48/20, wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 23 marca 2023 r., sygn. akt II SA/Wr 827/22/). Ponadto 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 2023 r. poz. 1284), w którym na właściciela nieruchomości nałożono obowiązek zwalczania gryzoni, insektów i szkodników (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). Jednocześnie wyżej wskazane nieprawidłowości dotyczą treści § 11 ust. 4 Regulaminu.

Reasumując, uchwała Nr LXVII/648/23 Rady Miejskiej w Pabianicach z dnia 20 lipca 2023 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie miasta Pabianice w istotny sposób narusza prawo tj.: art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b w zw. z art. 3 ust. 2 pkt 5, art. 4 ust. 2 pkt 2, art. 4 ust. 2 pkt 2a, art. 4 ust. 2 pkt 3 i 7 ustawy, co skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności uchwały w całości, a także art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. a i b w zw. z art. 3 ust. 2 pkt 5 i 6, art. 4 ust. 2, art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. d, art. 3 ust. 2d, art. 4 ust. 2 pkt 3, 6-8 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Stosownie do treści art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, uchwała organu gminy sprzeczna z prawem jest nieważna. O nieważności uchwały w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały.

Wobec powyższego wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego jest uzasadnione i należało orzec jak na wstępie.

Rozstrzygnięcie nadzorcze może zostać zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi (90-434 Łódź, ul. Piotrkowska 135) za pośrednictwem Wojewody Łódzkiego, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia. Skargę wnosi się w dwóch egzemplarzach.

WOJEWODA ŁÓDZKI

Karol Młynarczyk

Do wiadomości:

Prezydent Miasta Pabianic