

Łódź, 8 sierpnia 2023 r.

PNIK-I.4131.734.2023

Rada Miejska w Pabianicach

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 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, która wpłynęła do Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi w dniu 26 lipca 2023 r.

Uzasadnienie

W toku kontroli 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, organ nadzoru powziął wątpliwość, co do jej zgodności z prawem.

Zastrzeżenia organu nadzoru dotyczą następujących postanowień Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie miasta Pabianice (zwanego dalej Regulaminem), stanowiącego załącznik do uchwały:

1) w § 2 ust. 2 pkt 2 Regulaminu, w którym wskazano odpady ulegające biodegradacji ze szczególnym uwzględnieniem bioodpadów, Rada przekroczyła 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) - zwanej dalej „ustawą”, 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;

2) w § 2 ust. 2 pkt 4 Regulaminu w zakresie łącznego wymieniających następujących frakcji odpadów komunalnych: 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;

3) § 2 ust. 3 i 4 Regulaminu w zakresie wyrazów „i zbędne” oraz „metal” i „opakowania wielomateriałowe” stanowi modyfikację przepisów art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b ustawy, gdyż frakcją odpadów komunalnych są przeterminowane leki, metale, odpady opakowaniowe wielomateriałowe. Jednocześnie Rada nie wypełniła delegacji ustawowej wynikającej z powyższych przepisów ustawy, gdyż pominęła odpady niebezpieczne jako odrębną frakcję odpadów komunalnych;

4) w § 3 ust. 2 Regulaminu w zakresie wyrazów „w zakresie obejmującym drobne naprawy własnych samochodów” zawiera niedozwoloną modyfikację i przekracza delegację ustawową zawartą w art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. d ustawy, bowiem wprowadza możliwość naprawy pojazdów samochodowych poza warsztatami naprawczymi wyłącznie w zakresie obejmującym drobne naprawy (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, 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 emisji wynikające z treści art. 144 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2022 r. poz. 1360 z późn. zm.);

5) § 4 ust. 2 Regulaminu, w którym Rada ustaliła min. pojemność pojemników dla papieru stanowi niespójność z treścią § 2 ust. 2 pkt 3, gdzie oprócz papieru wyodrębniono tekturę, odpady opakowaniowe z papieru i odpady opakowaniowe z tektury jako frakcję odpadów komunalnych. Zatem oprócz papieru w § 4 ust. 2 Regulaminu winny się znaleźć powyżej wskazane frakcje odpadów komunalnych;

6) w § 4 ust. 3 Regulaminu Rada wskazała odpady komunalne nieznanie ustawie, czym przekroczyła delegację ustawową z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. a ustawy;

7) w § 4 ust. 4 Regulaminu Rada nie wypełniła delegacji ustawowej wynikającej z art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy, bowiem nie uregulowała min. pojemności pojemników przeznaczonych do zbierania metali i odpadów opakowaniowych wielomateriałowych;

8) w § 4 ust. 8 Regulaminu przekroczono delegację ustawową z art. 3 ust. 2d ustawy. Ponadto z uregulowania nie wynika czy właściciel nieruchomości został zwolniony z całości lub z części

z obowiązku posiadania pojemnika lub worka na bioodpady. Należy podkreślić, że całkowite zwolnienie z powyższego obowiązku nie zwalnia Gminy z obowiązku przyjmowania tych odpadów do PSZOK;

9) § 4 ust. 9 pkt 1 Regulaminu stanowi modyfikację przepisów ustawy, bowiem Rada wskazała „metal” zamiast „metale” jako frakcję odpadów komunalnych. Jednocześnie pominęła „odpady opakowaniowe wielomateriałowe” jako frakcję odpadów komunalnych wskazanych w art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. a ustawy;

10) § 4 ust. 9 pkt 4 Regulaminu stanowi niespójność z treścią § 2 ust. 2 pkt 3 Regulaminu, gdzie oprócz papieru wyodrębniono tekturę, odpady opakowaniowe z papieru i odpady opakowaniowe z tektury jako frakcję odpadów komunalnych. Zatem oprócz papieru w § 4 ust. 2 Regulaminu winny się znaleźć powyżej wskazane frakcje odpadów komunalnych;

11) § 5 ust. 1 Regulaminu w zakresie braku wskazania na czym ma polegać utrzymanie pojemników w odpowiednim stanie sanitarnym, co stanowi o nie wypełnieniu delegacji ustawowej z art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy;

12) § 5 ust. 2 Regulaminu w zakresie braku wskazania na czym ma polegać utrzymanie miejsc gromadzenia odpadów w odpowiednim stanie sanitarnym, co stanowi o nie wypełnieniu delegacji ustawowej z art. 4 ust. 2 pkt 2a ustawy;

13) § 5 ust. 3 Regulaminu w zakresie wyrazów „a w szczególności” przekracza delegację ustawową wynikającą z art. 4 ust. 2 ustawy i jednocześnie narusza 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;

14) § 6 ust. 1 Regulaminu w zakresie wyrazu „odbioru” stanowi modyfikację przepisów ustawy, 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;

15) § 6 ust. 1 pkt 2 i 3 Regulaminu w zakresie wyrazów: „wielorodzinnej wysokiej”, „wielorodzinnej pozostałej” stanowi modyfikację przepisów ustawy i jednocześnie wskazuje nazewnictwo nieznane ustawie;

16) § 6 ust. 2 Regulaminu, w którym Rada posługuje się wadliwym zwrotem „nieruchomości zamieszkałe”. Tymczasem ustawodawca posługuje się pojęciami odpowiednio „nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy”, „nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy”;

17) § 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;

18) § 9 ust. 3 Regulaminu przekracza delegację ustawową z art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy, bowiem uregulowane kwestie dotyczące przewożenia i przemieszczania zwierząt domowych regulowane są w regulaminach przewozu stosownie do przepisów ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (Dz. U. z 2022 r. poz. 1343 z późn. zm.);

19) § 9 ust. 6 Regulaminu stanowi przekroczenie delegacji ustawowej zawartej 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);

20) § 10 ust. 1 Regulaminu nie wypełnienia dyspozycji art. 4 ust. 2 pkt 7 ustawy, ponieważ nie zawiera zakazu utrzymywania zwierząt gospodarskich na określonych obszarach lub w poszczególnych nieruchomościach. Powyższy przepis 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);

21) § 10 ust. 4 Regulaminu w zakresie wyrazów „odpowiednie” 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. Rada nie jest

upoważniona ani do regulowania tego, co zostało już uregulowane w innych aktach normatywnych, ani do wychodzenia poza zakres upoważnienia ustawowego;

22) § 11 ust. 2 Regulaminu 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 (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/);

23) § 11 ust. 4 Regulaminu również przekracza delegację ustawową wynikającą z art. 4 ust. 2 pkt 8 ustawy. 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).

Wobec powyższego, w terminie do dnia 16 sierpnia 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:

Prezydent Miasta Pabianic