

UCHWAŁA NR XX/140/2020

RADY GMINY KOŁBIEL

z dnia 11 grudnia 2020 r.

w sprawie: odpowiedzi na skargę wniesioną do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie na Uchwałę Nr XIV/107/2016 Rady Gminy Kołbiel z dnia 15 marca 2016 roku w sprawie przyjęcia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Kołbiel.

Na podstawie art. 18 ust.1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym. (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 713 z późn.zm.) w związku z art. 54 §1 i § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2019 r. poz. 2325)

Rada Gminy Kołbiel uchwała, co następuje:

§ 1

1. Wnosić o oddalenie skargi Prokuratora Okręgowego Warszawa-Praga w Warszawie z dnia 14 września 2020 roku na Uchwałę Nr XIV/107/2016 Rady Gminy Kołbiel z dnia 15 marca 2016 roku w sprawie przyjęcia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Kołbiel.
2. Udzielić odpowiedzi na skargę Prokuratora Okręgowego Warszawa-Praga w Warszawie z dnia 14 września 2020 roku na Uchwałę Nr XIV/107/2016 Rady Gminy Kołbiel z dnia 15 marca 2016 roku w sprawie przyjęcia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Kołbiel, w brzmieniu jak w załączniku do niniejszej Uchwały.

§ 2

Upoważnia się Wójta Gminy Kołbiel Pana Adama Budytę do podpisania odpowiedzi na skargę oraz do przekazania jej, wraz z załącznikami, do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie.

§ 3

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

§ 4

Uchwała podlega podaniu do publicznej wiadomości poprzez umieszczenie na tablicy ogłoszeń w Urzędzie Gminy oraz na stronie internetowej Biuletynu Informacji Publicznej gminy Kołbiel.

**Przewodniczący
Rady Gminy**


Robert Mazek

Warszawa, dnia 20 października 2020 roku

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie

ul. Jasna 2/4

00-013 Warszawa

Skarżący:

Prokurator Okręgowy Warszawa-Praga w Warszawie

ul. Bródnowska 13/15

03-435 Warszawa

Organ Administracji Publicznej:

Rada Gminy Kołbiel

ul. Szkolna 1

05-340 Kołbiel

PO VI Pa 13.2020

ODPOWIEDŹ NA SKARGĘ

z dnia 14 sierpnia 2020 roku

na Uchwałę Nr XIV/107/2016 Rady Gminy Kołbiel z dnia 15 marca 2016 roku

w sprawie przyjęcia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Kołbiel

W imieniu Organu Administracji Publicznej, w odpowiedzi na skargę Prokuratora Okręgowego Warszawa-Praga w Warszawie z dnia 14 września 2020 roku na Uchwałę Nr XIV/107/2016 Rady Gminy Kołbiel z dnia 15 marca 2016 roku w sprawie przyjęcia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Kołbiel, której odpis został doręczony Organowi w dniu 21 września 2020 roku niniejszym na podstawie art. 54 § 2 w zw. z art. 151 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 roku – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2019 r. poz. 2325) wnoszę o jej oddalenie.

UZASADNIENIE

W dniu 15 marca 2016 roku Rada Gminy Kołbiel podjęła Uchwałę Nr XIV/107/2016 w sprawie przyjęcia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Kołbiel. W dniu 14 września 2020 roku Prokurator Okręgowych Warszawa-Praga w Warszawie wniósł do Rady Gminy Kołbiel

skargę na przedmiotową uchwałę z uwagi na podjęcie jej części przepisów w sprzeczności z obowiązującymi przepisami prawa. Prokurator zarzucił ponadto, iż uchwałę podjęto z przekroczeniem ustawowego upoważnienia oraz w sposób niepełny realizujący delegację ustawową. Co więcej, w związku z podniesionymi zarzutami wniósł stwierdzenie nieważności zaskarżonych przepisów uchwały Rady Gminy Kołbiel oraz skierowanie sprawy do rozpoznania w trybie uproszczonym.

W pierwszej kolejności wskazania wymaga, iż zarzut naruszenia art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c ustawy z dnia 13 września 1996 roku o utrzymaniu czystości i porządku w gminach w zw. z art. 7 i art. 94 Konstytucji RP poprzez nałożenie w § 1 ust. 2 pkt 5 Regulaminu obowiązków związanych z utrzymaniem czystości chodnika stanowiącego wydzieloną część drogi publicznej służącą dla ruchu pieszych, położoną bezpośrednio przy granicy nieruchomości nie stanowi istotnego naruszenia prawa. Według Prokuratora Okręgowego, chodnik w rozumieniu art. 5 ust. 1 pkt 4 Ustawy nie może być przedmiotem uregulowania w uchwale rady gminy, co stanowi przekroczenie delegacji ustawowej. Pominięto, jednakże fakt, że regulacja zawarta w § 1 ust. 2 pkt 5 Regulaminu jest tożsama z regulacją ustawową. Rada Gminy Kołbiel nie nadała więc nowego brzmienia definicji legalnej „chodnika”. Zgodnie z wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 8 czerwca 2016 roku, wydanym w sprawie o sygnaturze akt: IV SA/Po 5/16 *„w drodze wyjątku, uzasadnionego zwłaszcza względami zapewnienia komunikatywności tekstu prawnego, za dopuszczalne uznaje się niekiedy powtarzanie w aktach prawa miejscowego, takich zwłaszcza jak statuty czy regulaminy, innych regulacji normatywnych. W każdym jednak przypadku tego rodzaju powtórzenia powinny być powtórzeniami dosłownymi, aby uniknąć wątpliwości, który fragment tekstu prawnego (rozporządzenia, ustawy upoważniającej czy innego aktu normatywnego) ma być podstawą odtworzenia normy postępowania (zob. S. Wronkowska (w:) S. Wronkowska, M. Zieliński, Komentarz do zasad techniki prawodawczej, Warszawa 2012, s. 35 i 241)”. Zdaniem organu powtórzenie zapisów ustawowych w regulaminie można uznać za uchybienie techniczne w zakresie techniki legislacji, lecz nie za istotne naruszenie prawa, wymagające interwencji sądu. Co więcej, zgodnie ze stanowiskiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim zawartym w wyroku z dnia 25 kwietnia 2013 roku, wydanym w sprawie o sygnaturze akt: II SA/Go stwierdzono, iż zasady techniki prawodawczej nie mogą stanowić podstawy do uznania, iż doszło do naruszenia prawa w stopniu uzasadniającym stwierdzenie nieważności kontrolowanej uchwały w całości lub w części.*

Odnosząc się do zarzutu naruszenia art. 4 ust. 2 pkt 1 lit c ustawy z dnia 13 września 1996 roku o utrzymaniu czystości i porządku w gminach w zw. z art. 7 i art. 94 Konstytucji RP poprzez narzucenie adresatom norm w § 1 ust. 2 pkt 5 Regulaminu sposobu postąpienia z zanieczyszczeniami należy wskazać, iż jest on chybiony. Wbrew twierdzeniom Prokuratora Okręgowego stwierdzenie, iż „uprzątnięcie błota, śniegu, lodu oraz innych zanieczyszczeń polega na usunięciu ich w miejsca niepowodujące zakłóceń w ruchu pieszych i pojazdów” stanowi jedynie szczegółowe określenie zasad

uprzątania błota, śniegu, lodu i zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego.

W ocenie Organu całkowicie nieuzasadniony pozostaje również zarzut naruszenia art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. d ustawy z dnia 13 września 1996 roku o utrzymaniu czystości i porządku w gminach w zw. z art. 7 i art. 94 Konstytucji RP poprzez przekroczenie delegacji ustawowej i ograniczenie w § 1 ust. 2 pkt 6 lit. b Regulaminu możliwości mycia pojazdów samochodowych poza myjniami jedynie do wydzielonych, utwardzonych części nieruchomości oraz przy użyciu środków ulegających biodegradacji. Zgodnie z zaskarżonym postanowieniem Regulaminu „*Właściciele nieruchomości zapewniają utrzymanie czystości i porządku na terenie nieruchomości poprzez mycie pojazdów samochodowych poza myjniami pod warunkiem dokonywania tych czynności na wydzielonych, utwardzonych częściach nieruchomości oraz przy użyciu środków ulegających biodegradacji*”. Delegację dla Rady Gminy do szczegółowego unormowania ww. kwestii przewiduje art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. d ustawy, który stanowi, że regulamin określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące wymagań w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości obejmujące m.in. mycie i naprawy pojazdów samochodowych poza myjniami i warsztatami naprawczymi. Zdaniem Organu, analiza cytowanej regulacji – w zakresie określenia wymagań dotyczących utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości – mieści się w delegacji zawartej w art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. d ustawy. Przepis ten upoważnia Radę Gminy do określenia wymagań dotyczących mycia i naprawy pojazdów samochodowych poza myjniami i warsztatami naprawczymi. Podobne stanowisko przyjął Wojewódzki Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 30 grudnia 2019 roku, wydanym w sprawie o sygnaturze akt: II SA/Ke 853/19 „*W zakresie § 9 ust. 1 pkt 4 Regulaminu, Sąd uznał, że zarzut skargi nie zasługuje na uwzględnienie. W omawianym przepisie Regulaminu dopuszczono mycie pojazdów samochodowych poza myjniami na wydzielonych, utwardzonych częściach nieruchomości oraz przy użyciu środków ulegających biodegradacji. Mając na uwadze treść upoważnienia ustawowego zawartego w art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c CzystGmU, wymóg wprowadzony przez prawodawcę lokalnego w treści § 9 ust. 1 pkt 4 Regulaminu wynika z ogólnej normy niezanieczyszczania środowiska, co jest zgodne z aksjologią omawianego upoważnienia ustawowego i całej ustawy, dla której wiodące jest pojęcie czystości i porządku.*”. Co więcej, „za niezasadny natomiast Sąd uznał zarzut odnośnie § 3 ust. 1 załącznika do zaskarżonej uchwały. Przepis ten stanowi, że *"mycie i naprawa pojazdów samochodowych poza myjniami i warsztatami naprawczymi może odbywać się na własnej posesji, na wydzielonych i utwardzonych częściach nieruchomości"*. Stosownie do art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c). CzystGminU regulamin utrzymania czystości i porządku w gminie ma określić szczegółowe zasady dotyczące wymagań w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości obejmujących mycie i naprawy pojazdów samochodowych poza myjniami i warsztatami naprawczymi. Wskazanie, że mycie i naprawa pojazdów ma się odbywać na wydzielonej i utwardzonej części nieruchomości nie można uznać jedynie za wyrażenie zgody na wykonywanie

takich czynności na terenie prywatnych nieruchomości; owo wskazanie jest bowiem określeniem na jakich szczegółowych warunkach jest możliwe wykonywanie ww. czynności mycia i naprawy tj. że powinny być one wykonywane na wydzielonej i utwardzonej części nieruchomości – a nie na jakiegokolwiek części nieruchomości i bez względu na rodzaj podłoża” (Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 18 grudnia 2018 roku, II SA/Bd 1198/18).

W ocenie Prokuratora Okręgowego, Rada Gminy Kołbiel naruszyła także art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. d ustawy z dnia 13 września 1996 roku o utrzymaniu czystości i porządku w gminach w zw. z art. 7 i art. 94 Konstytucji RP w zw. z § 137 w zw. z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 roku w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” poprzez przekroczenie delegacji ustawowej i rozszerzenie w § 1 ust. 2 pkt 7 Regulaminu zakresu przedmiotowego do napraw „pojazdów mechanicznych”, podczas gdy w ustawie przewidziano możliwość unormowania naprawy jedynie „pojazdów samochodowych” oraz poprzez wprowadzenie w § 1 ust. 2 pkt 7 lit. b Regulaminu obowiązku przeprowadzenia napraw w sposób niestwarzający uciążliwości dla właścicieli sąsiednich nieruchomości, podczas gdy przepis art. 4 ust. 2 pkt. 1 lit. d ustawy nie upoważnia organu do wprowadzenia takich ograniczeń, a ponadto stanowią one powtórzenie norm zawartych w innych aktach normatywnych. W pierwszej kolejności wskazania wymaga, iż § 1 ust. 2 pkt 7 lit. b Regulaminu konkretyzuje obowiązek, o którym mowa w art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. d ustawy, wskazując, iż naprawa poza warsztatami samochodowymi dotyczy jedynie pojazdów samochodowych. Wskazać ponadto należy, iż określenie dotyczące „niestwarzania uciążliwości dla właścicieli sąsiednich nieruchomości” nie może być postrzegane jako powtórzenie norm zawartych w innych aktach normatywnych. O ile zgodzić się należy z stwierdzeniem, że nie jest możliwe zapewnienie, by jakiegokolwiek naprawy nie powodowały żadnych uciążliwości, to jednak z kwestionowanego przepisu Regulaminu nie wynika taki obowiązek. Obowiązek wskazany w spornym przepisie sprowadza się w istocie do takiego zorganizowania wszelkich napraw pojazdów samochodowych odbywających się poza warsztatami samochodowymi, aby minimalizowały one ich zachowania uciążliwe dla otoczenia.

Prokurator Okręgowy zarzucił także Radzie Gminy Kołbiel naruszenie art. 4 ust. 2 pkt 1 lit a ustawy z dnia 13 września 1996 roku o utrzymaniu czystości i porządku w gminach poprzez wskazanie w § 2 ust. 3 Regulaminu, że selektywna zbiórka odpadów komunalnych polega na segregowaniu ich u „źródła” co stanowi określenie niejasne i niezdefiniowane. Z powyższym zarzutem nie sposób się zgodzić z uwagi na fakt, iż określenie „u źródła” jest sformułowaniem oczywistym i powszechnie zrozumiałym, które dotyczy miejsca pierwotnego powstania bądź wytworzenia odpadów.

Zarzut naruszenia art. 4 ust. 2 pkt. 2 ustawy z dnia 13 września 1996 roku o utrzymaniu czystości i porządku w gminach poprzez wskazanie w § 3 ust. 1 pkt 1 lit b i c objętości pojemników i kontenerów w trzech możliwych wielkościach oraz w § 3 ust. 2 lit. a objętości koszy ulicznych od 35 do 70 l jest również nieuzasadniony. Wskazania bowiem wymaga, iż ustalone przez Radę Gminy pojemności

pojemników na odpady i kontenerów są jedynymi wartościami, które można spotkać na terenach nieruchomości w Gminie Kołbiel. Również ze względu na specyfikę kosztów ulicznych ich maksymalna wartość nie może przekroczyć 70 l. Wobec tego nie doszło do przekroczenia delegacji ustawowej w niniejszym przypadku.

W ocenie Organu niezasadne jest również naruszenie art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy z dnia 13 września 1996 roku o utrzymaniu czystości i porządku w gminach w zw. z art. 7 i art. 94 Konstytucji RP w zw. z § 137 w zw. z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 roku w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” poprzez zamieszczenie w § 8 Regulaminu obowiązków w zakresie utrzymania zwierząt domowych poprzez powtórzenie zapisów zawartych w delegacji ustawowej i brak wskazania sposobu wykonywania tych obowiązków oraz poprzez zawarcie § 8 ust. 1 pkt 2 regulacji stanowiącej powtórzenie treści norm zawartych w innych aktach normatywnych, a także naruszenie art. 4 ust. 1 i 2 pkt. 7 ustawy z dnia 13 września 1996 roku o utrzymaniu czystości i porządku w gminach w zw. z art. 7 i art. 94 Konstytucji RP poprzez przekroczenie delegacji ustawowej i zobowiązanie w § 9 ust. 4 Regulaminu osób utrzymujących zwierzęta gospodarskie do trzymania pszczoł w ulach ustawionych w taki sposób aby wylatujące i przylatujące pszczoły nie stanowiły uciążliwości dla właścicieli nieruchomości sąsiednich jako bezprawnie ingerujące w stosunki sąsiedzkie. Przede wszystkim nie sposób się zgodzić z twierdzeniem Prokuratora, jakoby Rada Gminy jedynie powtórzyła zapisy zawarte w delegacji ustawowej, a tym samym nie wskazała sposobu wykonywania tychże obowiązków. Co więcej, zgodnie z prawomocnym wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 8 grudnia 2016 roku, wydanym w sprawie o sygnaturze akt: II Sa/Lu/538/16 przepis zobowiązujący właścicieli lub opiekunów zwierząt domowych do "utrzymania tych zwierząt w sposób niestwarzający uciążliwości (hałas lub odory) dla osób znajdujących się w sąsiednich lokalach lub nieruchomościach", stanowi realizację upoważnienia Rady Gminy wyrażonego w art. 4 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g. O ile zgodzić się należy z stwierdzeniem, że nie jest możliwe zapewnienie, by zwierzęta (jakiegokolwiek) nie powodowały żadnych hałasów, to jednak z kwestionowanego przepisu Regulaminu nie wynika taki obowiązek. Przepis ten odnosi się wyłącznie do "uciążliwości" spowodowanych hałasem. Nie każdy zatem hałas będzie powodował uciążliwość, a więc sytuację ciężką do zniesienia na co dzień. Obowiązek wskazany w spornym przepisie sprowadza się w istocie nie tyle do uniemożliwienia zwierzętom domowym zachowań zgodnych z ich naturą, ale do takiego zorganizowania pomieszczeń czy terenów otwartych dla tych zwierząt, by minimalizowały one ich zachowania uciążliwe dla otoczenia (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 8 grudnia 2017 roku, IV SA/Wa 2064/17).

Również rzekome naruszenie art. 4 ust 1 i 2 pkt 8 ustawy z dnia 13 września 1996 roku o utrzymaniu czystości i porządku w gminach w zw. z art. 7 i art. 94 Konstytucji RP poprzez przekroczenie delegacji ustawowej i wskazanie w § 10 ust. 1 Regulaminu w sposób ogólny obszaru podlegającego deratyzacji jako Gminy Kołbiel podczas gdy art. 4 ust. 2 pkt 8 ustawy obliguje Radę

Gminy do wskazania konkretnych obszarów w obrębie właściwości gminy, które ze względu na realizowane tam funkcje, usytuowanie, otoczenie bądź inne okoliczności wymagają poddania ich obowiązkowi deratyzacji – jest nieuzasadnione. Zgodnie z wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 14 czerwca 2018 roku, wydanym w sprawie o sygnaturze akt: IV SA/Po 431/18, materia z art. 4 ust. 2 pkt 8 u.c.p.g. ma charakter względnie obligatoryjny w tym sensie, iż potrzeba wyznaczenia w regulaminie obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzania zachodzi tylko wówczas, gdy na terenie gminy występują obszary, które ze względu na szczególne usytuowanie, otoczenie czy realizowane tam funkcje bądź inne okoliczności, wymagają poddania ich obowiązkowej deratyzacji. W związku z tym, że takie obszary na terenie Gminy Kołbiel co do zasady nie występują – w Regulaminie nie zawarto zapisów dotyczących konkretnych obszarów deratyzacji. Brak jest bowiem składowisk odpadów, grzebalni padłych zwierząt czy też innych podobnych miejsc. Co więcej, ze względu na rozmiar gminy zasadna stała się decyzja o objęciu deratyzacją całego jej obszaru. Władze gminy najlepiej znają sytuację i są w stanie ocenić, czy zachodzi konieczność przeprowadzenia deratyzacji na całym obszarze gminy, czy tylko na części. To ustawodawca wyposażył Radę Gminy w kompetencje do samodzielnego podejmowania decyzji w tym zakresie oraz w zakresie podmiotów zobowiązanych do dokonywania takich czynności. Ustalenie, a następnie wskazanie konkretnych obszarów gminy, jak również częstotliwości podejmowanych działań są wyłączną kompetencją gminy, gdyż to właśnie jej organy są najlepiej zorientowane, gdzie i w jakim zakresie konieczne jest podjęcie działań deratyzacyjnych. O ile więc wspomniane organy będą dysponowały wiedzą, że problem występowania gryzoni istnieje na terenie całej gminy, to wówczas nie tylko mogą, a wręcz powinny akcją deratyzacyjną objąć całą gminę. Ponadto, w ocenie Organu wykładnia art. 4 ust. 2 pkt 8 u.c.p.g. nie wyklucza z góry możliwości wskazania całego obszaru gminy jako objętego deratyzacją.

W związku z tym wnoszę i wywodzę jak we wstępie.

Załączniki:

- 1) skarga,
- 2) odpowiedź na skargę wraz z odpisem dla strony skarżącej,
- 3) akta sprawy - odpis pisma.

Przewodniczący
Rady Gminy

Robert Mazek