

**Uchwała Nr 18.107.2020
Rady Gminy w Grabowie n/Pilicą
z dnia 28 sierpnia 2020r.**

w sprawie odpowiedzi na skargę wniesioną przez Prokuratora Rejonowego w Kozienicach do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Radomiu na uchwałę Rady Gminy w Grabowie nad Pilicą nr 15.87.2020 z dnia 29 maja 2020r. w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Grabów nad Pilicą

Na podstawie art.18 ust.2 pkt.15 ustawy z dnia 08 marca 1990 r. o samorządzie gminnym /Dz. U. z 2020r poz.713/ w związku z art.54 §2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002r.Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Tekst jednolity Dz. U. Nr 2019, poz.2325 i zm.), uchwała się co następuje:

§ 1

Przekazuję się do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, Wydział VIII Zamiejscowy w Radomiu skargę Prokuratora Rejonowego w Kozienicach wniesioną pismem z dnia 04.08.2020 (data wpływu 14.08.2020) na uchwałę Nr 15.87.2020 Rady Gminy w Grabowie nad Pilicą z dnia 29 maja 2020r. w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Grabów nad Pilicą stanowiącą załącznik nr 1 do niniejszej uchwały, kopię zaskarżonej uchwały stanowiącą załącznik nr 2 do niniejszej uchwały, odpowiedź na skargę stanowiącą załącznik nr 3 do niniejszej uchwały

§ 2

Wykonanie uchwały powierza się Wójtowi Gminy.

§ 3

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.



PRZEWODNICZĄCY
RADY GMINY

inż. Marcin Brynda

Pismem z dnia 04.08.2020 (wpłynęło w dniu 14.08.2020) Prokurator Rejonowy w Kozienicach skierował do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, VIII Wydział Zamiejscowy w Radomiu za pośrednictwem Rady Gminy w Grabowie nad Pilicą

Załącznik nr 3 do uchwały nr 18.107.2020
Rady Gminy Grabów nad Pilicą
z dnia 28.08.2020

Grabów nad Pilicą, dnia 28 sierpnia 2020 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny
w Warszawie
Wydział VIII Zamiejscowy w Radomiu
ul. Juliusza Słowackiego 7
26-600 Radom

Skarżący:
Prokurator Rejonowy w Kozienicach
ul. Konstytucji 3-go Maja 22
26-900 Kozienice

Strona przeciwna:
Rada Gminy Grabów nad Pilicą
ul. Kazimierza Pułaskiego 51
26-902 Grabów nad Pilicą

Odpowiedź na skargę

Na podstawie art. 54 ust. 2 ustawy z dnia 30.08.2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tj. Dz.U. z 2019 r. poz. 2325) dalej jako p.p.s.a. przekazuję skargę Prokuratora Rejonowego w Kozienicach z dnia 04.08.2020 r. na uchwałę Rady Gminy Grabów nad Pilicą z dnia 29.05.2020 r. Nr 15.87.2020 w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Grabów nad Pilicą wnosząc na podstawie art. 151 p.p.s.a. o oddalenie skargi.

Uzasadnienie

Prokurator Rejonowy w Kozienicach pismem z dnia 04.08.2020 r. zaskarżył przedmiotową uchwałę zarzucając jej naruszenie przepisów prawa materialnego oraz ustrojowego, tj. art. 4 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach w zw. z art. 7 i 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. w zw. z § 135 Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki Prawodawczej” polegającej na przekroczeniu zakresu delegacji ustawowej oraz art. 4 ust. 1 i 2 pkt 3 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz art. 7 i 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. poprzez niezrealizowanie ustawowego upoważnienia obligującego do określenia częstotliwości pozbywania się nieczystości ciekłych przez właścicieli nieruchomości wyposażonych w przydomowe oczyszczalnie ścieków i odesłanie w tym zakresie w § 23 ust. 2 regulaminu do instrukcji eksploatacji oczyszczalni.

W ocenie organu podniesione przez skarżącego zarzuty są bezzasadne.

Zgodnie z treścią art 94 Konstytucji RP organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa. Odzwierciedleniem powyższej zasady na gruncie ustawy o samorządzie gminnym jest art. 40 ust. 1, w myśl którego na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy. W niniejszej sprawie delegację ustawową do wydania przez radę gminy zaskarżonej uchwały, stanowi ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Odnosząc się kolejno do zarzutów skarżącego wskazać należy, że:

1. W odniesieniu do zarzutów dotyczących § 1 uchwały, Rozdział zatytułowany „Postanowienia ogólne” ma wyłącznie charakter informacyjny, porządkowy wskazujący jakie treści znajdują się w regulaminie. W ocenie organu nie sposób uznać, aby powtórzenie treści określonego przepisu w uchwale rady gminy stanowiło przekroczenie granic ustawowego upoważnienia. Pomimo niedoskonałości redakcyjnej związanej z nieznaczną modyfikacją wskazanego w skardze przepisu, nie jest ona na tyle istotna by mogła kwalifikować się do stwierdzenia nieważności. Biorąc pod uwagę ogólną funkcję § 1 jako przepisu wprowadzającego do uchwały i porządkującej jego treść pod względem przedmiotowym uznać należy, iż nie stanowi on naruszenia techniki prawodawczej, a tym samym nie uzasadnia stwierdzenia nieważności.
2. W odniesieniu do zarzutów dotyczących § 12 regulaminu wskazać należy, iż nie sposób zgodzić się z zarzutem skarżącego jakoby organ w tym zakresie odwoływał się do przepisów ustawy. Pomimo tego, że samodzielnie nie skonkretyzował wymogów dotyczących gromadzenia i usuwania powstających ścieków oraz nie wskazał konkretnych przepisów ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, organ określił warunki jakie muszą być spełnione żeby mycie pojazdów poza myjniami były dopuszczalne. Chodzi przede wszystkim o warunki zapewniające zgodnie z ustawą, odprowadzenie powstających ścieków do kanalizacji. Niewątpliwie zgodnie z zasadami logicznego myślenia, dla utrzymania porządku i czystości w zakresie mycia pojazdów najistotniejszym elementem jest kwestia pozbycia się ścieków związanych z tym procesem.
3. W odniesieniu do zarzutów dotyczących § 13 regulaminu wskazać należy, iż organ nie odwoływał się do treści przepisów ustawy. Pomimo niekompletności regulacji we wskazanym zakresie organ realizując zakładany ustawą cel w postaci zapewnienia ochrony środowiska i ludzi przed zagrożeniem, zanieczyszczeniem lub uciążliwościami stwarzanymi na skutek wykonywania czynności naprawczych pojazdu umieścił w treści regulaminu zapis, iż naprawa pojazdu nie może powodować uciążliwości dla właścicieli sąsiednich nieruchomości, co wpisuje się w delegację ustawową, a tym samym nie stanowi jej przekroczenia.
4. W odniesieniu do zarzutów dotyczących § 20 ust. 1 i 2 regulaminu wskazać należy, iż na podstawie art. 4 ust. 2 pkt 2 i 2a u.c.p.g. rada gminy została uprawniona do określenia szczegółowych warunków rozmieszczenia pojemników przeznaczonych na gromadzenie odpadów. Zapisy regulaminu stanowią wypełnienie delegacji ustawowej wynikającej z powyższego przepisu. W istocie zarzut prokuratora dotyczy wyłącznie użytego w regulaminie sformułowania „ w sposób”, które należy rozumieć jako określenie warunków rozmieszczenia pojemników na odpady tj. ich zlokalizowanie.
5. W odniesieniu do zarzutu dotyczącego § 22 ust. 2 uchwały wskazać należy, że art. 4 ust. 2

pkt 3 ustawy nakłada na radę gminy obowiązek określenia szczegółowych zasad utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, dotyczących m.in. wymagań w zakresie częstotliwości i sposobu odbierania odpadów komunalnych. Uregulowanie obowiązków właścicieli nieruchomości, w zakresie odpowiedniego udostępnienia pojemników na odpady umożliwiających ich odbiór, stanowi realizację wskazanego wymogu.

6. Podobnie regulacja zawarta w § 20 ust. 2 regulaminu nakładająca na właścicieli nieruchomości obowiązek zlokalizowania zbiornika bezodpływowego nieczystości ciekłych lub oczyszczalni przydomowej w sposób umożliwiający dojazd do nich pojazdu ascenizacyjnego w celu ich opróżnienia stanowi realizację ustawowego wymogu dotyczącego odbioru nieczystości ciekłych.
7. Odnosząc się do zarzutów dotyczących § 24 regulaminu wskazać należy, iż zawarta w tym przepisie regulacja ma na celu spowodowanie pozbywania się nieczystości w określony sposób i z określoną częstotliwością, a więc ma na celu realizację delegacji ustawowej wynikającej z art. 4 ust.2 pkt.3 w/w ustawy.
8. Odnosząc się do zarzutu dotyczącego treści § 26 ust. 1 regulaminu, nie sposób zgodzić się z twierdzeniem skarżącego jakoby został on sformułowany wbrew zasadom prawidłowej legislacji. Wskazać bowiem należy, iż konkretyzacja obowiązków spoczywających na osobach utrzymujących zwierzęta domowe została dokonana w kolejnych paragrafach regulaminu, a sama treść § 26 ust. 1 stanowi założenia ogólne oraz wskazuje cel wprowadzanych regulacji w zakresie obowiązków utrzymania zwierząt domowych.
9. Zarzut dotyczący treści § 27 ust. 2 regulaminu należy uznać za nietrafny. Wskazać bowiem należy, że skarżący z jednej strony zarzuca organowi zbytnią ogólność wprowadzonych przez organ regulacji z drugiej strony wskazuje, że organ wprowadził unormowania bardziej rygorystyczne niż regulacje aktów wyższego rzędu.
10. Podobnie w odniesieniu do zarzutów dotyczących § 27 ust. 3 i 4 regulaminu. Dodatkowo wskazać należy, iż skarżący bezzasadnie polemizuje z zasadnością wprowadzenia ograniczeń dotyczących generalnego nakazu wyprowadzania psów na smyczy, a w odniesieniu do niektórych z nich również w kagańcu. Należy bowiem podkreślić, iż skoro regulacja w tym zakresie mieści się w ramach delegacji ustawowej to oparcie zarzutu jedynie na wprowadzeniu przez organ rozwiązań rygorystycznych nie powoduje ich niezgodności z przepisem ogólnym. Z kolei prawidłowa interpretacja art. 4 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g. wskazuje na umocowanie gminy do wprowadzenia obowiązków zmierzających do zapewnienia ochrony przed zagrożeniem lub uciążliwością zwierząt dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku. Wprowadzenie nakazu wyprowadzania psa na smyczy, czy w kagańcu, nie tylko nie narusza prawa, ale też służy osiągnięciu celu, o którym mowa w art. 4 ust. 1 i 2 pkt 6 u.c.p.g., gdyż w istocie precyzuje obowiązek utrzymywania zwierzęcia na uwięzi właściwej dla tego gatunku. Tak sprawowana kontrola prowadzi do zminimalizowania uciążliwości i zagrożenia dla osób przebywających na terenie przeznaczonym do wspólnego użytku. Osiągnięcie celu w postaci ochrony przed uciążliwościami dla innych osób korzystających z terenów przeznaczonych do wspólnego użytku oraz ochrony przed zanieczyszczeniem takich terenów nie jest możliwe w inny sposób aniżeli poprzez wprowadzenie obowiązku prowadzenia psa na smyczy czy w kagańcu.
11. Odnosnie zarzutu dotyczącego § 30 ust. 3 regulaminu organ wprowadzając zakaz wprowadzania zwierząt do obiektów użyteczności publicznej realizował wskazany w art. 4 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g. cel jakim jest ochrona ludzi przed zagrożeniem ze strony zwierząt.
12. W odniesieniu do zarzutów dotyczących § 30 ust. 4 regulaminu wskazać należy, iż wymóg

ogrodzenia nieruchomości, na której przebywają zwierzęta niewątpliwie mieści się w „określeniu wymagań odnośnie utrzymywania zwierząt”. Wprowadzone regulacje mają bowiem zabezpieczyć przed samodzielnym i niekontrolowanym wydostaniem się zwierzęcia na tereny przeznaczone do wspólnego użytku, a tym samym określają wymagania dotyczące utrzymywania zwierząt.

13. Zarzut dotyczący § 31 ust. 1 regulaminu sprowadza się w istocie do stwierdzenia, że określenie warunków nie jest tożsame z określeniem wymagań. W ocenie organu nie sposób się zgodzić ze stanowiskiem skarżącego, że samo użycie słowa „warunki” dyskwalifikuje wskazany zapis. W istocie sens zaskarżonego zapisu, pomimo użycia słowa „warunki” zamiast „wymagania”, pozostaje ten sam.
14. W odniesieniu do § 23 ust. 2 regulaminu wskazać należy, iż jego treść wynika z faktu, że warunki techniczne jakim odpowiada dana oczyszczalnia niejako determinuje częstotliwość pozbywania się nieczystości, a w konsekwencji odniesienie się do tych parametrów jest w pełni uzasadnione.

Zgodnie z brzmieniem art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym uchwały organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. W ust. 4 zastrzeżono jednak, że w przypadku nieistotnego naruszenia prawa organ nadzoru nie stwierdza nieważności uchwały lub zarządzenia, ograniczając się do wskazania, iż uchwałę lub zarządzenie wydano z naruszeniem prawa. Podstawą do stwierdzenia nieważności są więc tylko takie naruszenia prawa, które wykraczają poza kategorię „nieistotnych”. Mając na uwadze powyższe, aby stwierdzić że uchwała organu gminy jest nieważna musi dojść do istotnego naruszenia prawa. Pojęcie to określane jest w orzecznictwie jako „(...) uchybienie prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Jedną z form takiego istotnego naruszenia przepisów prawa jest wydanie aktu prawa miejscowego z przekroczeniem delegacji ustawowej, czy też, (...) , bez istnienia takiej ustawowej delegacji”. (*Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego siedziba w Kielcach z dnia 17 stycznia 2019 r. II SA/Ke 737/18*). Z kolei Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z dnia 14 lutego 2020 r. w sprawie prowadzonej za sygnaturą IV SA/Po 1046/19 definiuje jako istotne naruszenie prawa „(...) takiego rodzaju naruszenia jak: podjęcie uchwały przez organ niewłaściwy, brak podstawy prawnej do podjęcia uchwały określonej treści, niewłaściwe zastosowanie przepisu prawnego będącego podstawą podjęcia uchwały, naruszenia procedury podjęcia uchwały (...). Stwierdzenie nieważności uchwały może nastąpić tylko wtedy, gdy uchwała pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym”.

Z uwagi na fakt, że w niniejszej sprawie nie doszło do przekroczenia zakresu delegacji ustawowej, nie doszło także do istotnego naruszenia prawa, skarga prokuratora nie zasługuje na uwzględnienie.

Powołując się w tym miejscu na wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 24 czerwca 2020 r. w sprawie prowadzonej za sygn. akt II SA/Go 104/20 wskazać należy, iż „Znaczenie dla oceny generalnej kompetencji uchwałodawczej gmin mają gwarancje samodzielności jednostki samorządu terytorialnego wynikające z przepisów art. 6 i 7 u.s.g. w związku z art. 163 i art. 165 Konstytucji RP oraz wyrażone w art. 3 ust. 1 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego - prawo i zdolność społeczności lokalnych do kierowania i zarządzania powierzoną im częścią spraw publicznych samodzielnie i na własną odpowiedzialność. Z gwarancji tych, będących wyrazem podejścia decentralizacyjnego w modelu sprawowania władzy publicznej, wprowadzać należy normy kolizyjne służące rozstrzygnięciu wątpliwości i sporów dotyczących praw

podmiotowych i kompetencji (w tym prawodawczych) organów samorządu terytorialnego. Te właśnie normy w przypadku konstruowania przez ustawodawcę delegacji do stanowienia aktów prawa miejscowego przemawiają, w razie uzasadnionych wątpliwości, na korzyść uprawnień samorządowych".

Mając na uwadze powyższą argumentację, wnoszę jak na wstępie.

WÓJT

inż. Euzebiusz Strzelczyk