

**UCHWAŁA NR XIV/62/2015
RADY GMINY PERZÓW**

z dnia 14 grudnia 2015 r.

w sprawie przekazania do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu skargi Prokuratora Rejonowego w Kępnie na uchwałę Nr XXVI/127/2012 Rady Gminy Perzów z dnia 20 grudnia 2012 r. w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Perzów (Dz. Urz. Woj. Wielkopolskiego z 2013 r. poz. 811; ze zm.).

Na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2015 r. poz. 1515), w związku z art. 54 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012 r. poz. 270; ze zmianami) uchwala się, co następuje :

§ 1. Nie uwzględnąć skargi Prokuratora Rejonowego w Kępnie i uznać ją za bezzasadną

§ 2. Przekazać do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu skargę Prokuratora Rejonowego w Kępnie wniesioną dnia 2 grudnia 2015 r. na uchwałę Nr XXVI/127/2012 Rady Gminy Perzów z dnia 20 grudnia 2012 r. w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Perzów (Dz. Urz. Woj. Wielkopolskiego z 2013 r. poz. 811; ze zm.) wraz odpowiedzią na skargę i aktami sprawy.

§ 3. Wykonanie uchwały powierza się Wójtowi Gminy Perzów.

§ 4. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

**PRZEWODNICZĄCA RADY
GMINY PERZÓW**


Renata Włodarczyk

Uzasadnienie
do Uchwały Nr XIV/62/2015

Rady Gminy Perzów z dnia 14 grudnia 2015 r.

w sprawie przekazania do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu skargi Prokuratora Rejonowego w Kępnie na uchwałę Nr XXVI/127/2012 Rady Gminy Perzów z dnia 20 grudnia 2012 r. w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Perzów (Dz. Urz. Woj. Wielkopolskiego z 2013 r. poz. 811; ze zm.).

W dniu 2 grudnia 2015 r. wpłynęła do Urzędu Gminy w Perzowie skarga Prokuratora Rejonowego w Kępnie na uchwałę na uchwałę Nr XXVI/127/2012 Rady Gminy Perzów z dnia 20 grudnia 2012 r. w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Perzów (Dz. Urz. Woj. Wielkopolskiego z 2013 r. poz. 811; ze zm.), domagając stwierdzenia jej nieważności.

W skardze Prokurator Rejonowy w Kępnie zarzucił uchwale Rady Gminy Perzów rażące naruszenie przepisów rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie zasad techniki prawodawczej (Dz. U. Nr 100, poz. 908) (dalej zwanego: „ztp”), mianowicie § 135, § 137, § 146 i § 147 tego aktu prawnego, w związku z art. 4 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2013 r. poz. 1399; ze zm.) poprzez zamieszczenie w uchwale regulacji wykraczających poza zakres delegacji ustawowej do wydania uchwały oraz powtórzenie w treści uchwały przepisów ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (dalej zwanej: „ucpg”).

Skarga nie zasługuje na uwzględnienie w częściach odnoszących się do następujących zarzutów, z przyczyn podanych poniżej:

1) odniesienie do zarzutów powtórzenia przepisów zawartych w aktach wyższego rzędu:

- § 2 pkt 2 uchwały – nie stanowi powtórzenia przepisu ustawy, lecz w sposób wyraźny odsyła do treści pojęcia „nieruchomości” określonego w art. 46 Kodeksu cywilnego, wymieniając w treści tenże przepis Kodeksu. Rodzaje nieruchomości, wymienione w lit. a – c tego punktu są rodzajami, do których rozróżnienia daje podstawę w. cyt. art. 46 Kc.
- § 2 pkt 6 uchwały – nie stanowi, jak twierdzi skarżący „zdefiniowania” pojęcia budynku mieszkalnego jednorodzinnego przez powtórzenie, lecz przytacza *in extenso* wskazany przepis Prawa budowlanego, podając powołanie się na tenże przepis,
- § 2 pkt 7 uchwały – nie stanowi zdefiniowania pojęcia budynku zamieszkania zbiorowego przez powtórzenie, lecz przytacza *in extenso* wskazany przepis rozporządzenia w sprawie warunków technicznych jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, podając powołanie się na tenże konkretny przepis,
- § 2 pkt 8 uchwały - nie stanowi zdefiniowania pojęcia zabudowy jednorodzinnej przez powtórzenie, lecz przytacza *in extenso* wskazany przepis rozporządzenia w sprawie warunków technicznych jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, podając powołanie się na tenże konkretny przepis,
- § 2 pkt 9 uchwały – nie stanowi powtórzenia, jak twierdzi skarżący regulacji - § 3 pkt 4 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, gdyż przepisy te (w tym wskazany przez skarżącego) nie definiują zabudowy wielorodzinnej. Pojęcie zabudowy wielorodzinnej w treści uchwały podano poprzez wskazanie na konkretny przepis w/w rozporządzenia o warunkach technicznych budynków, określając jedynie *a contrario*, że jest to zabudowa nie będąca jednorodziną w rozumieniu powołanego przepisu rozporządzenia,
- § 2 pkt 10 uchwały - nie stanowi zdefiniowania pojęcia zabudowy zagrodowej przez powtórzenie, lecz przytacza *in extenso* wskazany przepis rozporządzenia w sprawie warunków technicznych jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, podając powołanie się na tenże konkretny przepis,
- § 2 pkt 11 uchwały - nie stanowi zdefiniowania pojęcia budynku użyteczności publicznej przez powtórzenie, lecz przytacza *in extenso* wskazany przepis rozporządzenia w sprawie warunków technicznych jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, podając powołanie się na tenże konkretny przepis,

- § 2 pkt 12 uchwały - nie stanowi zdefiniowania pojęcia punktu selektywnego zbierania odpadów komunalnych przez powtórzenie, lecz przytaczawszany przepis ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, który definicję taką zawiera, podając powołanie się na tenże konkretny przepis. Ponadto wprowadza wyłącznie na potrzeby uchwały skrót tego pojęcia : „PSZOK”, nie występujący w w/w akcie wyższego rzędu,
- § 2 pkt 13 uchwały - - nie stanowi zdefiniowania pojęcia odpadów komunalnych przez powtórzenie, lecz przytacza *in extenso* wskazany przepis ustawy o odpadach, podając powołanie się na tenże konkretny przepis. Zaznaczyć należy, że odniesienie następuje do treści ustawy o odpadach w brzmieniu obowiązującym w dacie podejmowania uchwały, więc na dzień 20 grudnia 2012 r. podczas gdy nowa ustawa o odpadach z dnia 14 grudnia 2012 r. weszła w życie z dniem 31 stycznia 2013 r.,
- § 2 pkt 15 uchwały – w uchwale nie użyto pojęcia: „odpady ulegające biodegeneracji” – jak to zarzuca skarżący, lecz: „odpady ulegające biodegradacji”. Niezależnie od tego nie ma tutaj zdefiniowania pojęcia odpadów ulegających biodegradacji przez powtórzenie, lecz przytoczenie *in extenso* wskazanego przepisu ustawy o odpadach, w jej brzmieniu obowiązującym w dacie podejmowania uchwały, podając powołanie się na tenże konkretny przepis. Co więcej, pojęcie to określono w uchwale również w odniesieniu do regulacji odnoszącej się do strumienia odpadów komunalnych, wymienionych w wojewódzkim planie gospodarki (WPGO),
- § 2 pkt 16 uchwały - nie stanowi zdefiniowania pojęcia odpadów zielonych przez powtórzenie, lecz przytacza *in extenso* wskazany przepis ustawy o odpadach, podając powołanie się na tenże konkretny przepis. Zaznaczyć należy, że odniesienie następuje do treści ustawy o odpadach w brzmieniu obowiązującym w dacie podejmowania uchwały,
- § 2 pkt 19 uchwały - nie stanowi zdefiniowania pojęcia odpadów niebezpiecznych przez powtórzenie, lecz przytacza *in extenso* wskazany przepis ustawy o odpadach, podając powołanie się na tenże konkretny przepis. Zaznaczyć należy, że odniesienie następuje do treści ustawy o odpadach w brzmieniu obowiązującym w dacie podejmowania uchwały. Ponadto w punkcie tym podano przykładowe (poprzez użycie „,np.”) wyliczenie niektórych rodzajów odpadów niebezpiecznych, określonych w treści załączników do ustawy o odpadach,
- § 2 pkt 27 uchwały - nie stanowi zdefiniowania pojęcia zwierząt domowych przez powtórzenie, lecz przytaczawszany przepis ustawy o ochronie zwierząt, podając powołanie się na tenże konkretny przepis,
- § 2 pkt 28 uchwały - nie stanowi zdefiniowania pojęcia zwierząt gospodarskich przez powtórzenie, lecz przytaczawszany przepis ustawy o ochronie zwierząt, podając powołanie się na tenże konkretny przepis. Ponadto podaje konkretny przepis ustawy o hodowli i rozrodzie zwierząt gospodarskich (art. 2 pkt 1), który zawiera wyliczenie gatunków tego rodzaju zwierząt,
- § 2 pkt 29 uchwały - nie stanowi zdefiniowania pojęcia zwierząt bezdomnych przez powtórzenie, lecz przytaczawszany przepis ustawy o ochronie zwierząt, podając powołanie się na tenże konkretny przepis.

Reasumując powyższe, wskazać należy, że w judykaturze występują poglądy o możliwości w drodze wyjątku powtórzenia w aktach niższego rzędu zapisów aktów wyższego rzędu, z zastrzeżeniem jednakże, że powtórzenia takie stanowiłyby dosłowne przytoczenie regulacji aktów wyższego rzędu i następowałyby z jednoczesnym powołaniem się na konkretny przepis regulujący daną kwestię [wyroki WSA: we Wrocławiu z dnia 31.11.2006 r.; II SA/Wr 745/06, we Wrocławiu z dnia 15.03.2007 r. ; II SA/Wr 521/06, w Poznaniu z dnia 22.04.2015 r.; II SA/Po 1284/14, w Poznaniu z dnia 30.11.2015 r.; IV SA/Po 441/1].

Powyższej argumentacji nie można wprawdzie odnosić wprost do innych zarzutów podniesionych przez skarżącego objętych tym samym zarzutem powtórzeń oraz przekroczenia upoważnienia ustawowego, niemniej jednak odnosząc się do nich należy wskazać, co następuje:

- § 2 pkt 3 uchwały, § 2 pkt 21, pkt 22 i pkt 23 uchwały oraz § 4 pkt 1, 2, 3 uchwały – regulacje ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach przytoczono w tym przepisie uchwały, uczyniono to jednak *in extenso* . Nie powołano się wprawdzie na odpowiednie regulacje, zawarte w art. 2 i 5 tej ustawy, jednakże względy czytelności i komunikatywności zadecydowały o ich zamieszczeniu i usystematyzowaniu w jednej jednostce redakcyjnej uchwały,

- § 4 pkt 6 uchwały – skarżący zarzuca, iż zamieszczenie tego przepisu wykracza poza delegację ustawową. Wskazać więc należy na przepis art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, który stanowi o określeniu w Regulaminie wymagań utrzymania czystości i porządku m. in. w zakresie uprzątnięcia innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego. Stąd delegacja ustawowa obejmuje obowiązek właścicieli nieruchomości służących do użytku publicznego do tego rodzaju zachowań,
- § 4 pkt 7 uchwały – wprowadzie treść tego przepisu uchwały zawiera w początkowej jego części powtórzenie zapisu art. 5 ust. 1 pkt 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, to jednak całość tej regulacji uchwały stanowi wykonanie delegacji, zawartej w art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b tej ustawy. Określa bowiem szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące w tym przypadku uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z chodników położonych wzdłuż nieruchomości; innymi słowy wskazuje jakie szczegółowe zasady należy stosować realizując ten ustawowy obowiązek.
- § 4 pkt 9 uchwały – obowiązek zawarty w tym przepisie uchwały dotyczy nieruchomości służących do użytku publicznego, nie zaś jak zakłada skarżący – nieruchomości będących własnością osób fizycznych. W tym przepisie uchwały zawarto bowiem zastrzeżenie odnoszące się do § 2 pkt 7 rozporządzenia MSWiA w sprawie warunków technicznych użytkowania budynków mieszkalnych (Dz. U. Nr 74, poz. 836; ze zm.), z którego wnioskować należy, że użytkowanie budynków musi uwzględniać ochronę uzasadnionych interesów osób trzecich; stąd przepis ten ma na celu wyłącznie niedopuszczenie do powstawania zagrożeń wskutek nawisów i sopli z części nieruchomości oddziałujących na tereny nieruchomości użytkowanych publicznie.

2) odniesienie do zarzutów przekroczenia delegacji ustawowej :

- § 4 pkt 10 - 26 uchwały (za wyjątkiem pkt 21).

Przyznać trzeba, że w zakresie delegacji ustawowej, zawartej w art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach brak bezpośredniego, wyrażonego *expressis verbis* upoważnienia dla uregulowania w treści Regulaminu takiego katalogu szczegółowych kwestii, jak zawarte w wymienionych powyżej przepisach uchwały.

Można jedynie podać, że wprowadzając do uchwały te zapisy, rada kierowała się zamieszczeniem w Regulaminie kompleksowej regulacji spraw związanych z utrzymaniem stanu czystości i porządku na terenach nieruchomości, wynikających z obowiązujących w tym zakresie regulacji oraz względami racjonalności, mając na uwadze względy całościowego i komunikatywnego dla adresatów przepisów określenia spraw związanych z zakresem czystości i porządku w gminie.

- § 7 i § 8 uchwały – zakazy i obowiązki określone w przepisach tego paragrafu uchwały stanowią zbiór zachowań pozostających w sprzeczności z zachowaniami prawnie dozwolonymi (§ 7), obowiązku natomiast odnoszące się do placów zabaw i piaskownic dla dzieci (§ 8) mają na względzie zapewnienie należytego stanu higieniczno-sanitarnego tych urządzeń w celu bezpieczeństwa zdrowia i życia ich użytkowników. Wszystkie one obejmują swoim zakresem sprawy utrzymania porządku i czystości. W tym kontekście ich zamieszczenie w Regulaminie jest uzasadnione ze względu na komunikatywność i czytelność dla adresatów uchwały.
- § 9 uchwały – przepis ten reguluje specyficzne położenie względem siebie nieruchomości zabudowanych i konieczny w związku z tym sposób korzystania z nieruchomości sąsiednich. Zamieszczenie tej regulacji miało na celu uregulowanie wszelkich mogących powstać wątpliwości co do utrzymywania czystości i porządku w tego rodzaju stanach faktycznych.
- § 32 ust. 2 i 3 uchwały – przepisy te stanowią wykonanie delegacji ustawowej obligującej radę gminy do określenia szczegółowych zasad utrzymania czystości i porządku, dotyczących obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe (w tym przypadku psy), mających na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi (art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy). Nie można więc zgodzić się z podniesionym w tym miejscu zarzutem wykroczenia poza ustawowe upoważnienie.

3) odniesienie do pozostałych zarzutów :

- § 30 uchwały – zdaniem skarżącego przepis ten nie wskazuje adresata wymagań, co czyni go niewykonalnym. Niewątpliwie adresatem zapisów tego przepisu jest Gmina. Przepis ma bowiem odniesienie do regionalizacji gospodarki odpadami, która odbywa się w województwie w oparciu o regionalne oraz zastępcze instalacje do przetwarzania odpadów. Przepis określa numer regionu, w skład którego wchodzi Gmina Perzów oraz wymienia instalację – ZZO „Inwestor-Kępno” do korzystania z której jest obowiązana. Tym samym więc przepis konkretyzuje „punkt docelowy” prowadzonej na terenie gminy gospodarki odpadami.
- § 33 ust. 1 - 4 uchwały – skarżący podnosi, iż regulacje odnoszące się do znakowania psów wykraczają poza delegację ustawy, określającą treść Regulaminu. Nie dzieląc zapatrywania skarżącego, wskazać trzeba na zgodność nałożonego obowiązku z treścią delegacji ustawowej z art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy. Przepisy uchwały w tej części wskazują, że znakowanie związane jest z umożliwieniem identyfikacji na wypadek stwarzania przez zwierzę zagrożenia dla życia lub zdrowia. Pomimo, iż nałożono ten obowiązek, posiadacze psów nie są obciążeni opłatą z tego tytułu; gmina nie wprowadziła więc pozbawionej podstaw ustawowych „daniny publicznej”. Oczywiście jest, iż realizacja tego przepisu ma związek (na co wskazuje też skarżący) z przetwarzaniem danych osobowych. W przepisie art. 23 ust. 1 pkt 2 i 4 ustawy o ochronie danych osobowych zawarto normy dopuszczające przetwarzanie danych osobowych gdy jest to niezbędne dla zrealizowania uprawnienia lub spełnienia obowiązku wynikającego z przepisu prawa, jak również gdy jest to niezbędne do wykonania określonych prawem zadań realizowanych dla dobra publicznego. Za uprawnionym wprowadzeniem nieodpłatnego znakowania psów przemawiają więc również wymienione przepisy umożliwiające przetwarzanie danych osobowych.
- § 36 uchwały – przyznać należy, jak podnosi to skarżący, że określenie pór roku „wiosny i jesieni” nie oznacza konkretnych terminów przeprowadzania deratyzacji. Uchwalodawca przyjął w tej regulacji powszechnie przyjęte w Polsce wyodrębnienie w kalendarzu miesięcy przyporządkowanych poszczególnym porom roku. Przy takim założeniu terminami, o które chodzi w tym przepisie są niewątpliwie : marzec, kwiecień i maj oraz wrzesień, październik i listopad.
- § 36 uchwały – Zgodzić można się ze skarżącym, że regulacje odnośnie kontroli zamieszczono w rozdziale 4c ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Niemniej jednak przepis ten zamieszczono w uchwale w celach informacyjnych, dla podkreślenia znaczenia zawartych w Regulaminie regulacji. Ponadto uznać go można za dopuszczalne powtórzenie regulacji aktu wyższego rzędu, jako że nie wprowadza on żadnych zasad, ani procedur w sposób odmienny od regulacji ustawowych.
- § 38 uchwały – skarżący podnosi przekroczenie delegacji ustawowej do zamieszczenia tego przepisu. Zgodzić należy się z twierdzeniem, że Regulamin określający zasady utrzymania porządku i czystości w gminie nie jest przepisem porządkowym, który może przewidywać karę grzywny. Z tego względu rada gminy nie może samodzielnie ustanawiać odpowiedzialności karnej za nieprzestrzeganie postanowień zawartych w tej uchwale, tym bardziej, że jest to uregulowane ustawowo.

Wskazać należy jednak, iż ten przepis uchwały nie stanowi wprowadzenia do Regulaminu przepisu karnego w przewidzianej dla takowego postaci (zbudowanego z dyspozycji i sankcji). Przepisem karnym jest bowiem jednostka tekstu prawnego zredagowana w formie zdania oznajmującego, w trybie niedokonanym opisująca określone zachowanie i przewidzianą za to zachowanie sankcję o charakterze represyjnym. Skoro więc § 38 nie przybiera takiej postaci, posiada charakter wyłącznie informacyjny.

Mając na uwadze powyższe skarga nie zasługuje na uwzględnienie.

Kierując się względami ostrożności procesowej, nie można zgodzić się z wnioskiem skarżącego co do uchylenia uchwały w całości, wobec jak twierdzi, szerokiego zakresu stwierdzonych uchybień, co uniemożliwiłoby dalsze funkcjonowanie uchwały w obrocie prawnym. Nawet zakładając, że Sąd podzieliłby wszystkie podniesione zarzuty, uchwała nie byłaby pozbawiona waloru aktu wydanego w delegacji art. 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Stosownie do postanowień art. 54 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012 r. poz. 270; ze zm.) skargę do sądu administracyjnego wnosi się za pośrednictwem organu, którego działanie, bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania jest przedmiotem skargi. Organ, o którym mowa w § 1, przekazuje skargę sądowi wraz z aktami sprawy i odpowiedzią na skargę w terminie trzydziestu dni od dnia jej wniesienia (art. 54 § 2 ww. ustawy).

Z uwagi na powyższe okoliczności, przekazanie przedmiotowej skargi Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu w Poznaniu oraz wniesienie na nią odpowiedzi, do czego obowiązany jest Wójt

Gminy Perzów, znajduje uzasadnienie i rodzi potrzebę podjęcia przez Radę Gminy Perzów niniejszej uchwały.

WÓJT
mgr Danuta Froń