

**UCHWAŁA NR XI/79/2019
RADY GMINY PERZÓW**

z dnia 11 grudnia 2019 r.

w sprawie przekazania do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu skargi Prokuratora Okręgowego w Ostrowie Wielkopolskim na uchwałę Nr V/38/2019 Rady Gminy Perzów z dnia 28 marca 2019 r. w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Perzów (Dz. Urz. Woj. Wielkopolskiego z 2019 r. poz. 3705).

Na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506; ze zmianami), w związku z art. 54 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2019 r. poz. 2325; ze zmianami) uchwala się, co następuje:

§ 1. 1. Uznać skargę Prokuratora Okręgowego w Ostrowie Wielkopolskim, na uchwałę Nr V/38/2019 Rady Gminy Perzów z dnia 28 marca 2019 r. w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Perzów (Dz. Urz. Woj. Wielkopolskiego z 2019 r. poz. 3705) za zasadną w części, w pozostałej zaś części skargi nie uwzględnąć.

2. Zakres częściowego uwzględnienia skargi oraz zakres uznania jej częściowej bezzasadności określa szczegółowo uzasadnienie do uchwały.

§ 2. Przekazać do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu skargę Prokuratora Okręgowego w Ostrowie Wielkopolskim wniesioną dnia 14 listopada 2019 r. na uchwałę Nr V/38/2019 Rady Gminy Perzów z dnia 28 marca 2019 r. w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Perzów (Dz. Urz. Woj. Wielkopolskiego z 2019 r. poz. 3705) wraz odpowiedzią na skargę i aktami sprawy.

§ 3. Wykonanie uchwały powierza się Wójtowi Gminy Perzów.

§ 4. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Przewodniczący Rady Gminy
Perzów


Przemysław Łytka

Uzasadnienie
do uchwały Nr XI/79/2019 Rady Gminy Perzów
z dnia 11 grudnia 2019 r.

w sprawie przekazania do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu skargi Prokuratora Okręgowego w Ostrowie Wielkopolskim na uchwałę Nr V/38/2019 Rady Gminy Perzów z dnia 28 marca 2019 r. w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Perzów (Dz. Urz. Woj. Wielkopolskiego z 2019 r. poz. 3705).

W dniu 14 listopada 2019 r. wpłynęła do Urzędu Gminy w Perzowie skarga Prokuratora Okręgowego w Ostrowie Wlkp. na uchwałę na uchwałę Nr V/38/2019 Rady Gminy Perzów z dnia 28 marca 2019 r. w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Perzów (Dz. Urz. Woj. Wielkopolskiego z 2019 r. poz. 3705). Prokurator, działający na zasadzie art. 50 § 1 i art. 53 § 3, w zw. z art. 3 § 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2019 r. poz. 2325; ze zm.) – dalej: „ppsa”. Prokurator zarzucił uchwałę 12 naruszeń prawa materialnego i wniósł o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w części określonej wskazanymi w skardze jednostkami redakcyjnymi uchwały.

W skardze Prokurator Okręgowy w Ostrowie Wielkopolskim zarzucił uchwałę Rady Gminy Perzów rażące naruszenie przepisów prawa materialnego, rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie zasad techniki prawodawczej (Dz. U. z 2016 r. poz. 283) - dalej zwanego : „ZTP”), mianowicie § 118 oraz § 143 tego aktu prawnego, w związku z art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2019 r. poz. 2010) – dalej: „ucpg”, poprzez zamieszczenie w uchwale regulacji wykraczających poza zakres delegacji ustawowej do wydania uchwały oraz powtórzenie w treści uchwały przepisów obowiązujących już regulacji ustawowych.

Jak zawarto to w treści § 1 uchwały skarga jest częściowo zasadna, w pozostałej zaś części nie zasługuje na uwzględnienie.

Poniżej zawarto ustosunkowanie się do poszczególnych zarzutów (uszeregowanym chronologicznie – zgodnie z ich kolejnością w treści skargi). Są to zarzuty następujące :

1) powtórzenie w uchwale w § 1 ust. 1 pkt 1 lit. b i c oraz w pkt 2-7 zapisów art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c i lit. d i pkt 2, 3 oraz pkt 5 – 8 ucpg. W istocie, wymienione przepisy Regulaminu odpowiadają ich brzmieniem treści wymienionych przepisów ucpg, jednakże zarzut powtórzenia regulacji dokonanej ustawą w akcie niższego rzędu nie zasługuje w tym przypadku na uwzględnienie, jeśli już – to co najwyżej można tutaj mówić o nieistotnym naruszeniu prawa (inaczej niż chce skarżący).

Wymienione w zarzucie jednostki redakcyjne tekstu uchwały stanowią literalne odzwierciedlenie treści „zakresu delegacji ustawowej”, innymi słowy zakresu regulacji uchwały w sprawie Regulaminu. Zakres regulacji zaskarżonej uchwały zawarty w § 1 ust. 1 Regulaminu jest powtórzeniem przepisów ustawy (ucpg) w takim samym znaczeniu, jak tytuły poszczególnych rozdziałów, bądź wstępne fragmenty treści niektórych paragrafów uchwały.

Jak wyjaśnia WSA w Poznaniu : „(...) uchwała rady gminy nie może regulować jeszcze raz tego, co jest już zawarte w obowiązującej ustawie. Takie przepisy uchwały, jako istotnie naruszające prawo, są nieważne. Trzeba, bowiem liczyć się z tym, że powtórzony przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go powtórzono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy.” [https://sip.lex.pl/\[wyrok WSA w Poznaniu z 03.02.2015 r.; IV SA/Po 582/14\]](https://sip.lex.pl/[wyrok WSA w Poznaniu z 03.02.2015 r.; IV SA/Po 582/14]).

Zamieszczenie więc na wstępie uchwały zakresu jej regulacji, zgodne z treścią delegacji oznaczenie rozdziałów uchwały i użycie w poszczególnych paragrafach sformułowań wprost z art. 4 ust. 2 ucpg nie stanowi niedozwolonego powtórzenia w rozumieniu §118 ZTP. **Zarzut nie jest więc zasadny.**

2) przekroczenie ustawowego upoważnienia z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c ucpg poprzez wprowadzenie w § 3 ust. 1 uchwały nakazu niezwłocznego uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń. Zdaniem skarżącego – Gmina nie może (brak podstaw w delegacji ustawy) określać częstotliwości uprzątnania z części nieruchomości służących do publicznego użytku śniegu, błota, itp. **Z zarzutem tym nie można się zgodzić.** Przywołane wprawdzie w skardze wyroki sądów administracyjnych kwestionują wprawdzie użycie w treści regulaminów określenia o „niezwłocznym uprzątnięciu błota...” (jak w § 3 ust. 1 skarżonej uchwały), jednakże zdaniem Gminy użycie takiego określenia mieści się w zakresie

delegacji z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit c ucpg.

W myśl tej delegacji rada gminy określić ma „szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące wymagań w zakresie (m. in.) uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego.”. Na gruncie języka polskiego określenie „wymaganie” rozumieć należy jako : warunek lub zespół warunków, którym ktoś lub coś musi odpowiadać; wymagać – to domagać się, życzyć sobie czegoś kategorycznie [por. *Słownik języka polskiego PWN*; serwis grupy PWN - <https://sjp.pwn.pl/slowniki/wymaganie.html>].

Tym samym chybiłoby być czynienie w omawianej kwestii (art. 4 ust. 2 pkt 1 lit c ucpg) analogii z określaniem „wymagań w zakresie : częstotliwości i sposobu pozbywania się odpadów komunalnych..... , o czym mowa w art. 4 ust. 1 pkt 3 ucpg). Użycie określenia „niezwłocznie” nie ma związku z „częstotliwością wykonywania jakiejś czynności” – jak chce skarżący. Odnosi się bowiem do spełnienia oczekiwanego (nakazywanego) warunku, który określa w miarę możliwości szybko – bez zbędnej zwłoki - wykonanie danej czynności. Zarzut jest więc nieuprawniony, a zaskarżany zapis mieści się w granicach delegacji ustawy ucpg.

3) przekroczenie ustawowego upoważnienia z art. 4 ust. 2 ucpg poprzez wskazanie w § 3 ust. 2 pkt 1 i 3 uchwały rodzaju czynności uznanych za uprzątnięcie zanieczyszczeń oraz czasookresu likwidacji materiału użytego do likwidacji śliskości chodnika. Odnosząc się do tego zarzutu przychodzi podtrzymać argumentację przywołaną w odniesieniu się do zarzutu zawartego powyżej w pkt-cie 2. Wymagania w zakresie uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości polegają wszak na opisanu tychże wymagań – co uczyniono w tym przepisie uchwały. Natomiast „koszenie, zmiatanie, zbieranie..... oraz uprzątnięcie materiału do likwidacji śliskości...” po okresie mrozów jest wskazaniem oczywistych zachowań związanych z zakresem omawianej delegacji z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c ucpg. **Z tych przyczyn z zarzutem nie można się zgodzić.**

4) przekroczenie ustawowego upoważnienia z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. d ucpg poprzez ograniczenie w § 5 ust. 1 pkt 3 uchwały możliwości mycia samochodów jedynie w części obejmującej nadwozie. W tym miejscu odwołać się trzeba ponownie do argumentacji przytoczonej w powyższych pkt-ach 2 i 3; chodzi o odwołanie się do literalnego brzmienia normy delegacyjnej – nakazującą radzie określenie „szczegółowych zasad utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczących wymagań w zakresie: mycia (...) pojazdów samochodowych poza myjniami

Oznacza to, że ustawa upoważnia radę gminy do określenia w regulaminie zasad dotyczących wymagań w zakresie mycia pojazdów poza myjniami. Ucpg dopuszcza *mycie* pojazdów na terenie posesji właściciela nieruchomości poza myjniami. Rzeczą zaś rady podejmującej uchwałę w tym zakresie jest wskazanie warunków, by opisane wyżej czynności były dopuszczalne, w tym zwłaszcza zapewniających usuwanie powstających w ich następstwie zanieczyszczeń. Ograniczenie w zapisie § 5 ust. 1 pkt 3 do mycia jedynie karoserii, w powiązaniu z warunkami określonymi w § 5 ust. 1 pkt 1 i 2 uchwały stanowi spójną regulację. Nie trzeba tutaj omawiać różnic w zagrożeniach dla środowiska jakie powoduje mycie karoserii (przy spełnieniu warunków z pkt 1 i 2) i myciem części silnikowej pojazdu, gdyż różnica wydaje się oczywista na korzyść mycia tylko karoserii. **W związku z tym zarzut skargi nie jest zasadny.**

5) przekroczenie ustawowego upoważnienia z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. d ucpg poprzez ograniczenie w § 5 ust. 2 pkt 1 (w skardze jest: „§ 3 ust. 2 pkt 1”) Regulaminu możliwości naprawy pojazdów do tych należących do właściciela nieruchomości oraz w § 5 ust. 2 pkt 3 (w skardze jest: „§ 3 ust. 2 pkt 3”) poprzez ograniczenie możliwości napraw do naprawy w sposób „nie stwarzający uciążliwości”. Uznać trzeba, że ucpg dopuszcza mycie pojazdów na terenie posesji właściciela nieruchomości poza myjniami. Rzeczą zaś rady podejmującej uchwałę w tym zakresie jest wskazanie warunków, by opisane wyżej czynności były dopuszczalne, w tym zwłaszcza zapewniających usuwanie powstających w ich następstwie zanieczyszczeń.

Przyznać trzeba w tym miejscu, że skarżący słusznie kwestionuje posłużenie się w § 5 ust. 2 pkt 3 Regulaminu bliżej nieokreślonym i nieostрым pojęciem: „nie stwarzania uciążliwości” dla właścicieli nieruchomości sąsiednich. Akt prawa miejscowego nie może zawierać w swej treści tego rodzaju określeń, a ponadto również zastępować (powielać) regulacji aktów wyższego rzędu – w tym przypadku zakazu imisji określonego w art. 144 Kodeksu cywilnego. **Stąd zarzut ten jest trafny.**

6) przekroczenie ustawowego upoważnienia z art. 4 ust. 2 pkt 2 ucpg poprzez wskazanie w § 6 pkt 6 (w skardze jest: „ust. 6”) oraz w § 8 ust. 4 uchwały zakazu gromadzenia w pojemnikach na odpady komunalne i koszach ulicznych określonych rodzajów odpadów. Zarzut ten należy podzielić

w odniesieniu do posłużenia w treści § 6 pkt 6 w § 8 ust. 4 Regulaminu pojęciami określającymi odpady o charakterze innym niż komunalne. W związku z tym **zarzut nieważności jest uzasadniony w tym zakresie i w odniesieniu do użytych w w/w przepisach uchwały określeń.**

7) przekroczenie ustawowego upoważnienia z art. 4 ust. 2; poprzez zamieszczenie bez upoważnienia ustawy obowiązku odrębnego gromadzenia nieczystości ciekłych oraz gnojówki i gnojowicy w przypadku prowadzenia działalności rolniczo – hodowlanej (§ 6 pkt 9) (w skardze jest: „ust. 9”). Zgodzić należy się z zarzutem uregulowania w Regulaminie wydany w oparciu o ucpg kwestii sposobu gromadzenia gnojowicy. Kwestia ta została uregulowana w art. 49 ust. 1 ustawy z dnia 10 lipca 2007 r. o nawozach i nawożeniu (Dz. U. z 2018 r. poz. 1259). Tym samym **§ 6 pkt 9 Regulaminu uznać należy zaskarżony słusznie.**

8) wyjście poza granice upoważnienia z art. 4 ust. 2 ucpg poprzez zamieszczenie w § 17 Regulaminu obowiązku niezwłocznego usunięcia odpadów z nieruchomości, na których organizowane są imprezy masowe na koszt organizatora. Przyznać trzeba, iż odpowiedzialność i obowiązki organizatora imprezy masowej określają wyczerpująco art. 5 i art. 6 ustawy z dnia 20 marca 2009 r. o bezpieczeństwie imprez masowych (Dz. U. z 2019 r. poz. 2171). W związku z powyższym nieuzasadniony jest zapis § 17 Regulaminu, stąd **zarzut zasługuje na uwzględnienie.**

9) wyjście poza granice upoważnienia z art. 4 ust. 2 ucpg poprzez zamieszczenie w § 19 ust. 2 i 3, który określa miejsce usytuowania pojemników na odpady na nieruchomości oraz nakazuje utrzymać je w czystości. W myśl art. 4 ust. 2 pkt 2 ucpg Regulamin określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące m. in. warunków rozmieszczania pojemników i worków oraz utrzymania pojemników w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym. Wobec przytoczonej redakcji przepisu delegacyjnego ucpg zapisy w § 19 ust. 2 i 3 Regulaminu są uprawnione. Te przepisy Regulaminu określają szczegółowe warunki rozmieszczenia pojemników na odpady oraz określają (przynajmniej ogólnie) warunki utrzymania ich należytego stanu sanitarnego i technicznego. **Wobec tego zarzut jest nieuzasadniony.**

10) wyjście poza granice upoważnienia z art. 4 ust. 2 pkt 6 ucpg poprzez zamieszczenie w Regulaminie § 23 ust. 3, który zakazuje wprowadzania zwierząt domowych do piaskownic i innych urządzeń służących do zabawy dla dzieci. Nie można zgodzić się z argumentacją skarżącego mającą uzasadniać ten zarzut. Delegacja ucpg w art. 4 ust. 2 pkt 6 każe określić w Regulaminie szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące wymagań w zakresie obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, mających na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku. W zapisie § 23 ust. 3 Regulaminu postąpiono po myśli ustawodawcy, zabraniając właścicielom zwierząt domowych wprowadzania ich do piaskownic i innych miejsc zabaw dzieci właśnie w celu ochrony dzieci tak przed ewentualnym zagrożeniem, jak też przed uciążliwościami natury sanitarnej, wynikającymi z przebywania zwierząt domowych w tego rodzaju miejscach. Dość przytoczyć w tym miejscu tezę wyroku WSA w Krakowie z 16.10.2019 r.; II SA/Kr 819/19 : „*Prawidłowa interpretacja art. 4 ust. 2 pkt 6 ucpg powinna być taka, że na jego podstawie organ stanowiący gminy może nakładać konkretne obowiązki (nakazy lub zakazy) na właścicieli zwierząt, jednak obowiązki te muszą zmierzać do zapewniania ochrony przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku. W ramach tych obowiązków, nakazów lub zakazów dopuszczalne jest w szczególnych przypadkach wprowadzanie nawet ograniczeń, co do miejsc przebywania zwierzęcia na terenie np. parku, zakazując aby zwierzęta np. wchodziły do piaskownic lub innych wydzielonych miejsc. Poprzez wprowadzanie takich zakazów lub ograniczeń organ stanowiący gminy powinien chronić np. rośliny lub drzewa posadzone w parku.*”. **Wobec tego zarzut jest chybiony.**

11) wyjście poza granice upoważnienia z art. 4 ust. 2 pkt 6 ucpg poprzez zamieszczenie w Regulaminie § 24 ust. 1, który określa odpowiedzialność właścicieli lub opiekunów zwierząt za szkody, uciążliwości i zagrożenia przez nie powodowane oraz § 24 ust. 2 wskazujący, iż zwierzęta pozostawione bez opieki będą wylapywane jako bezdomne i umieszczane w schronisku na zasadach określonych w odrębnych przepisach. Pierwszy z kwestionowanych przepisów rzeczywiście wkracza w materię regulowaną przez art. 431 Kodeksu cywilnego stanowiącego o zasadach odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną przez zwierzę i z tego powodu nie może się ostać.

Co do zapisu w § 24 ust. 2 to podkreślenia wymaga, iż przepis ten sam przez się nie określa nakazu opieki nad zwierzętami domowymi w miejscach przeznaczonych do wspólnego użytku lecz odsyła jedynie (wskazuje na konsekwencje określone odrębnymi przepisami) do innych regulacji na wypadek sytuacji

mogącej stwarzać zagrożenie lub uciążliwość dla ludzi na terenach przeznaczonych do wspólnego użytku. W takim jedynie kontekście został on zamieszczony w regulaminie, w jego rozdziale 6. Z tego względu **mieści się on w zakresie delegacji z art. 4 ust. 2 pkt 6 ucpg.**

12) wyjście poza granice upoważnienia z art. 4 ust. 2 pkt 7 ucpg poprzez zamieszczenie w § 25 ust. 2 i 3 Regulaminu który zobowiązuje osoby utrzymujące zwierzęta gospodarskie do niepowodowania uciążliwości. Zarzut zasługuje na uwzględnienie w części. Mianowicie dla usunięcia nieostrego określenia: „uciążliwość” i jednoczesnego wyeliminowania kolizji zapisu o „uciążliwości dla otoczenia” z art. 144 Kodeksu cywilnego wystarczające byłoby stwierdzenie nieważności § 25 ust. 3 oraz stwierdzenie nieważności w § 25 ust. 2 jedynie wyrazów: „*że nie sprawia to uciążliwości dla otoczenia*”.

Jak określono to w § 1 uchwały Rada Gminy Perzów częściowo uznała skargę za zasadną. W takim wypadku rozważać możnaby w tym zakresie wyeliminowanie z obiegu prawnego uznane za słusznie zaskarżone przepisy Regulaminu w drodze tzw. autokontroli przewidzianej art. 54 § 3 ppsa. Zabieg jednak w postaci stwierdzenia przez radę gminy nieważności przepisów własnej uchwały jest jednak w ocenie rady niemożliwy.

Ponadto nawet uchylenie przez radę gminy zaskarżonej uchwały w części uznanej za słusznie zaskarżoną przed wydaniem zaskarżonego wyroku nie czyni bezprzedmiotowym rozpoznania przez Sąd skargi na tę uchwałę.

Stosownie do postanowień art. 54 § 1 ppsa 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 ppsa).

Przekazanie przedmiotowej skargi Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu w Poznaniu oraz wniesienie na nią odpowiedzi w sensie formalnym stanowi obowiązek Wójta Gminy Perzów – organu wykonawczego Gminy, reprezentującego ją na zewnątrz.

Mając na uwadze powyżej przytoczone okoliczności podjęcie uchwały znajduje uzasadnienie.

WOJT
mgr Danuta Frón