

UCHWAŁA NR XXV/141/20

RADY GMINY STRZELCE

z dnia 30 września 2020 r.

w sprawie przekazania do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi skargi Prokuratora Rejonowego w Kutnie wraz z odpowiedzią na skargę

Na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t. j. Dz. U. z 2020 r. poz. 713) w związku z art. 54 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t. j. Dz.U. z 2019 r. poz. 2325, zm.: Dz. U. z 2019 r. poz. 2070, poz. 2200 i poz. 2294) uchwała się, co następuje:

- § 1. Postanawia się przekazać do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi skargę Prokuratora Rejonowego w Kutnie z dnia 9 września 2020 r. (data wpływu: 21 września 2020 r.) na uchwałę Rady Gminy Strzelce nr XII/70/19 z dnia 25 października 2019 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Strzelce.
- § 2. Treść odpowiedzi na skargę o której mowa w § 1 zawiera załącznik do niniejszej uchwały.
- § 3. Upoważnia się Wójta Gminy Strzelce do przekazania skargi, o której mowa w § 1 wraz z odpowiedzią na skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi oraz reprezentowania Rady Gminy Strzelce przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym w Łodzi z prawem do udzielenia pełnomocnictwa do reprezentowania Rady Gminy Strzelce.
- § 4. Wykonanie uchwały powierza się Wójtowi Gminy Strzelce.
- § 5. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.



PRZEWODNICZĄCA
RADY
Teresa Sołczyk

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi

ul. Piotrkowska 135

90-434 Łódź

Skarżący: Prokurator Rejonowy w Kutnie,
ul. Staszica 3, 99-300 Kutno

Organ: Rada Gminy Strzelce, ul. Leśna 1, 99-307 Strzelce

ODPOWIEDŹ NA SKARGĘ

Działając na podstawie przepisu art. 54 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t. j. Dz. U. z 2019 r. poz. 2325 z późn. zm.), w odpowiedzi na skargę Prokuratora Rejonowego w Kutnie z dnia 9 września 2020 r. (nr sprawy PR Pa 86.2019) doręczoną w dniu 21 września 2020 r., na uchwałę Rady Gminy Strzelce nr XII/70/19 z dnia 25 października 2019 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Strzelce, wnoszę niniejszym o:

1. umorzenie postępowania w zakresie wniosku o stwierdzenie nieważności § 10 Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Strzelce stanowiącego załącznik do uchwały Rady Gminy Strzelce nr XII/70/19 z dnia 25 października 2019 r.;
2. oddalenie skargi w pozostałym zakresie.

Uzasadnienie

Rada Gminy Strzelce w dniu 25 października 2019 r. podjęła uchwałę nr XII/70/19 w sprawie uchwalenia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Strzelce (zwany dalej: Regulaminem), która została zaskarżona w części przez Prokuratora Rejonowego w Kutnie skargą z dnia 9 września 2020 r. Podstawą skargi Prokuratora Rejonowego w Kutnie (zwanej dalej: skargą) jest stwierdzenie, iż przedmiotowa uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem prawa poprzez wprowadzenie rozwiązań, które stanowią przekroczenie delegacji ustawowej zawartej w art. 4 ust. 1 i 2 ustawy oraz naruszenie art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach w zw. z art. 7 i 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w zw. z § 115 i 135 w zw. z § 143 oraz 118 i 137 w zw. z § 143 Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. 2016. Poz. 283 t. j. z dnia 2016.03.07).

Powołując szereg zarzutów, Prokurator Rejonowy w Kutnie wniósł o stwierdzenie nieważności uchwały nr XII/70/19 Rady Gminy Strzelce z dnia 25 października 2019 r. w części tj. przepisów § 4 ust. 1 i 2, § 5 ust. 7 i 8, § 6 ust. 1, § 10, § 12 ust. 1 i 2, § 15 ust. 2 zaskarżonej uchwały.

Na wstępie organ wskazuje, że Prokurator nieprecyzyjnie określił wniosek skargi, albowiem § 4 uchwały nr XII/70/19 Rady Gminy Strzelce z dnia 25 października 2019 r., którego stwierdzenia

nieważności domaga się skarżący, dotyczy sposobu publikacji i wejścia w życie uchwały, których to kwestii nie dotyczy skarga *in meritum*, pozostałe zaś wymienione jednostki redakcyjne znajdują się w Załączniku do w/w uchwały, jakim jest Regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Strzelce.

Odnosząc się zaś merytorycznie do treści wywiedzionej skargi, w ocenie organu, za wyjątkiem zarzutów dotyczących § 10 Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Strzelce stanowiącego załącznik do uchwały Rady Gminy Strzelce nr XII/70/19 z dnia 25 października 2019 r., nie zasługuje ona na uwzględnienie.

Odnosząc się kolejno do stawianych w przedmiotowej skardze zarzutów podnoszę, co następuje:

W zakwestionowanym przez Prokuratora zapisie § 4 ust. 1 Regulaminu Rada Gminy Strzelce wprowadziła zasadę, iż: *„mycie pojazdów samochodowych poza myjniami dopuszcza się jedynie, kiedy prowadzone jest w miejscach nieprzeznaczonych do użytku publicznego o utwardzonym, szczelnym podłożu, a powstające ścieki nie są odprowadzane do gleby”* (ust. 1), a także, iż *„naprawy pojazdów samochodowych poza warsztatami naprawczymi mogą być przeprowadzone w obrębie nieruchomości, jeżeli nie spowodują zanieczyszczenia środowiska, a zużyte części i materiały eksploatacyjne będą gromadzone zgodnie z niniejszym Regulaminem”* (ust. 2). Podstawą ustawową dla uchwalenia wymagań określonych w § 4 ust. 1 Regulaminu był przepis art. 4 ust. 2 pkt 1) lit. d ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (dalej zwana: ustawą), który stanowi, iż Regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące wymagań w zakresie mycia i naprawy pojazdów samochodowych poza myjniami i warsztatami naprawczymi. W myśl powołanego przepisu organ gminy został upoważniony do wskazania wymogów dopuszczalności mycia i naprawy pojazdów poza myjniami i warsztatami, mających na celu zapewnienie ochrony środowiska i ludzi przed zagrożeniem zanieczyszczeniem lub uciążliwościami stwarzanymi na skutek wykonywania tych czynności. Wymogi te muszą pozostawać w odpowiedniej proporcji do założonego celu i stanowić jego realizację (tak m.in. wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 18 grudnia 2018 r., II SA/Bd 877/18, dostępny: <https://orzeczenia.nsa.gov.pl>). W ocenie organu, Rada Gminy Strzelce przyjęła zakwestionowane przez skarżącego zapisy w granicach ustawowej delegacji wynikającej z brzmienia art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. d ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. W ocenie organu dalsze precyzowanie sformułowań użytych w kwestionowanych przepisach mogłoby prowadzić do przekroczenia zakresu kompetencji Rady Gminy wynikającej z w/w przepisu ustawy. W ocenie organu nadmierna precyzja oraz szczegółowość przedmiotowego zapisu mogłaby zostać odebrana jako zbyt daleko idąca ingerencja organu w prawo własności przysługujące adresatom wprowadzonej regulacji. Należy dodać, iż w ocenie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 30 czerwca 2020 r. sygn. akt II SA/Ol 164/20, wymóg dotyczący nieodprowadzania powstających ścieków przy myciu pojazdów poza myjniami do zbiorników wodnych i kanalizacji stanowią dopuszczalny prawem wzór zachowania podmiotów i są zgodne z celem upoważnienia ustawowego (LEX nr 3032436).

W ocenie organu chybione jest także twierdzenie Prokuratora, jakoby zapisy § 4 ust. 1 Regulaminu (w zakresie sformułowania „a powstające ścieki nie są odprowadzane do gleby”) i ust. 2 (w zakresie sformułowania „jeżeli nie spowodują zanieczyszczenia środowiska”) godziły w przepisy ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, która w art. 9 ustanawia zakaz wprowadzania ścieków bytowych, przemysłowych i innych odpadów płynnych i stałych **do urządzeń kanalizacyjnych** przeznaczonych do odprowadzania wód opadowych. Przedmiotowe zapisy Regulaminu będące objęte skargą nie godzą również w przepisy

art. 29 i 30 ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne. Przepis art. 29 rzeczonyj ustawy stanowi bowiem, że „korzystanie z wód nie może powodować pogorszenia stanu wód i ekosystemów od nich zależnych, z wyjątkiem przypadków określonych w ustawie, w szczególności nie może naruszać ustaleń planu gospodarowania wodami na obszarze dorzecza, powodować marnotrawstwa wody lub marnotrawstwa energii wody, a także nie może wyrządzać szkód”. Z kolei art. 30 ustawy stanowi, iż wody podziemne wykorzystuje się przede wszystkim do zaopatrzenia w wodę przeznaczoną do spożycia przez ludzi. W ocenie organu, kwestionowane zapisy uchwały nie stanowią powtórzenia w/w regulacji ustawowej. Prokurator nie wskazał także, w które przepisy ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska godzi § 4 ust 1 i 2 Regulaminu, bądź stanowi ich powtórzenie, wobec czego organ nie znajduje podstaw do uwzględnienia zarzutu. Poprzez zapis § 4 ust. 1 Regulaminu w zakresie, w którym stanowi, iż „*mycie pojazdów poza myjniami jest dopuszczalne tylko w miejscach nieprzeznaczonych do użytku publicznego o utwardzonym, szczelnym podłożu, a powstające ścieki nie są odprowadzane do gleby*”, lokalny prawodawca dookreślił i doprecyzował jedynie wymogi, jakie powinna spełniać rzeczona czynność, aby była zgodna z celem przyjętej regulacji, jakim jest zapewnienie ochrony środowiska i ludzi przed zagrożeniem zanieczyszczeniem. Jednocześnie podkreślenia wymaga, że sam fakt, iż lokalny ustawodawca posługuje się terminem „zanieczyszczenie środowiska” nie świadczy jeszcze o tym, że dokonał on skopiowania któregośkolwiek z przywołanych w skardze przepisów o randze ustawowej. Oczywistym natomiast jest, że tworząc prawo lokalne organ uchwałodawczy zmuszony jest posiłkować się terminami, zwrotami czy pojęciami, które istnieją już w przestrzeni prawnej, w tym także w aktach prawa powszechnie obowiązującego. Odmowa możliwości posługiwania się tymi terminami przez lokalnego prawodawcę wiązałaby się w istocie z brakiem możliwości tworzenia prawa miejscowego lub czynienia tego w sposób sztuczny i niezrozumiały.

Na marginesie podnoszę, że analogiczne rozwiązania legislacyjne wprowadzone zostały przez większość organów uchwałodawczych jednostek samorządu terytorialnego na terenie województwa łódzkiego, m.in. w uchwale nr XVIII/161/2019 Rady Miejskiej w Łowiczu z dnia 28 listopada 2019 r. w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Miasto Łowicz (Dz. Urz. Woj. Łódzkiego z 2019 r. poz. 7168), uchwale nr XIV/104/2020 Rady Gminy Aleksandrów z dnia 30 kwietnia 2020 r. w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Aleksandrów (Dz. Urz. Woj. Łódzkiego z 2020 r. poz. 3006) czy też w uchwale nr XIII/103/2019 Rady Gminy Skierniewice z dnia 29 listopada 2019 r. w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku Gminy Skierniewice (Dz. Urz. Woj. Łódzkiego z 2019 r. poz. 7021) i innych.

Odnosząc się do kolejnego zarzutu skargi Prokuratora podnoszę, iż zapis § 5 ust. 7 Regulaminu, w którym organ wprowadza zasadę, iż „*właściciele nieruchomości utrzymują pojemniki do zbierania odpadów w należyтым stanie sanitarnym i porządkowym poprzez zapewnienie odpowiedniej wielkości pojemników, aby nie dochodziło do ich przepełnienia*”, jak również zapis znajdujący się w § 5 ust. 8, w którym organ wskazuje, iż „*właściciele nieruchomości utrzymują pojemniki w należyтым stanie technicznym poprzez dokonywanie bieżących przeglądów i konserwacji oraz wymiany w przypadku ich uszkodzenia lub zniszczenia uniemożliwiającego dalsze użytkowanie*” nie wykraczają, zdaniem organu, poza upoważnienie ustawowe wynikające z art. 4 ust. 2 pkt 2) ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Zgodnie z w/w przepisem Regulamin określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy **dotyczące wymagań w zakresie** rodzaju i minimalnej pojemności pojemników lub worków, przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych na terenie nieruchomości, w tym na terenach przeznaczonych do użytku publicznego oraz na drogach publicznych, warunków rozmieszczania tych pojemników i worków oraz **utrzymania pojemników w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym**, przy uwzględnieniu średniej ilości odpadów komunalnych wytwarzanych w gospodarstwach domowych

bądź w innych źródłach oraz liczby osób korzystających z tych pojemników lub worków. Rada Gminy Strzelce – poprzez kwestionowane zapisy - określa zatem wymogi dotyczące utrzymywania powyższych urządzeń w odpowiednim stanie sanitarnym, technicznym oraz porządkowym. Z całą pewnością nałożenie na właścicieli nieruchomości obowiązku zapewnienia odpowiedniej wielkości pojemników, aby nie dochodziło do ich przepełnienia, a tym samym rozrzucenia odpadów wokół miejsca ich składowania stanowi konieczne rozwinięcie i konkretyzację obowiązku ustawowego - utrzymywania wskazanych urządzeń w odpowiednim stanie sanitarnym i porządkowym, zaś obowiązek dokonywania bieżących przeglądów i konserwacji oraz wymiany w przypadku uszkodzenia lub zniszczenia uniemożliwiającego dalsze użytkowanie pojemnika, stanowi sprecyzowanie wymogu dotyczącego utrzymania pojemników w odpowiednim stanie technicznym. Przepis art. 4 ust. 2 zd. 1) ustawy wyraźnie bowiem stanowi, że regulamin określa **szczegółowe zasady** utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, co należy rozumieć jako sprecyzowanie oraz rozwinięcie ogólnych zapisów ustawowych, które w przeciwnym razie byłyby przepisami blankietowymi. Co więcej, kwestionowane przez Prokuratora zapisy Regulaminu nie godzą w przepis art. 5 ust. 1, albowiem upoważnienie ustawowe do ich ustanowienia Rada Gminy czerpie wprost z przepisu art. 4 ust. 2 pkt 2) ustawy. Zgodnie z wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19 maja 2011 r. w sprawie sygn. akt II OSK 469/11, „nałożenie na właścicieli nieruchomości obowiązku cyklicznego mycia urządzeń do gromadzenia odpadów stanowi konieczne rozwinięcie i konkretyzację obowiązku ustawowego - utrzymywania wskazanych urządzeń w odpowiednim stanie sanitarnym” (publ. LEX). *Per analogiam*, w ocenie organu, narzucone przez ten standardy w w/w zakresie, również pozostają w zakresie jego kompetencji wynikającej z ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Analogiczny zapis jak ten widniejący w zaskarżonej uchwale Rady Gminy Strzelce znalazł się m.in. w uchwale nr XIV/104/2020 Rady Gminy Aleksandrów z dnia 30 kwietnia 2020 r. w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Aleksandrów (Dz. Urz. Woj. Łódzkiego z 2020 r. poz. 3006), w uchwale nr XVIII/161/2019 Rady Miejskiej w Łowiczu z dnia 28 listopada 2019 r. w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Miasto Łowicz (Dz. Urz. Woj. Łódzkiego z 2019 r. poz. 7168), uchwale nr XVI/116/19 Rady Miejskiej w Bełchatowie z dnia 28 listopada 2019 r. w sprawie przyjęcia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Miasta Bełchatowa (Dz. Urz. Woj. Łódzkiego poz. 6770).

Odnosząc się z kolei do zapisu § 6 ust. 1 Regulaminu, w którym właściciele nieruchomości obowiązani zostali do pozbywania się odpadów komunalnych z terenu nieruchomości w sposób systematyczny, gwarantujący zachowanie czystości i porządku na nieruchomości, podnoszę, iż w uzasadnieniu skargi Prokurator nie wskazał w jaki sposób regulacja zawarta we wskazanej jednostce redakcyjnej zaskarżonej uchwały miałyby przekraczać kompetencje wynikające z ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Podnoszę jednocześnie, że upoważnienie ustawowe do poczynienia w/w zapisu Rada Gminy Strzelce czerpała wprost z art. 4 ust. 2 pkt 3) u.c.p.g, który upoważniał Radę Gminy do ustalenia częstotliwości i **sposobu pozbywania się odpadów komunalnych** i nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości. Zabieg legislacyjny, jakim posłużyła się Rada Gminy poprzez w/w sformułowanie określa bowiem sposób pozbywania się odpadów komunalnych z terenu nieruchomości. Kolejne zapisy § 6 Regulaminu stanowią rozwinięcie tej kwestii wskazując m.in. na konieczność umieszczenia odpadów w odpowiednich pojemnikach, konsekwencje niewystawienia pojemników w terminie, konsekwencje niedopełnienia obowiązku selektywnego zbierania odpadów komunalnych. Rozpatrując jednostkę redakcyjną Regulaminu, jaką stanowi § 6 w całości nasuwa się zatem wniosek, że Rada Gminy poprzez taki zapis wypełniła obowiązek ustalenia wymagań w zakresie sposobu pozbywania się odpadów komunalnych z terenu nieruchomości, do którego określenia została zobowiązana przez ustawodawcę w art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy. Z kolei § 7 Regulaminu odnosi się do obowiązku ustalenia przez Radę Gminy częstotliwości pozbywania się

odpadów komunalnych z terenu nieruchomości. Prokurator nietrafnie przy tym powołuje się w uzasadnieniu zarzutu na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Pomorskiego nr NK-III.4131.14.2013.LA z dnia 31 stycznia 2013 r., albowiem przywołany cytat nie dotyczy zapisu będącego przedmiotem zarzutu. Wojewoda Pomorski zakwestionował bowiem postanowienie Regulaminu o utrzymaniu czystości i porządku w Gminie Pszczółki stanowiące, że właściciele nieruchomości zapewniają utrzymanie czystości i porządku na terenie nieruchomości poprzez „*utrzymanie nieruchomości wraz z całym jej wyposażeniem przeznaczonym do wspólnego użytkowania w należyłym stanie sanitarno-higienicznym*” (§ 3 pkt 10), który to zapis jest zdecydowanie odmienny od tego, który widnieje w § 6 ust. 1 Regulaminu uchwalonego przez Radę Gminy Strzelce.

Analogiczny zapis jak ten widniejący w zaskarżonej uchwale Rady Gminy Strzelce znalazł się m.in. w uchwale nr XIV/104/2020 Rady Gminy Aleksandrów z dnia 30 kwietnia 2020 r. w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Aleksandrów (Dz. Urz. Woj. Łódzkiego z 2020 r. poz. 3006), w uchwale nr XVIII/161/2019 Rady Miejskiej w Łowiczu z dnia 28 listopada 2019 r. w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Miasto Łowicz (Dz. Urz. Woj. Łódzkiego z 2019 r. poz. 7168).

Odnosząc się natomiast do zarzutu niezgodności z prawem zapisu § 10 Regulaminu, w którym nałożono na właścicieli nieruchomości obowiązek „*pozbywania się nieczystości ciekłych w sposób systematyczny, niedopuszczający do przepelnienia się urządzeń do gromadzenia nieczystości ciekłych, gwarantując zachowanie czystości i porządku na nieruchomości*”, podnoszę, iż organ zgadza się z podniesionymi przez Prokuratora argumentami, iż przepis ten nie wypełnia upoważnienia wynikającego z art. 4 ust. 2 pkt 3) ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, który stanowi, że przedmiotowy Regulamin winien określać częstotliwość i sposób pozbywania się odpadów nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości oraz z terenów przeznaczonych do użytku publicznego. W/w zapis jest w istocie nieprecyzyjny i pozostawia zbyt dużą dowolność w interpretacji w zakresie częstotliwości wywozu nieczystości ciekłych. W związku z powyższym, na kolejnej sesji Rady Gminy Strzelce, po zasięgnięciu opinii państwowego powiatowego inspektora sanitarnego (art. 4 ust. 1 u.c.p.g.) zostanie podjęta uchwała zmieniająca Regulamin utrzymania czystości i porządku w Gminie Strzelce w zakresie § 10, który otrzyma nowe brzmienie, wskazując tym samym sposób i częstotliwość pozbywania się nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości oraz z terenów przeznaczonych do użytku publicznego zgodnie z dyspozycją art. 4 ust. 2 pkt 3) ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. W związku z powyższym, organ w zakresie posiadanych kompetencji dokona zmiany uchwały w zaskarżonej części o treści zgodnej z przepisami aktualnie obowiązującego prawa oraz uwagami Prokuratora. Jednocześnie Organ zobowiązuje się do przestania uchwały w zmienionej treści niezwłocznie po jej podjęciu. Wobec powyższego postępowanie w tym zakresie staje się bezprzedmiotowe, co uzasadnia wniosek o organu o jego umorzenie w części.

Prokurator zarzuca nadto Radzie Gminy Strzelce, jakoby ta przekroczyła upoważnienie ustawowe poprzez powtórzenie w § 12 ust. 1 i 2 Regulaminu istniejących już regulacji ustawowych. We wskazanych zapisach uchwały „*utrzymujący zwierzęta domowe zobowiązani zostali do zachowania środków ostrożności zapewniających ochronę zdrowia i życia ludzi i zwierząt, a także dołożenia starań, aby zwierzęta te nie były uciążliwe dla otoczenia oraz nie zanieczyszczały terenów przeznaczonych do użytku publicznego*” (ust. 1), a nadto „*do sprawowania nad nimi właściwej opieki, a w szczególności do nie pozostawiania ich bez dozoru i opieki*” (ust. 2). Należy przy tym zaznaczyć, że lokalny prawodawca został upoważniony w art. 4 ust. 2 pkt 6) ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach do określenia szczegółowych zasad utrzymania czystości i porządku na terenie

gminy dotyczących 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. Przepisem art. 4 ust. 2 pkt 6) u.c.p.g. ustawodawca upoważnił zatem radę gminy do ustalenia sposobu postępowania ze zwierzętami domowymi w taki sposób, by ich pobyt na terenie przeznaczonym do wspólnego użytku nie był uciążliwy nie tylko pod względem zanieczyszczenia terenów przeznaczonych do wspólnego użytku, ale i by nie zagrażał przebywającym tam osobom. Istotą tej regulacji winno być zatem określenie obowiązków osób utrzymujących zwierzęta w taki sposób, by osiągnąć skutki wyznaczone przez cele określone przez ustawodawcę i w ocenie organu zakwestionowane przez Prokuratora zapisy uchwały ów cel realizują. Jednocześnie treść skargi nie pozwala organowi na pojęcie istoty zarzutu, albowiem nie wskazuje, w jaki sposób wskazane zapisy stanowią przekroczenie w/w upoważnienia ustawowego.

Podkreślić nadto należy, że samo posługiwanie się terminami, czy też dotykane materii, którymi operuje ustawodawca m.in. w kodeksie cywilnym, kodeksie wykroczeń, ustawie o ochronie zwierząt, które przywołuje Prokurator, nie przekreśla prawa rady gminy do używania tej samej terminologii celem stworzenia regulacji prawa miejscowego. Jednocześnie w/w zapisy uchwały nie stanowią kopii żadnego z przywołanych przepisów prawa prowadząc do powtórzenia w akcie prawa miejscowego przepisu prawa powszechnie obowiązującego, co jest oczywiście niedopuszczalne. Przepis art. 144 kodeksu cywilnego stanowi bowiem, że „*Właściciel nieruchomości powinien przy wykonywaniu swego prawa **powstrzymać się od działań, które by zakłócały korzystanie z nieruchomości sąsiednich ponad przeciętną miarę, wynikającą ze społeczno-gospodarczego przeznaczenia nieruchomości i stosunków miejscowych***”. Za jego pomocą ustawodawca uregulował relacje między sąsiednimi nieruchomościami gruntowymi, określając zachowania mające miejsce na nieruchomości własnej, lecz oddziałujące na nieruchomość lub nieruchomości sąsiednie (tzw. immisje). Celem tych przepisów jest zapobieżenie konfliktom sąsiedzkim lub rozwiązywanie ich. Treść, zakres oraz cel regulacji znajdującej się w zaskarżonym § 12 ust. 1 i 2 Regulaminu jest zatem odmienna od zakresu przepisu art. 144 k.c. Z kolei w art. 77 k.w. przewidziano karalność niezachowania zwykłych lub nakazanych środków ostrożności przy trzymaniu zwierzęcia, której to kwestii powołany zapis uchwały w ogóle nie dotyczy. Przepis art. 10 ust 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt stanowi z kolei, iż „***zabrania się puszczania psów bez możliwości ich kontroli i bez oznakowania umożliwiającego identyfikację właściciela lub opiekuna***”, zaś przywołany zapis uchwały dotyczy obowiązku **sprawowania właściwej opieki, niepozostawiania bez dozoru i opieki zwierząt domowych**, mającego na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku. Nadmienić należy, że organ zgadza się z poglądem, iż powtórzenie regulacji ustawowych bądź ich modyfikacja oraz uzupełnienie przez przepisy stanowione przez organy jednostek samorządu terytorialnego jest niezgodne z zasadami prawidłowej legislacji i stanowi wykroczenie poza zakres ustawowego upoważnienia. Powyższe nie oznacza jednak, że organ uchwałodawczy gminy nie może użyć terminów i sformułowań używanych przez ustawodawcę w aktach prawa powszechnie obowiązującego celem określenia w Regulaminie obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, do czego został zobligowany przez tegoż ustawodawcę w art. 4 ust. 2 pkt 6) u.c.p.g.

Na marginesie podkreślam, że analogiczny zapis uchwały został wprowadzony do przedmiotowych Regulaminów innych gmin na terenie województwa łódzkiego, m.in. znalazł się w uchwale nr XIV/104/2020 Rady Gminy Aleksandrów z dnia 30 kwietnia 2020 r. w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Aleksandrów (Dz. Urz. Woj. Łódzkiego z 2020 r. poz. 3006), czy też w uchwale nr XIII/103/2019 Rady Gminy Skierniewice z dnia 29 listopada 2019 r. w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku Gminy Skierniewice (Dz. Urz. Woj. Łódzkiego

z 2019 r. poz. 7021), uchwale nr LXIX/1770/18 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 29 marca 2018 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Miasta Łodzi (Dz. Urz. Woj. Łódzkiego z 2019 r. poz. 2308).

Odnosząc się z kolei do błędnego - zdaniem Prokuratora - zapisu § 15 ust. 2 Regulaminu, w którym Rada Gminy wskazuje, iż „*deratyzację należy przeprowadzić w okresie od 15 marca do dnia 15 kwietnia oraz od 15 września do dnia 15 października każdego roku*” stwierdzić należy, że powyższa regulacja realizuje cel ustawodawcy wynikający z art. 4 ust. 2 pkt 8) ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. W w/w przepisie przewidziano bowiem, że Regulamin utrzymania czystości i porządku w gminach winien zawierać regulacje dotyczące wyznaczania obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji i **terminów jej przeprowadzania**. W ocenie organu zapis polegający na wskazaniu dat granicznych dwóch miesięcy w roku, w których ma nastąpić deratyzacja na wskazanych obszarach, wypełnia dyspozycję art. 4 ust. 2 pkt 8) u.c.p.g. Przedmiotowe zapisy będące przedmiotem zarzutu skargi są czytelne i nie dają pola do dowolnej interpretacji. Podnoszę w tym miejscu, że Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi w wyroku z dnia 10 lipca 2020 r. wydanym w sprawie sygn. akt II SA/Łd 7/20 rozpatrywał skargę na uchwałę Rady Miejskiej Uniejów w przedmiocie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Uniejów, w którym widniał zapis o treści: „Obowiązkiem deratyzacji podlegają obszary: zabudowy wielolokalowej i obiektów o szczególnym charakterze (zakłady produkujące, przetwarzające i magazynujące środki spożywcze, schroniska dla zwierząt, składowiska odpadów) zobowiązani są do przeprowadzania deratyzacji **co najmniej raz w roku w okresie od 15 kwietnia do 15 maja lub od 15 października do 15 listopada oraz na bieżąco w przypadku wystąpienia gryzoni.**” W ocenie Sądu, Rada Miejska, realizując postanowienia art. 4 ust. 2 pkt 8) powołanej ustawy nie mogła nałożyć obowiązku prowadzenia deratyzacji na bieżąco w przypadku wystąpienia gryzoni (§ 16 ust. 1 Regulaminu *in fine*). Sąd pokreślił, że delegacja ustawowa określona w art. 4 ust. 2 pkt 8) ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach nie daje podstawy do określenia, w przypadku zagrożenia sanitarnego, dodatkowych terminów deratyzacji. W konsekwencji Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi po rozpoznaniu sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego w Poddębicach na uchwałę Rady Miejskiej w Uniejowie z dnia 22 listopada 2016 r. nr XXXVIII/289/2016 w sprawie przyjęcia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Uniejów stwierdził nieważność § 16 ust. 1 regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Uniejów **w części dotyczącej zapisu "na bieżąco w przypadku wystąpienia gryzoni"** – w pozostałym zakresie uznając powyższy zapis uchwały za ważny oraz prawidłowy. Mając na uwadze powyższe, w ocenie organu, wbrew zarzutom Prokuratora, zapis uchwały będący przedmiotem skargi jest precyzyjny, czytelny oraz niepozostawiający luzu interpretacyjnego, zaś wywiedziona w tym zakresie skarga chybiona.

Powyższy zabieg legislacyjny został zastosowany niemal we wszystkich uchwałach w sprawie wprowadzenia Regulaminu utrzymania czystości i porządku w gminach na terenie województwa łódzkiego, m.in. w uchwale nr LXIX/1770/18 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 29 marca 2018 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Miasta Łodzi (Dz. Urz. Woj. Łódzkiego z 2019 r. poz. 2308) czy też w uchwale nr XVI/128/2019 Rady Miejskiej Tomaszowa Mazowieckiego z dnia 29 sierpnia 2019 r. o zmianie uchwały nr XLVIII/428/2017 Rady Miejskiej Tomaszowa Mazowieckiego w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy-Miasto Tomaszów Mazowiecki (Dz. Urz. Woj. Łódzkiego z 2019 r. poz. 5061).

Jednocześnie wymaga zaznaczenia, że Wojewoda Łódzki jako organ nadzoru nad działalnością uchwałodawczą organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego nie zgłosił żadnych zastrzeżeń do treści przyjętej uchwały w trybie postępowania nadzorczego określonego w art. 91 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t. j. Dz. U. z 2020 r. poz. 713).

Uwzględniając powyższe, wnoszę jak na wstępie odpowiedzi na skargę.

Załączniki:

1. Skarga wniesiona przez Prokuratora Rejonowego w Kutnie z dnia 9 września 2020 r. na uchwałę Rady Gminy Strzelce nr XII/70/19 w sprawie uchwalenia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Strzelce;
2. Uchwała z dnia 30 września 2020 r. w sprawie przekazania do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi skargi Prokuratora Rejonowego w Kutnie wraz z odpowiedzią na skargę;
3. Uchwała Rady Gminy Strzelce nr XII/70/19 z dnia 25 października 2019 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Strzelce;
4. Odpis odpowiedzi na skargę wraz z załącznikami.



PRZEWODNICZĄCA
RADY
Teresa Sobczyk