Głowno, dnia .....r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny
w Łodzi
ul. Piotrkowska 135
90-434 Łódź

Skarżący:
Prokurator Okręgowy w Łodzi
ul. Kilińskiego 152
90-015 Łódź

Organ:
Rada Miejska w Głownie
ul. Młynarska 15
95-015 Głowno

ODPOWIEDŹ NA SKARGĘ

I. Działając w imieniu Gminy Miasta Głowno w oparciu o pełnomocnictwo, którego odpis załączam, na podstawie art. 54 § 2 Ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U.2012.270 j.t., dalej „**Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi**") przekazuję skargę Prokuratora Okręgowego w Łodzi na Uchwałę Rady Miejskiej w Głownie z dnia 27 lutego 2013 r. Nr XLI/323/2013 w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Miasta Głowno wraz z aktami sprawy.

II. Wnoszę o oddalenie skargi w części dotyczącej § 4 ust. 1 pkt 6, § 4 ust. 1 pkt 7, § 4 ust. 3-5, § 5 ust. 4, § 18 pkt 1, § 18 pkt 2, § 18 pkt 3, § 18 pkt 4, § 18 pkt 5, § 19 ust. 2, § 19 ust. 3, § 23 ust. 1 pkt 1-3, § 26 i 27, § 29.

III. Na podstawie art. 89 Kodeksu postępowania administracyjnego wnoszę o przeprowadzenie rozprawy.

UZASADNIENIE

Na wstępnie należy wskazać, że przepis art. 4 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U.2013.1399 j.t., dalej **„Ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach"**) jest podstawą do wydania przez gminę odrębnej uchwały ustalającej szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy. Wskazany przepis stanowi delegację ustawową do uchwalenia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, w którym rada gminy, odpowiednio rada miejska określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy. W tym miejscu za Wojewódzkim Sądem Administracyjnym w Gdańsku wskazać należy, że wydawany na podstawie art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu porządku i czystości w gminach regulamin stanowi prawo miejscowe i winien kompleksowo regulować zawartą w nim materię. Rada gminy jest nie tylko uprawniona, lecz zobligowana do uregulowania kwestii wskazanych w wymienionym przepisie (por. wyrok WSA w Gdańsku z dnia 15.06.2010 r., II SA/Gd 212/10, LEX nr 607202).

Zgodnie z przepisem art. 94 Konstytucji RP akty prawa miejscowego wydawane są na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Upoważnienie to ma charakter ogólny i nie zawiera wytycznych szczegółowo podmiotowych, przedmiotowych oraz treściowych. Niemniej jednak granice upoważnienia wyznacza - z jednej strony - terytorialny zakres działania organów wydających akty prawa miejscowego, a co za tym idzie - także ograniczony obszar ich obowiązywania, z drugiej zaś - wymóg zgodności tych aktów z prawem powszechnie obowiązującym. Akty prawa miejscowego mają za zadanie uszczegóławiać ustawy, realizując określone unormowania materialno-prawne przyjęte w ustawach upoważniających, normując zagadnienia techniczne z uwzględnieniem specyfiki lokalnej oraz warunków i potrzeb miejscowych. Wypełniają normatywnymi treściami luzy pozostawione w regulacji ustawowej między innymi po to, by można było uwzględnić specyfikę terenową. Nadto, akty prawa miejscowego nie mają charakteru wykonawczego do ustaw, na podstawie których są wydawane. W art. 94 Konstytucji RP bowiem brak jest sformułowania „w celu ich wykonania". Ustrojodawca celowo posłużył się sformułowaniem „w granicach upoważnień zawartych w ustawie", co oznacza większą swobodę organów wydających akty prawa miejscowego niż organów wydających rozporządzenia. Zwłaszcza w przypadku jednostek samorządu terytorialnego, których samodzielność zagwarantowana jest konstytucyjnie, mają one większą swobodę w zakresie stanowienia prawa. Powierzenie im przez ustrojodawcę istotnej części zadań publicznych, które wykonują w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność, o czym mowa w art. 16 ust. 2 Konstytucji RP, z jednoczesnym ograniczeniem

ingerencji organów centralnych w ramach nadzoru, świadczy o szerokiej kompetencji do stanowienia aktów prawa miejscowego.

Pojęcie demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP) skutkuje obowiązkiem ustawodawcy przestrzegania zasad poprawnej legislacji. W szczególności przepisy nakładające obowiązki powinny wystarczająco czytelnie i w sposób zrozumiały określać prawa i obowiązki. Adresat aktu normatywnego musi wiedzieć jak ma postępować w obszarze objętym nowym uregulowaniem, aby uniknąć kary za naruszenie przepisu, a zarazem - skorzystać ze wszystkich uprawnień, które dany akt normatywny wprowadza do porządku prawnego (por. uzasadnienie wyroku NSA w Warszawie z dnia 27.10.2010 r., II OSK 1568/10, LEX nr 746647).

Należy podkreślić, że zgodnie z § 118 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (Dz. U. Nr 100, poz. 908) - w uchwale rady gminy nie powtarza się przepisów ustaw, ratyfikowanych umów międzynarodowych i rozporządzeń. Naruszenie tego zakazu i wprowadzenie do uchwały przepisów ustawowych powoduje nieważność tych przepisów.

Sformułowany przez Skarżącego zarzut, iż Uchwała Rady Miejskiej w Głownie z dnia 27 lutego 2013 r. Nr XLI/323/2013 w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Miasta Głowno (dalej „**Regulamin**") została podjęta z istotnym naruszeniem prawa przez wprowadzenie rozwiązań, które stanowią przekroczenie delegacji ustawowej zawartej w art. 4 ust. 1 i 2 Ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach nie zasługuje na uwzględnienie. W związku z czym skarga winna zostać oddalona w oparciu o przepis art. 151 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

Ad a)

Odnosząc się do zarzutu Skarżącego, iż § 4 ust. 1 pkt 6 Regulaminu nakłada na właścicieli nieruchomości dodatkowy obowiązek w postaci usytuowania pojemników i worków do zbierania odpadów komunalnych w miejscu umożliwiającym swobodny dostęp dla pracowników przedsiębiorcy odbierającego odpady komunalne lub w przypadku braku takiego miejsca wystawienie ich przed posesję, wskazać należy na pogląd przedstawiony w uzasadnieniu wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Katowicach z dnia 30.06.1999 r., II SA/Ka 1288/99 (Pr.Gosp. 2000/2/39). NSA w Katowicach w powołanym wyroku zaznaczył, że umocowanie do ustalenia szczegółowych zasad oznacza, że odnosi się to do szczegółów, w sposób dokładny

i drobiazgowy. Zasady te zdaniem NSA w Katowicach dotyczą wymagań w zakresie utrzymania czystości i porządku, rozmieszczenia urządzeń przeznaczonych do gromadzenia odpadów, rodzaju tych urządzeń, obowiązków właścicieli nieruchomości w zakresie gromadzenia i usuwania odpadów stałych i ścieków, obowiązków w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenach przeznaczonych do użytku publicznego.

Nie można się zgodzić z twierdzeniem Skarżącego, iż § 4 ust. 1 pkt 6 Regulaminu nakłada na właścicieli nieruchomości dodatkowe obowiązki. Postanowienie to nie wykracza poza upoważnienie ustawowe wynikające z art. 4 ust. 2 pkt 2 i stanowi szczegółowe określenie warunków rozmieszczenia pojemników i worków do zbierania odpadów komunalnych. Ponadto, nie budzi wątpliwości iż zadaniem legislacji gminnej wymaganej przez art. 4 ust. 2 pkt 3 Ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach jest określenie częstotliwości i sposobu pozbywania się odpadów komunalnych lub nieczystości ciekłych z terenów nieruchomości oraz z terenów przeznaczonych do użytku publicznego, a zatem m.in. wskazanie jakie pojazdy będą odbierać odpady i nieczystości i w jakich terminach będą przyjeżdżać. Ale nie tylko, sposób pozbycia się oznacza także udostępnienie pojemnika służącego do zbierania odpadów podmiotowi uprawnionemu do ich odbioru oraz umożliwienie dostępu do odpadów w ustalonym terminie.

Wbrew twierdzeniu Skarżącego w zaskarżonym postanowieniu § 4 ust. 1 pkt 6 Regulaminu nie nałożono na właścicieli nieruchomości wymagań sanitarnych dot. otoczenia, gdzie ustawione są pojemniki stanowiących przekroczenie art. 5 ust. 1 pkt 1. Podkreślić należy, że postanowienie § 4 ust. 1 pkt 6 Regulaminu stanowi uszczegółowienie art. 4 ust. 2 pkt 2 Ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach w zakresie określenia warunków rozmieszczenia pojemników, a tym samym nie wykracza poza delegację ustawową. W tym miejscu należy wskazać na wyrok WSA w Poznaniu z dnia 16 grudnia 2013 r., II SA/Po 916/13, LEX nr 1437442, w którym Sąd stanął na stanowisku, iż ustawodawca upoważnia radę do określenia wymagań dotyczących pojemników przeznaczonych do zbierania odpadów oraz "warunków rozmieszczania tych pojemników". Co prawda, w analizowanym postanowieniu mowa jest także o "workach", niemniej należy uznać, że funkcjonalnie worki na odpady spełniają tą samą rolę co pojemniki i mogą być traktowane przez prawodawcę miejscowego jako pojemniki.

Ad b)

Zobowiązanie, w § 4 ust. 1 pkt 7, Regulaminu właścicieli nieruchomości do oddzielnego gromadzenia ścieków bytowych i gnojówki oraz gnojowicy, nie stanowi dodatkowego obowiązku, nie wynikającego z przepisów prawa. Ustawodawca w art. 3 ust. 2 pkt 4 Ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach przyznał gminie kompetencje do nadzorowania gospodarowania

odpadami komunalnymi, w tym realizację zadań powierzonych podmiotom odbierającym odpady komunalne od właścicieli nieruchomości. W punkcie 5 wskazanego art. 3 ust. 2 wskazano natomiast, że gminy zapewniają czystość i porządek na swoim terenie i tworzą warunki niezbędne do ich utrzymania, a w tym celu ustanawiają selektywne zbieranie odpadów komunalnych obejmujące co najmniej następujące frakcje odpadów: papieru, metalu, tworzywa sztucznego, szkła i opakowań wielomateriałowych oraz odpadów komunalnych ulegających biodegradacji, w tym odpadów opakowaniowych ulegających biodegradacji. Charakter prawny wyliczenia zamieszczonego w art. 3 ust. 2 Ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach jest taki, że przepis ten po części ustanawia skonkretyzowane obowiązki gmin, po części jedynie wskazuje na takie obowiązki, konkretyzując je w innych fragmentach ustawy bądź w regulaminie utrzymania czystości i porządku.

Ponadto, podkreślić należy, że zgodnie z literalnym brzmieniem przepisu art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. a radzie gminy odpowiednio radzie miejskiej przyznano upoważnienie do prowadzenia selektywnego zbierania i odbierania lub przyjmowania przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych. Rada Miejska w Głownie skorzystała z upoważnienia ustawowego do wskazania w sposób szczegółowy wymagań dotyczących zbierania i odbierania ścieków bytowych i gnojówki oraz gnojowicy. Zaznaczyć należy, że przez selektywne zbieranie rozumie się zbieranie, w ramach którego dany strumień odpadów, w celu ułatwienia określonego sposobu przetwarzania, obejmuje jedynie rodzaje odpadów charakteryzujące się takimi samymi właściwościami i takim samym charakterem (dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE z dnia 19 listopada 2008 r. w sprawie odpadów oraz uchylającej niektóre dyrektywy, Dz. Urz. UE L 312 z 22.11.2008, str. 3). Ścieki bytowe, gnojówka i gnojowica niewątpliwie nie są odpadami o takim samym charakterze i rodzaju. Wobec czego w pełni uzasadnione jest wprowadzenie wymogu gromadzenia tych odpadów w sposób umożliwiający ich oddzielne zbieranie.

Ad f)

Organ stoi na stanowisku, iż zawarte w § 4 ust. 3-5 Regulaminu określenie sposobu czyszczenia chodników i innych części nieruchomości służących do użytku publicznego nie mają charakteru dodatkowego obowiązku. Także ten zapis regulaminu nie wykracza poza upoważnienie ustawowe, lecz stanowi jedynie uszczegółowienie regulacji ustawowej zawartej w art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b. Nadto, powinien być odczytywany z uwzględnieniem przepisu art. 5 ust. 1 pkt 5 Ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, w którym wskazano że właściciele nieruchomości zapewniają utrzymanie czystości i porządku przez realizację innych obowiązków określonych w regulaminie. Co więcej, w art. 5 ust. 1 pkt 4 Ustawy o utrzymaniu czystości

i porządku w gminach wyraźnie mowa jest o obowiązku uprzątnięcia "innych zanieczyszczeń", a obowiązek ten - w odniesieniu do publicznych nieruchomości w zakresie w jakim obejmują one chodniki wzdłuż nieruchomości - ewidentnie obciąża właścicieli nieruchomości. Z kolei art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b Ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach daje gminie wyraźną podstawę do określenia "szczegółowych zasad" uprzątania "innych zanieczyszczeń". Nie ma zatem żadnych podstaw, aby przyjąć, że art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b Ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach nie może dotyczyć piasku służącego uprzednio do usunięcia śliskości na chodniku, wzdłuż nieruchomości.

Za wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19 maja 2011 r., II OSK 469/11 stwierdzić należy, że nakazanie właścicielom niezwłocznego oczyszczenia chodnika nie wykracza poza zakres art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b Ustawy o utrzymaniu porządku i czystości w gminach. Ustawa wyraźnie stanowi, że "regulamin określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące (...) wymagań w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości obejmujących (...) uprzątanie błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego". Z całą pewnością nałożenie na właścicieli nieruchomości obowiązku niezwłocznego usuwania błota i zanieczyszczeń z chodnika stanowi konieczne rozwinięcie i konkretyzację obowiązku ustawowego: uprzątania błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości. Podzielić należy także pogląd wyrażony w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 13 czerwca 2013 r., II SA/Sz 1357/12, w którym stwierdzono, że w granicach upoważnienia ustawowego mieści się przepis uchwały "stanowiący, że w okresie zimowym, na części nieruchomości służącej do użytku publicznego należy likwidować śliskość niezwłocznie po każdych opadach śniegu lub zalodzeniu. Wydaje się przy tym, że użyty w treści przepisu termin "niezwłocznie" można interpretować tak jak w innych przypadkach jego użycia w przepisach prawa, tj. jako w najszybszym możliwym terminie".

Podniesione w skardze szczegółowe zarzuty dotyczące zakresu obowiązku uprzątania błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń nie znajdują uzasadnienia w ogólnie sformułowanym zapisie ustawowym. Skoro zatem § 4 ust. 3-5 Regulaminu mieszczą się w ramach upoważnienia ustawowego zawartego w art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b Ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach to za nieuzasadnione należy uznać argumenty wskazane w skardze kwestionujące szczegółowo zakres i treść obowiązku wyznaczonego przez § 4 ust. 3-5 Regulaminu (por. wyrok NSA w Warszawie z dnia 19.05.2011 r., II OSK 469/11, LEX nr 863288). Zgodnie bowiem z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b Ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach regulamin powinien określić szczegółowo zasady dotyczące uprzątania błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń w części nieruchomości służących do wspólnego użytku. W rozumieniu tego przepisu są to części

nieruchomości nie stanowiące dróg publicznych będące własnością osób fizycznych i prawnych. Nie są to chodniki przylegające do nieruchomości, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 4 ustawy. W tym miejscu należy wskazać na orzeczenie WSA we Wrocławiu z dnia 26 listopada 2013 r. sygn. akt II SA/Wr 576/13, w którego uzasadnieniu Sąd wskazał, że obowiązki, o których mowa we wskazanym powyżej przepisie art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach należy postrzegać poprzez cel ustawy, a sposób ich konkretyzowania w akcie gminnym poprzez dopuszczalność uwzględniania warunków lokalnych np. środowiskowych czy terenowych.

Ad g)

Wskazać należy, że art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach upoważnia do określenia w regulaminie zasad mycia i naprawy pojazdów samochodowych poza myjniami i warsztatami naprawczymi - na terenie własnej nieruchomości. Postanowienia regulaminu mają na celu jedynie uzupełnienie wydanych przez inne podmioty przepisów powszechnie obowiązujących kształtujących prawa i obowiązki ich adresatów, to muszą być one pozbawione powtórzeń przepisów powszechnie obowiązujących zawartych w innych aktach normatywnych, a w szczególności w aktach rangi ustawowej. Rzeczą Rady, podejmującej uchwałę w tym zakresie, było zatem wskazanie warunków, by opisane wyżej czynności były dopuszczalne, w tym zwłaszcza zapewniających usuwanie - zgodnie z ustawą - powstałych w ich następstwie zanieczyszczeń (por. wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 03.03.2010 r., II SA/Bd 93/10, LEX nr 599175). Mając to na uwadze, nie można się zgodzić ze stanowiskiem Skarżącego, iż § 5 ust. 4 Regulaminu stanowi wyjście poza delację ustawową. Rada Miejska w Głownie posiada upoważnienie ustawowe do określenia wymagań dotyczących zasad mycia i naprawy pojazdów samochodowych poza myjniami i warsztatami naprawczymi. Wskazać należy, że Skarżący uzasadniając zarzut dotyczący § 5 ust. 4 Regulaminu powołał się na orzeczenie Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 08.11.2012 r, II OSK 2012/12, które zostało wydane na gruncie innego stanu faktycznego. W ocenie Organu § 5 ust. 4 Regulaminu nie narusza Ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Trudno przyjąć, aby przepis taki wykraczał poza "szczególne zasady" "mycia i naprawy pojazdów samochodowych poza myjniami i warsztatami naprawczymi", o których mowa w art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c Ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Postanowienie § 5 ust. 4 Regulaminu należy odczytywać w ten sposób, że dopuszcza się mycie i naprawę pojazdów samochodowych poza warsztatami, z zastrzeżeniem jednak, że nie może to następować na terenach służących do użytku publicznego. Uciążliwa kosmetyka samochodowa czy naprawy samochodowe, w szczególności wskazana w § 5 ust. 4 Regulaminu wymiana olejów wymagają dokonywania ich w myjni czy warsztacie z odpowiednimi zezwoleniami.

Ad m), n), o), p), q)

Organ podkreśla, że zakwestionowane przez Skarżącego postanowienia § 18 pkt 1-5 Regulaminu w całości wyczerpują przyznane Radzie Miejskiej w Głownie upoważnienie ustawowe do określenia wymagań obejmujących selektywne zbieranie i odbieranie lub przyjmowania przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych wskazane w art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. a. Jak zostało wskazane powyższej, selektywne zbieranie odpadów, to zbieranie, w ramach którego dany strumień odpadów, w celu ułatwienia określonego sposobu przetwarzania, obejmuje jedynie rodzaje odpadów charakteryzujące się takimi samymi właściwościami i takim samym charakterem. Postanowienia § 18 pkt 1-5 Regulaminu są stanowią wyartykułowanie wymagań służących wypełnieniu celu Ustawy o utrzymaniu porządku i czystości w gminach. W szczególności z przepisów samej ustawy wynika generalna zasada, że odpady mogą być spalane tylko w instalacjach lub urządzeniach przeznaczonych do tego celu. Uzupełniająco można zwrócić uwagę, że ustawa o odpadach pośrednio nawiązuje nawet do Ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach w art. 31 ust. 7, stanowiąc, że "dopuszcza się spalanie zgromadzonych pozostałości roślinnych poza instalacjami i urządzeniami, chyba że są one objęte obowiązkiem selektywnego zbierania". Jeżeli zatem w § 3 Regulaminu wprowadzono obowiązek selektywnego zbierania odpadów komunalnych, to należy przyjąć, że z samej ustawy wynika zakaz ich spalania uszczegółowiony w Regulaminie.

Z całą stanowczością należy podkreślić, iż zakaz wrzucania do pojemników na odpady komunalne przeznaczonych do poszczególnych frakcji odpadów innych niż te, dla których pojemniki są przeznaczone sformułowany w § 18 pkt 2 Regulaminu stanowi określenie wymagań w odnoszących się do selektywnego zbierania i odbierania odpadów. Odpowiadając na zarzuty Skarżącego dotyczące wskazanego § 18 Regulaminu należy zaznaczyć, że *ratio legis* Ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach jest przyznanie gminom środków prawnych, umożliwiających im właściwe wywiązanie się z zadania nałożonego w art. 7 ust. 1 pkt 3 Ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.) - utrzymania czystości i porządku w gminach.

Ad s) i t)

Nie można się zgodzić ze stanowiskiem Skarżącego, iż postanowienia § 19 ust. 2 i 3 Regulaminu stanowią wyjście poza zakres delegacji ustawowej. W powołanym przez Skarżącego orzeczeniu WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 7 grudnia 2006 r., II SA/Go 471/06 Sąd zwrócił uwagę, że art. 5 ustawy z o utrzymaniu czystości i porządku mówi o obowiązku przyłączenia nieruchomości do istniejącej sieci kanalizacyjnej. Odniesienie § 19 ust. 2 i 3 Regulaminu do właścicieli nieruchomości, którzy nie są podłączeni do sieci kanalizacyjnej jest przykładem regulacji prawa miejscowego, która

ma być zrozumiała dla jej adresatów. Ponadto, zgodnie z art. 4 ust. 2 pkt 6 Ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach regulamin określa "szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy" dotyczące "częstotliwości i sposobu pozbywania się odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości oraz z terenów przeznaczonych do użytku publicznego". W ocenie Organu obowiązki wymienione w § 19 ust. 2 i 3 Regulaminu mieszczą się w granicach "szczegółowych zasad utrzymania czystości i porządku" w odniesieniu do "sposobu pozbywania się" nieczystości ciekłych. Są to bowiem obowiązki funkcjonalnie z tym sposobem związane (por. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 16.12.2013 r., II SA/Po 916/13, LEX nr 1437442). Zbiorniki bezodpływowe służą do gromadzenia nieczystości ciekłych i wobec tego Rada Miejska w Głownie, działając na podstawie art. 4 ust. 2 pkt 3 Ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach może określić częstotliwości i sposób pozbywania się odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości oraz z terenów przeznaczonych do użytku publicznego. Tym samym bezzasadny jest pogląd Skarżącego, iż w § 19 ust. 2 i 3 Regulaminu na właścicieli nieruchomości nałożono dodatkowe obowiązki. Ponieważ wskazane postanowienia zostały wprowadzone do Regulaminu na podstawie delegacji ustawowej zawartej w przepisie art. 4 ust. 2 pkt 3 Ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Ad v)

Nie można się też zgodzić z zarzutem Skarżącego, iż przekroczenie delegacji ustawowej stanowi zakaz wyprowadzania zwierząt domowych na tereny placów zabaw, piaskownic, plaż, kąpielisk, do obiektów użyteczności publicznej, kąpania zwierząt w fontannach miejskich zawarty w § 26 ust. 1 pkt 1-3 Regulaminu. Zakaz określony w § 26 ust. 1 pkt 1-3 Regulaminu wprowadzony został na podstawie art. 4 ust. 2 pkt 6 Ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Redakcja przepisu ustawowego nie wyklucza ustalenia tego rodzaju zakazu. Ma on na celu ochronę terenów przeznaczonych do wspólnego użytku przed zanieczyszczeniem a z drugiej strony przed uciążliwością dla ludzi. Piaskownice i place zabaw dla dzieci są miejscami szczególnymi, ich czystość powinna być szczególnie chroniona. Takie stanowisko potwierdza pogląd wyrażony w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 27 października 2010 r., II OSK 1568/10, LEX nr 746647, w którym przyznano, że redakcja art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy z 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach nie upoważnia do tak zawężającej interpretacji tego przepisu, aby całkowicie wykluczone było ustalenie obowiązków profilaktycznych, uprzednich, jak i następczych – oczywiście pod warunkiem, by nie były to dyrektywy postępowania wykluczone przez inne przepisy powszechnie obowiązujące oraz by takie obowiązki były proporcjonalne do celu, jakiemu art. 4 ust. 2 pkt 6 ma służyć. Punktem odniesienia czyli dobrem chronionym przez

cytowany przepis jest czystość terenów przeznaczonych do wspólnego użytku. Nie ma powodów, aby akceptować wyłącznie działania prawodawcze rady gminy mające za przedmiot sam tylko nadzór nad psem w miejscu publicznym. W § 26 ust. 1 pkt 1-3 Regulaminu określono szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Miasta Głowno dotyczące obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, mających na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku. Przepis art. 4 ust. 2 pkt 6 Ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach upoważnia każdą z rad gmin na terenie Polski do ustalenia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy. Oczywiście nie oznacza to zakwalifikowania obszaru wszystkich gmin w Polsce czyli całego obszaru kraju za obszar o szczególnym reżimie prawnym. Podczas gdy regulaminy obszarów szczególnych tworzą odstępstwo od porządku powszechnego, to regulamin utrzymania czystości i porządku w gminie jest częścią powszechnego, typowego porządku prawnego, pomimo terytorialnego zróżnicowania, będącego konsekwencją kształtowania tych regulaminów przepisami gminnymi. W orzecznictwie generalnie dopuszcza się wprowadzenie w regulaminach czystości i porządku w gminach wprowadzenie pewnych ograniczeń dotyczących wyprowadzania psów. Jest ku temu umocowanie w art. 4 ust. 2 pkt 6 Ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Nie można wprowadzać tylko skrajnych nakazów, takich jak np. obowiązkowa rejestracja psa (zob. niżej wyrok II OSK 2599/11) czy bezwarunkowy nakaz wyprowadzania go na smyczy (zob. wyrok z dnia 13 września 2012 r., II OSK 1492/12, orzeczenia.nsa.gov.pl).

Ad w)

W § 26 i 26Regulaminu Rada Miejska w Głownie w oparciu o art. 4 ust. 2 pkt 8 Ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach uznała, że obszarem obowiązkowej deratyzacji jest obszar całej gminy. Z ww. przepisu ustawy nie można wyprowadzić wniosku, że obowiązkowej deratyzacji mogą podlegać tylko niektóre obszary gminy. Z brzmienia art. 4 ust. 2 pkt 8 tej ustawy, wynika wprost, że terminy i obszary obowiązkowej deratyzacji winny wynikać z regulaminu utrzymania czystości i porządku co nie oznacza, że w przypadkach koniecznych, właściwe organy nie powinny podjąć działań w kierunku przeprowadzenia deratyzacji, której termin nie jest przewidziany w regulaminie (por. wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 08.11.2006 r., II SA/Go 316/06, Lubus.2006/108/1926). Z analizy całego art. 4 Ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach nie wynika, że zamiarem ustawodawcy nie było objęcie deratyzacją obszaru całej gminy. Zatem uprawnionym było rozszerzenie obowiązków właścicieli nieruchomości przez nałożenie w § 26 i 26 Regulaminu na wszystkich właścicieli nieruchomości na terenie całej gminy obowiązku przeprowadzenia okresowej deratyzacji. Dodatkowo skarżący nie przedstawił z jakich

regulacji wywodzi jakoby przeprowadzenie deratyzacji należało do obowiązków gminy. W tym miejscu należy tylko wskazać, iż nietrafne jest stwierdzenie Skarżącego, że przeprowadzenie deratyzacji należy do obowiązków gminy. Zgodnie z art. 22 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu i zwalczaniu chorób zakaźnych u ludzi (Dz. U. z 2008 r. Nr 234, poz. 1570) zwalczanie gryzoni (deratyzacja) należy do właściciela, posiadacza lub zarządzającego nieruchomością.

Ad x)

Odnosząc się do postanowienia zawartego w § 29 Regulaminu, Organ wskazuje że wbrew twierdzeniom Skarżącego nie stanowi ono uregulowania odpowiedzialności karnej, lecz odesłanie do regulacji zawartej w przepisie art. 10 ust. 2a Ustawy o utrzymaniu czystości o porządku w gminach, który taką regulację zawiera. W rozdziale piątym ustawy ustawodawca zawarł bowiem przepisy karne. I tak, zgodnie z art. 10 ust. 2a karze grzywny podlega, ten kto nie wykonuje obowiązków określonych w regulaminie, natomiast według treści art. 10 ust. 3 Ustawy o utrzymaniu czystości o porządku w gminach postępowanie w sprawach, o których mowa w ust. 1 i 2, toczy się według przepisów Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia. A zatem nie podkreślić należy że w Regulaminie nie zwarto uregulowań dotyczących sankcji karnych za niewykonywanie obowiązków określonych w regulaminie, gdyż materia ta została uregulowana w ustawie, § 29 Regulaminu stanowi zaś jedynie odesłanie do tej regulacji. Zgodnie bowiem z § 137 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (Dz. U. z 2002r. Nr 100 poz. 908) w uchwale i zarządzeniu nie powtarza się przepisów ustaw, ratyfikowanych umów międzynarodowych i rozporządzeń. Z brzmienia postanowienia § 29 Regulaminu wynika odesłanie do odrębnych przepisów. Sam regulamin nie może zawierać "własnych" przepisów karnych, ponieważ takie przepisy mogą się znaleźć tylko w przepisach porządkowych. Niemniej jednak w obowiązującym stanie prawnym nie ma to znaczenia, ponieważ każde niewykonywanie obowiązków określonych w regulaminie - uchwale rady gminy wydanej na podstawie art. 4 jest wykroczeniem z art. 10 ust. 2a Ustawy o utrzymaniu porządku i czystości w gminach. Bezzasadne jest zatem powoływanie się przez Skarżącego na istotne naruszenie prawa przez godzenie w zasady demokratycznego państwa prawa.

Mając na uwadze powyższe, wnoszę jak na wstępie.

Załączniki:

1. Odpis odpowiedzi na skargę wraz z załącznikami;

2. Uchwała Rady Miejskiej w Głownie z dnia 27 lutego 2013 r. Nr XLI/323/2013 w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Miasta Głowno wraz z aktami sprawy.
3. Uchwała Rady Miejskiej w Głownie z dnia ..... Nr ..... przekazania Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu w Łodzi skargi Prokuratora Okręgowego w Łodzi na uchwałę Nr XLI/323/2013 Rady Miejskiej w Głownie z dnia 27 lutego 2013 r. w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Miasta Głowno..

Radca Prawny
Łukasz Piętak
ŁD-M-1849