



Warszawa dnia 21.12.2020r

**PROKURATURA OKRĘGOWA**

**w WARSZAWIE**

**Wydział VI Sądowy**

**ul. Chocimska 28**

**00-791 Warszawa**

**PO VI Pa 23.2020**

**Rada Miasta  
Podkowa Leśna  
ul. Akacjowa 39/41  
05-807 Podkowa Leśna**

W załączeniu uprzejmie przesyłam 2 egzemplarze skargi Prokuratora Okręgowego w Warszawie w sprawie o sygn. PO VI Pa 23.2020 na uchwałę Rady Miasta Podkowa Leśna nr 141/XVII/2020 z dnia 28 maja 2020 roku w sprawie ustalenia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Miasta Podkowa Leśna ( Dz. Urz. Woj. Maz. z dnia 1 czerwca 2020r poz. 6053 ) celem nadania dalszego biegu.

PROKURATOR  
PROKURATURY OKRĘGOWEJ  
w Warszawie

*Iwona Krysz-Jkwiecińska*





Warszawa dnia 21.12.2020r

**PROKURATURA OKRĘGOWA**

**w WARSZAWIE**

**Wydział VI Sądowy**

**ul. Chocimska 28**

**00-791 Warszawa**

**Sygn. akt PO VI Pa 23.2020**

**Wojewódzki Sąd Administracyjny**

**w Warszawie**

**ul. Jasna 2/4**

**00-013 Warszawa**

za pośrednictwem

**Rady Miasta Podkowa Leśna**

**ul. Akacjowa 39/41**

**05 – 807 Podkowa Leśna**

Skarżący: Prokurator Okręgowy w Warszawie, ul. Chocimska 28, 00-791 Warszawa  
(Regon 000000247)

Organ administracji: Rady Miasta Podkowa Leśna ul. Akacjowa 39/41; 05 – 807  
Podkowa Leśna

**Skarga Prokuratora Okręgowego w Warszawie**

I. Na podstawie art. 70 ustawy z dnia 28 stycznia 2016r Prawo o prokuraturze ( t.j. Dz.U. z 2019.740 z późn. zm. ), art. 8 § 1, art. 50 § 1, art. 53 § 2a ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 roku Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (dalej: ppsa) zaskarżam w całości uchwałę Rady Miasta Podkowa Leśna nr 141/XVII/2020 z dnia 28 maja 2020 roku w sprawie ustalenia Regulaminu utrzymania czystości i

porządku na terenie Miasta Podkowa Leśna wraz ze stanowiącym załącznik do zaskarżonej uchwały „Regulaminem utrzymania czystości i porządku na terenie Miasta Podkowa Leśna” (dalej: „Regulamin”)

## II. Zaskarżonej uchwale zarzucam:

1. istotne naruszenie prawa, tj. art. 4 u.c.p.g. w zw. z art. 40 ust. 1 u.s.g. w zw. z art. 7 i 94 Konstytucji RP w zw. § 118 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20.06.2002r w sprawie Zasad techniki prawodawczej (t.j. Dz.U. 2016 poz. 283 ) dalej: załącznik do Rozporządzenia poprzez powtórzenie w § 1 Regulaminu materii będącej przedmiotem niniejszego Regulaminu, podczas gdy ww. zakres określony jest w art. 4 u.c.p.g., co stanowi przekroczenie delegacji ustawowej;
2. istotne naruszenie prawa, tj. art. 5 ust. 1 pkt 1 u.c.p.g. w zw. z art. 40 ust. 1 u.s.g. w zw. z art. 7 i 94 Konstytucji RP w zw. § 118 w związku z § 143 załącznika do Rozporządzenia poprzez powtórzenie w § 2 ust. 1 Regulaminu obowiązków właścicieli nieruchomości w zakresie gromadzenia odpadów, co stanowi powtórzenie art. 5 ust. 1 pkt 1 u.c.p.g., a tym samym przekroczenie delegacji ustawowej;
3. istotne naruszenie prawa, tj. art. 5 ust. 1 pkt 3b u.c.p.g. w zw. z art. 40 ust. 1 u.s.g. w zw. z art. 7 i 94 Konstytucji RP w zw. z § 135 w zw. z § 143 załącznika do Rozporządzenia poprzez przekroczenie delegacji ustawowej i nałożenie w § 2 ust. 2 Regulaminu na właścicieli nieruchomości obowiązku „przekazywania” selektywnie zebranych odpadów komunalnych podmiotowi odbierającemu odpady komunalne, podczas gdy art. 5 ust. 1 pkt 3b u.c.p.g. wskazuje jedynie, iż właściciel nieruchomości ma obowiązek „pozbywania się” odpadów komunalnych oraz nieczystości ciekłych w sposób zgodny z przepisami ustawy i przepisami odrębnymi;
4. istotne naruszenie prawa, tj. art. 6ka ust. 1 u.c.p.g. w zw. z art. 40 ust. 1 u.s.g. w zw. z art. 7 i 94 Konstytucji RP w zw. § 118 w związku z § 143 załącznika do Rozporządzenia poprzez powtórzenie w § 2 ust. 3 Regulaminu

materii ustawowej tj. art. 6ka ust. 1 u.c.p.g. poprzez wskazanie obowiązku zbierania odpadów komunalnych i określenie sytuacji, w których uważane są one za odpady zmieszane, co stanowi przekroczenie delegacji ustawowej;

5. istotne naruszenie prawa, tj. art. 5 ust. 1 u.c.p.g. w zw. z art. 40 ust. 1 u.s.g. w zw. z art. 7 i 94 Konstytucji RP w zw. z § 135 w zw. z § 143 załącznika do Rozporządzenia poprzez przekroczenie delegacji ustawowej i nałożenie w § 2 ust. 5 Regulaminu na właścicieli nieruchomości obowiązku gromadzenia odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych z zachowaniem bezpieczeństwa i właściwej eksploatacji, podczas gdy art. 5 ust. 1 u.c.p.g. wskazuje na sposoby gromadzenia tych odpadów oraz jednoczesne posłużenie się pojęciem nieostrym, co stanowi istotne naruszenie art. 2 Konstytucji RP w zw. z § 6 załącznika do Rozporządzenia;
6. istotne naruszenie prawa, tj. art. 6c ust. 2 u.c.p.g. w zw. z art. 40 ust. 1 u.s.g. w zw. z art. 7 i 94 Konstytucji RP w zw. z § 135 w zw. z § 143 załącznika do Rozporządzenia poprzez przekroczenie delegacji ustawowej i wprowadzenie w § 2 ust. 6 Regulaminu wyłączenia ze zorganizowanego systemu gospodarowania odpadami komunalnymi prowadzonego przez Miasto Podkowa Leśna nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne, podczas gdy art. 6c ust. 2 u.c.p.g. przewiduje możliwość uchwalenia przez radę gminy aktu prawa miejscowego i postanowienia w nim o odbieraniu, a nie wyłączeniu z odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości;
7. istotne naruszenie prawa, tj. art. 5 ust. 1 pkt 3 u.c.p.g. w zw. z art. 40 ust. 1 u.s.g. w zw. z art. 7 i 94 Konstytucji RP w zw. § 118 w związku z § 143 załącznika do Rozporządzenia w postaci przekroczenia delegacji ustawowej i nałożenie w § 3 ust. 1 Regulaminu obowiązku selektywnego zbierania odpadów komunalnych, co stanowi powtórzenie materii ustawowej, tj. art. 5 ust. 1 pkt 3 u.c.p.g.
8. istotne naruszenie prawa, tj. art. 4 ust. 2 pkt 3 u.c.p.g. w zw. z art. 40 ust. 1 u.s.g. w zw. z art. 7 i 94 Konstytucji RP w zw. z § 135 w zw. z § 143

załącznika do Rozporządzenia poprzez przekroczenie delegacji ustawowej i nałożenie w § 3 ust. 2 Regulaminu na właścicieli nieruchomości obowiązku gromadzenia i przekazywania podmiotowi odbierającemu odpady komunalne w oddzielnych pojemnikach lub workach ze wskazaniem sposobu ich segregacji, co stanowi modyfikację przepisów ustawy w zakresie obowiązku „przekazywania” odpadów oraz powtórzenie przepisów Rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 29 grudnia 2016 r. w sprawie szczegółowego sposobu selektywnego zbierania wybranych frakcji odpadów w zakresie sposobu ich segregacji;

9. istotne naruszenie prawa, tj. art. 5 ust. 1 pkt 3b u.c.p.g. w zw. z art. 40 ust. 1 u.s.g. w zw. z art. 7 i 94 Konstytucji RP w zw. z § 135 w zw. z § 143 załącznika do Rozporządzenia poprzez przekroczenie delegacji ustawowej i nałożenie w § 3 ust. 3 Regulaminu na właścicieli nieruchomości obowiązku „przekazywania” selektywnie zebranych odpadów komunalnych podmiotowi odbierającemu odpady komunalne, podczas gdy art. 5 ust. 1 pkt 3b u.c.p.g. wskazuje jedynie, iż właściciel nieruchomości ma obowiązek „pozbywania się” odpadów komunalnych oraz nieczystości ciekłych w sposób zgodny z przepisami ustawy i przepisami odrębnymi;
10. istotne naruszenie prawa, tj. art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b/ u.c.p.g. w zw. z art. 40 ust. 1 u.s.g. w zw. z art. 7 i 94 Konstytucji RP w zw. z § 135 w zw. z § 143 załącznika do Rozporządzenia poprzez przekroczenie delegacji ustawowej i określenie w § 3 ust. 8 Regulaminu sposobu gromadzenia odpadów budowlanych i rozbiórkowych przy jednoczesnym ograniczeniu tego zakresu do odpadów powstałych w wyniku prac remontowych niewymagających pozwolenia na budowę lub zgłoszenia zamiaru budowy, podczas gdy przepisy u.c.p.g. nie przewidują takiego ograniczenia;
11. istotne naruszenie prawa, tj. art. 9u ust. 1 u.c.p.g. w zw. z art. 40 ust. 1 u.g. w zw. z art. 7 i 94 Konstytucji RP w zw. § 118 w związku z § 143 załącznika do Rozporządzenia w postaci przekroczenia delegacji ustawowej i wskazanie w § 3 ust. 9 Regulaminu, że odpady przeznaczone do selektywnej

zbiórki mogą być poddane kontroli pod kątem ich właściwego segregowania i przygotowania, co stanowi powtórzenie materii ustawowej, gdyż uprawnienie takie wynika z art. 9u ust. 1 u.c.p.g.;

12. istotne naruszenie prawa, tj. art. 4 ust. 2 u.c.p.g. w zw. z art. 40 ust. 1 u.g. w zw. z art. 7 i 94 Konstytucji RP w zw. z § 135 w zw. z § 143 załącznika do Rozporządzenia poprzez przekroczenie delegacji ustawowej i nałożenie w § 3 ust. 11 Regulaminu zakazu umieszczania w pojemnikach lub workach przeznaczonych do selektywnej zbiórki odpadów innych niż te, na jakie przeznaczony jest dany pojemnik lub worek, która to materia uregulowana jest przepisami u.c.p.g. oraz Rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 29 grudnia 2016 r. w sprawie szczegółowego sposobu selektywnego zbierania wybranych frakcji odpadów;
13. istotne naruszenie prawa, a to art. 2 Konstytucji RP w zw. z § 6 załącznika do rozporządzenia poprzez określenie w § 3 ust. 12 Regulaminu możliwości kompostowania niektórych odpadów w sposób, który nie jest uciążliwy dla otoczenia, podczas gdy § 6 załącznika do rozporządzenia ustanawia nakaz zrozumiałego redagowania norm prawnych;
14. istotne naruszenie prawa, tj. art. 4 ust. 2 u.c.p.g. w zw. z art. 5 ust. 1 pkt 1 i pkt 3b u.c.p.g. w zw. z art. 40 ust. 1 u.s.g. w zw. z art. 7 i 94 Konstytucji RP w zw. z § 135 w zw. z § 143 załącznika do Rozporządzenia, poprzez przekroczenie delegacji ustawowej i wskazanie w § 4 ust. 3 Regulaminu miejsca odbioru odpadów komunalnych co prowadzi do nałożenia obowiązku zarówno na właścicieli nieruchomości jak i na podmioty odbierające odpady obowiązków dot. sposobu ich odbierania, podczas gdy kwestia ta winna być uregulowana w umowie z przedsiębiorcą odbierającym odpady;
15. istotne naruszenie prawa, tj. art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c u.c.p.g. w zw. z art. 7 i art. 94 Konstytucji RP poprzez przekroczenie delegacji ustawowej i nałożenie w § 5 ust. 2 Regulaminu obowiązku uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z chodników położonych wzdłuż nieruchomości

poprzez m. in. ich przyzwanie, podczas gdy przepis art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c u.c.p.g. nie upoważnia Rady Miasta do wskazania sposobu, w jakim ma być uprzątnięte błoto, śnieg, lód i inne zanieczyszczenia z części nieruchomości wskazanych w naruszonym przepisie;

16. istotne naruszenie prawa, a to art. 2 Konstytucji RP w zw. z § 6 załącznika do Rozporządzenia poprzez określenie w § 6 ust. 1 Regulaminu, że ścieki powstałe w wyniku mycia pojazdów samochodowych poza myjniami mogą być gromadzone w „sposób umożliwiający ich usunięcie zgodnie z przepisami niniejszego regulaminu”, bez konkretnego wskazania sposobu ich usunięcia podczas, gdy § 6 załącznika do Rozporządzenia ustanawia nakaz zrozumiałego redagowania norm prawnych;
17. istotne naruszenie prawa, a to art. 2 Konstytucji RP w zw. z § 6 załącznika do rozporządzenia poprzez ustanowienie w § 6 ust. 2 Regulaminu ograniczeń w zakresie napraw pojazdów samochodowych poza warsztatami i posłużenie się w pkt 2 i 3 ust. 2 tegoż przepisu pojęciami nieostrymi, ocennymi poprzez dopuszczenie tych napraw jeśli „nie powodują zanieczyszczenia wód i gleby” oraz „nie powodują uciążliwości dla mieszkańców”, podczas gdy § 6 załącznika do Rozporządzenia ustanawia nakaz zrozumiałego redagowania norm prawnych;
18. istotne naruszenie prawa, tj. art. 4 ust. 2 u.c.p.g. w zw. z art. 40 ust. 1 u.s.g. w zw. z art. 7 i 94 Konstytucji RP w zw. z § 135 w zw. z § 143 załącznika do Rozporządzenia poprzez przekroczenie delegacji ustawowej i nałożenie w § 7 ust. 7 Regulaminu obowiązku odpowiedniego oznakowania pojemników i worków na odpady komunalne podczas, gdy kwestia ta uregulowana jest w Rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 29 grudnia 2016 r. w sprawie szczegółowego *sposobu selektywnego zbierania* wybranych frakcji odpadów;
19. istotne naruszenie prawa, tj. art. 4 ust. 2 u.c.p.g. w zw. z art. 5 ust. 1 pkt 1 i pkt 3b u.c.p.g. w zw. z art. 40 ust. 1 u.s.g. w zw. z art. 7 i 94 Konstytucji RP w zw. z § 135 w zw. z § 143 załącznika do Rozporządzenia, poprzez



przekroczenie delegacji ustawowej i wskazanie w § 9 ust. 1 Regulaminu miejsca oraz godziny odbioru odpadów komunalnych co prowadzi do nałożenia obowiązku zarówno na właścicieli nieruchomości jak i na podmioty odbierające odpady obowiązków dot. sposobu ich odbierania podczas, gdy kwestia ta winna być uregulowana w umowie z przedsiębiorcą odbierającym odpady;

20. istotne naruszenie prawa, tj. art. 4 ust. 1 i 2 u.c.p.g. w zw. z art. 40 ust. 1 u.g. w zw. z art. 7 i 94 Konstytucji RP w zw. z § 135 w zw. z § 143 załącznika do Rozporządzenia poprzez wprowadzenie w § 11 ust. 4 Regulaminu nakazu podejmowania działań przez właścicieli nieruchomości zmierzających do zmniejszenia ilości wytwarzanych odpadów poprzez m. in. opróżnianie z zawartości i zgniatanie wytworzonych odpadów, szkła podczas, gdy art. 4 ust. 1 i 2 u.c.p.g. nie przewiduje takiej możliwości,
21. istotne naruszenie prawa, tj. art. 4 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g. w zw. z art. 7 i art. 94 Konstytucji poprzez przekroczenie delegacji ustawowej i wprowadzenie w § 12 ust. 1 pkt 1 Regulaminu obowiązku zachowania przez osoby utrzymujące psy, koty i inne zwierzęta domowe środków ostrożności zapewniających ochronę przed zagrożeniem i uciążliwością dla ludzi i innych zwierząt;
22. istotne naruszenie prawa, tj. art. 4 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g. w zw. z art. 40 ust. 1 u.s.g. w zw. z art. 7 i 94 Konstytucji RP w zw. z § 6 załącznika do Rozporządzenia poprzez nieprawidłowe wypełnienie delegacji ustawowej i nałożenie w § 12 ust. 1 pkt 2 Regulaminu obowiązku usuwania przez osoby utrzymujące psy, koty i inne zwierzęta domowe zanieczyszczeń pozostawionych przez te zwierzęta na obiektach i terenach przeznaczonych do użytku publicznego z wyłączeniem psów przewodników osób niepełnosprawnych, bez doprecyzowania, o jaki rodzaj zanieczyszczeń chodzi;
23. istotne naruszenie prawa, a to art. 2 Konstytucji RP w zw. z § 6 załącznika do Rozporządzenia poprzez ustanowienie w § 12 ust. 1 pkt 3 Regulaminu obowiązku sprawowania kontroli nad zwierzętami tak, aby

zachowanie nie było uciążliwe dla otoczenia, tj. posłużenie się sformułowaniem nieostrym, ocennym, podczas gdy § 6 załącznika do rozporządzenia ustanawia nakaz zrozumiałego redagowania norm prawnych;

24. istotne naruszenie prawa, tj. art. 4 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g. w zw. z art. 40 ust. 1 u.s.g. w zw. z art. 7 i 94 Konstytucji RP w zw. z § 135 w zw. z § 143 załącznika do Rozporządzenia poprzez przekroczenie delegacji ustawowej i nałożenie na właścicieli nieruchomości w § 12 ust. 2 Regulaminu zasady prowadzenia każdego psa na smyczy na terenach przeznaczonych do użytku publicznego, a w przypadku zwierząt agresywnych lub mogących wzbudzić zagrożenie dla otoczenia na smyczy i w kagańcu;

25. istotne naruszenie prawa, tj. art. 4 ust. 2 pkt 7 u.c.p.g. w zw. z art. 40 ust. 1 u.s.g. w zw. z art. 7 i 94 Konstytucji RP w zw. z § 135 w zw. z § 143 załącznika do Rozporządzenia poprzez przekroczenie delegacji ustawowej i dopuszczenie w § 13 ust. 3 Regulaminu hodowania pszczoł pod warunkiem ustawiania uli w odległości nie mniejszej niż 10 metrów od budynków na działkach sąsiednich i min. 4 metry od ogrodzenia;

III. Na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. wnoszę o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w całości.

### **UZASADNIENIE**

Rada Miasta Podkowa Leśna dnia 28 maja 2020 roku podjęła uchwałę nr 141/XVII/2020 w sprawie uchwalenia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Miasta Podkowa Leśna. Złącznikiem do w/w uchwały jest „Regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie Miasta Podkowa Leśna”. Uchwała została podjęta na podstawie art. 18 ust. 2 pkt. 15, art. 40 ust. 1, art. 41 ust. 1 i art. 42 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2018 r., poz. 994 ze zm.) oraz art. 4 ustawy z 13 września 1996r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U. z 2017 r., poz. 1289 ze zm.).

Zgodnie z art. 4 ust. 1 u.c.p.g. powyższa uchwała stanowi akt prawa miejscowego. Nadto niewątpliwie zawiera ona normy postępowania o charakterze

generalnym i abstrakcyjnym skierowane do nieoznaczonego indywidualnie kręgu adresatów. Zgodnie z art. 53 § 2a p.p.s.a. zaskarżenie aktu prawa miejscowego wydanego przez organ jednostki samorządu terytorialnego możliwe jest w każdym czasie.

Po przeprowadzeniu analizy treści ww. Regulaminu stwierdzono, że szereg zawartych w nim regulacji pozostaje w sprzeczności z obowiązującymi przepisami prawa, została bowiem uregulowana bądź to w sposób sprzeczny z Zasadami techniki prawodawczej, bądź też z przekroczeniem ustawowego upoważnienia do wydania kwestionowanej uchwały zawartego w art. 4 u.c.p.g. oraz w sposób sprzeczny z innymi przepisami rangi ustawowej i Konstytucji RP.

Na wstępie należy zauważyć, że z uwagi na datę wydania zaskarżonej uchwały została ona poddana kontroli w odniesieniu do treści przepisów u.c.p.g., u.s.g. oraz Zasad techniki prawodawczej i Konstytucji RP w dacie jej wydania.

Na podst. art 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Zgodnie z art. 94 Konstytucji RP organy samorządu terytorialnego [...], na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów [...].

Na podst. art. 40 ust. 1 u.s.g. na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy.

Art. 4 ust. 1 i 2 u.c.p.g. stanowi przepis kompetencyjny obligujący radę gminy do wydania uchwały w przedmiocie ustanowienia regulaminu utrzymania porządku i czystości w gminie oraz określa przedmiot takiego aktu prawa miejscowego.

Zgodnie z § 135 Zasad techniki prawodawczej, w uchwale i zarządzeniu zamieszcza się przepisy prawne regulujące wyłącznie sprawy z zakresu przekazanego w przepisie, o którym mowa w § 134 pkt 1 oraz sprawy należące do zadań lub kompetencji podmiotu, o których mowa w § 134 pkt. 2 z.t.p. Zgodnie z § 134 z.t.p. podstawą wydania uchwały i zarządzenia jest przepis prawny, który upoważnia dany

podmiot do uregulowania określonego zakresu spraw oraz wyznacza zadania lub kompetencje danego podmiotu. Stąd też w uchwale organu samorządu terytorialnego możliwym jest zamieszczenie przepisów prawnych regulujących wyłącznie sprawy z zakresu przekazanego w przepisie kompetencyjnym, upoważniającym dany podmiot do uregulowania określonych spraw. Na podst. art. 118 Rozporządzenia w akcie prawnym nie powtarza się przepisów ustawy upoważniającej do jego wydania oraz przepisów innych aktów normatywnych. Powyższe przepisy Zasad techniki prawodawczej znajdują zastosowanie do aktów prawa miejscowego zgodnie z § 143 tegoż rozporządzenia, a konsekwencją powtórzenia materii ustawowej bądź regulacji zawartych w innych aktach prawnych jest stwierdzenie, że kwestionowany przepis został wydany z przekroczeniem granic upoważnienia ustawowego. Zgodnie z § 6 z.t.p. przepisy ustawy redaguje się tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy.

Podstawą dla stwierdzenia przez sąd nieważności uchwały rady gminy w całości bądź w części koniecznym jest uprzednie ustalenie, iż naruszenie prawa dokonane w skarżonej uchwale jest naruszeniem istotnym, a więc takim, które prowadzi do skutków nietolerowanych w demokratycznym państwie prawnym. W doktrynie przyjmuje się, że istotnymi naruszeniami prawa są między innymi naruszenia przepisów prawa ustrojowego oraz prawa materialnego, a także przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał.

W ocenie skarżącego wszystkie naruszenia prawa wymienione w *petitum* skargi stanowią naruszenia prawa o charakterze istotnym, a zatem mogącym skutkować stwierdzeniem nieważności uchwały w stosownym zakresie.

Uzasadniając zarzuty opisane w pkt II. *petitum* wskazać należy że:

Ad. 1/2/4/ W § 1 Regulaminu wskazano na przedmiot regulacji niniejszej uchwały, co stanowi powtórzenie materii ustawowej, a to art. 4 u.c.p.g. W tym miejscu zaznaczyć należy, iż taki zabieg uważany jest za przekroczenie delegacji ustawowej, w związku z czym przepis o omawianej treści nie może się ostać.

Tożsamy argument znajdzie zastosowanie w stosunku do treści § 2 ust. 1

Regulaminu dot. nałożenia na właścicieli nieruchomości obowiązku gromadzenia odpadów komunalnych w przeznaczonych do tego pojemnikach lub workach, co de facto stanowi powtórzenie art. 5 ust. 1 pkt 1 u.c.p.g. oraz do treści § 2 ust. 3 Regulaminu, w którym wskazano na obowiązek zbierania odpadów komunalnych przy jednoczesnym określeniu sytuacji, w których uważane są one za odpady zmieszane. W tym miejscu podkreślenia wymaga, iż zakres definicji odpadów komunalnych zmieszanych określony jest przez art. 6ka ust. 1 u.c.p.g. w związku z czym bezzasadne jest powtarzanie przez organ stanowiący gminy przepisów ustawy.

Ad. 3/ 8/ 9/ W § 2 ust. 2 oraz § 3 ust. 2 i 3 Regulaminu organ posłużył się pojęciem „przekazywania” selektywnie zebranych odpadów komunalnych podmiotowi odbierającemu odpady komunalne podczas, gdy art. 4 ust. 2 pkt. 3 u.c.p.g. oraz art. 5 ust. 1 pkt 3b u.c.p.g. wskazują jedynie, iż właściciel nieruchomości ma obowiązek „pozbywania się” odpadów komunalnych oraz nieczystości ciekłych w sposób zgodny z przepisami ustawy i przepisami odrębnymi. Taki zabieg jest nieuzasadniony, bowiem w swej istocie stanowi powtórzenie - i to z pewną modyfikacją - treści ustawy. Takie sformułowanie przepisu stanowi istotne naruszenie prawa.

Ad. 5/ Odnośnie § 2 ust. 5 Regulaminu wskazać należy, iż nakłada on na właścicieli nieruchomości obowiązek gromadzenia odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych z zachowaniem bezpieczeństwa i właściwej eksploatacji. Obowiązek taki wynika już z ustawy, która w art. 5 ust. 1 pkt 3b u.c.p.g. oprócz wskazania, że właściciele nieruchomości zapewniają utrzymanie czystości i porządku przez gromadzenie nieczystości ciekłych w zbiornikach bezodpływowych, w zakresie sposobu postępowania z w/w rodzajami odpadów odsyła do innych przepisów poprzez użycie w ust. 1 pkt 3b sformułowania „*pozbywanie się zebranych na terenie nieruchomości odpadów komunalnych oraz nieczystości ciekłych w sposób zgodny z przepisami ustawy i przepisami odrębnymi*”.

Powyższe mogłoby prowadzić do konstatacji, że w takim wypadku istnieje możliwość uregulowania przedmiotowej kwestii w Regulaminie. Rada Miasta Podkowa Leśna określiła jednak sposób gromadzenia tych odpadów, a nie ich

pozbywania się, co bezsprzecznie stanowi przekroczenie granic upoważnienia ustawowego.

W tym miejscu podkreślenia wymaga także fakt, że regulując materię, do której uregulowania organ nie posiadał kompetencji, posłużył się on pojęciami ogólnymi, nieostrymi, ocennymi, co pozostaje w sprzeczności z postulatem tworzenia prawa jasnego i zrozumiałego. Zasada taka zamieszczona została w § 6 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie Zasad techniki prawodawczej. Przepisy ustawy redaguje się tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy. Wypełnienie owego postulatu ma miejsce gdy organ stanowiący prawo posługuje się w tworzonych aktach prawnych pojęciami precyzyjnymi, konkretnymi i dookreślonymi, tak aby nie było wątpliwości co do zakresu stosowania danego przepisu.

Ad. 6/ Odnosząc się do pkt. 6 petitum zaznaczyć należy, iż Rada Miasta Podkowa Leśna dopuściła się istotnego naruszenia prawa wprowadzając w § 2 ust. 6 Regulaminu wyłączenia ze zorganizowanego systemu gospodarowania odpadami komunalnymi prowadzonego przez Miasto Podkowa Leśna nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne. Z art. 6c ust. 2 u.c.p.g. wynika bowiem możliwość uchwalenia przez radę gminy aktu prawa miejscowego, w którym postanawia o odbieraniu odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne. Z przywołanego wyżej przepisu a contrario wynika, że zasadą jest, iż bez podjęcia takiej uchwały gmina nie ma obowiązku obsługi tego typu nieruchomości w zakresie odbierania odpadów, nie jest to jednak podstawą dla rady gminy (odpowiednio rady miasta) do formułowania w Regulaminie porządku i czystości wyłączeń, gdyż taki zabieg prowadzi do wniosku, że zasadą jest odbieranie odpadów z nieruchomości niezamieszkałych, co pozostaje w sprzeczności z przepisami u. c. p. g.

Co więcej, art. 6c ust. 2c u. c. p. g. stanowi, że przystąpienie właściciela nieruchomości, na której nie zamieszkują mieszkańcy (...) do zorganizowanego przez gminę systemu gospodarowania odpadami komunalnymi jest dobrowolne i następuje na podstawie zgody właściciela nieruchomości wyrażonej w formie pisemnej. Jest

więc on dodatkowym argumentem przemawiającym za wykluczeniem przyznania radzie gminy (miasta) określenie w Regulaminie takich wyłączeń jakie zostały dokonane w zaskarżonym akcie prawa miejscowego.

Ad. 7/ 11/ Odnośnie treści § 3 ust. 1 Regulaminu nakładającego na właścicieli nieruchomości obowiązek selektywnego zbierania odpadów komunalnych, po raz kolejny podnieść należy, iż w przepisie tym doszło do powtórzenia materii ustawowej - art. 5 ust. 1 pkt 3 u.c.p.g. Nie powielając argumentów przytoczonych w części wstępnej niniejszego uzasadnienia stwierdzić jedynie należy, iż taka treść przepisu z oczywistych względów nie może się ostać.

Podobne wnioski klarują się po analizie § 3 ust. 9 Regulaminu, który jest powieleniem treści art. 9u ust. 1 u.c.p.g.

Ad. 10/ W § 3 ust. 8 Regulaminu został sprecyzowany sposób gromadzenia odpadów budowlanych i rozbiórkowych poprzez wskazanie worków i kontenerów, w jakich przedmiotowe odpady mają być gromadzone, przy jednoczesnym ograniczeniu zakresu tych odpadów do odpadów powstałych w wyniku prac remontowych niewymagających pozwolenia na budowę lub zgłoszenia zamiaru budowy.

Przepisy u.c.p.g. nie przewidują takiego ograniczenia, wprowadzenie więc obostrzeń dalej idących niż te wynikające z ustawy jest przekroczeniem granic upoważnienia i pozostaje w sprzeczności z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b Ustawy, zgodnie z którym ten rodzaj odpadów jest zbierany selektywnie w punktach selektywnego zbierania odpadów komunalnych, gmina zaś ma obowiązek zapewnić odbiór tego rodzaju odpadów bez względu na okoliczności ich powstania (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 17 sierpnia 2017 roku sygn. II SA/Ol 513/17).

Ad. 12/ 18/ Przedmiotowy Regulamin w § 3 ust. 11 ustanawia zakaz umieszczania w pojemnikach lub workach przeznaczonych do selektywnej zbiórki odpadów innych niż te na jakie przeznaczony jest dany pojemnik lub worek, natomiast w § 7 ust. 7 nałożono obowiązek odpowiedniego oznakowania pojemników i worków na odpady komunalne.

Znamiennym jest, że kwestie te uregulowane zostały w przepisach ustawy oraz

Rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 29 grudnia 2016 r. w sprawie szczegółowego sposobu selektywnego zbierania wybranych frakcji odpadów, w których wskazany został sposób segregowania odpadów komunalnych z uwzględnieniem ich rodzaju.

Wprowadzenie zakazu, który w rzeczywistości od strony negatywnej zakreśla granice odpadów segregowanych do konkretnych rodzajów worków/pojemników jest nieuzasadniony, gdyż stanowi ingerencję w treść ustawy i w/w rozporządzenia.

Ad. 13/ 16/ 17/ Posłużenie się w § 3 ust. 12 Regulaminu wyrażeniem niedookreślonym tj. wskazanie na możliwość kompostowania niektórych odpadów w sposób, który „nie jest uciążliwy dla otoczenia” pozostaje w sprzeczności z treścią § 6 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie Zasad techniki prawodawczej, który ustanawia nakaz zrozumiałego redagowania norm prawnych.

Tak samo postulatu tam wskazanego nie spełnia treść § 6 ust. 1 Regulaminu, który stanowi, że ścieki, powstałe w wyniku mycia pojazdów samochodowych poza myjniami, mogą być gromadzone w „sposób umożliwiający ich usunięcie zgodnie z przepisami niniejszego regulaminu”, nie wskazując konkretnego sposobu ich usunięcia.

Podobny błąd został popełniony podczas tworzenia § 6 ust. 2 Regulaminu wprowadzającego ograniczenia w zakresie napraw pojazdów samochodowych poza warsztatami. Posłużono się w pkt 2 i 3 tego przepisu pojęciami nieostrymi, ocennymi poprzez dopuszczenie tych napraw jeśli „nie powodują zanieczyszczenia wód i gleby” oraz „nie powodują uciążliwości dla mieszkańców”, które mogą wywoływać trudności interpretacyjne u odbiorców aktu prawnego i w konsekwencji nie pozwalają na właściwe stosowanie przepisu.

W związku z powyższym nie sposób stwierdzić, iż przepisy te stanowią prawidłowe wypełnienie delegacji ustawowej.

Ad. 14/ 19/ Kolejna grupa błędów popełnionych przez organ stanowiący gminy dotyczy przepisów stanowiących obowiązki bądź to właścicieli nieruchomości bądź podmiotów odbierających odpady komunalne oraz kwestii



dotyczących wykonywania umów, których przedmiotem jest odbiór tych odpadów. Zagadnienia te powinny być uregulowane w umowach z w/w podmiotami i nieuzasadnione jest zawieranie ich w akcie prawa miejscowego jakim jest regulamin czystości i porządku w gminach.

Mowa tutaj o § 4 ust. 3 oraz § 9 ust. 1 Regulaminu wskazujących miejsce i godziny odbioru odpadów komunalnych. W wyroku z dnia 5 listopada 2019 r., sygn. akt II SA/Op 336/19 WSA w Opolu stwierdził, że nałożenie na właścicieli nieruchomości obowiązku umiejscowienia pojemników w określonym miejscu i na określonym terenie, w sposób nieuzasadniony prowadzi do ingerencji w prawo własności nieruchomości.

Ad. 15/ W § 5 ust. 2 Regulaminu wskazano, że błoto, śnieg i lód należy gromadzić w przyzmach w miejscach niepowodujących zakłóceń w ruchu pieszych i pojazdów. Regulacja ta również wykracza poza delegację ustawową. Rada Miasta ma za zadanie szczegółowe określenie zasad uprzątkowania błota, śniegu lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego, nie zaś regulowania sposobu i miejsca ich gromadzenia, co ma miejsce w analizowanej normie. W tej kwestii wielokrotnie wypowiedziały się sądy administracyjne, które w swoich wyrokach konsekwentnie podkreślały, że "przepis art 4 ust. 2 pkt 1 lit. c u.c.p.g. nie upoważnia do wskazania sposobu, w jaki ma być uprzątnięta nieruchomość wskazana w przepisie i miejsca gromadzenia uprzątniętych zanieczyszczeń" (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 22 października 2015 r. sygn. akt IV SA/Po 372/15, w Łodzi z dnia 29 października 2015 r. sygn. akt II SA/Łd 637/15, w Kielcach z dnia 27 lipca 2015 r. sygn. akt II SA/Ke 572/15).

Ad. 20/ Wprowadzenie w § 11 ust. 4 Regulaminu nakazu podejmowania działań przez właścicieli nieruchomości zmierzających do zmniejszenia ilości wytwarzanych odpadów poprzez m. in. opróżnianie z zawartości i zgniatanie wytworzonych odpadów, szkła również jest istotnym naruszeniem prawa. Art. 4 ust. 2 ustawy nie przewiduje bowiem wprowadzenia tego typu nakazów, co znajduje potwierdzenie w orzecznictwie (por. *wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 listopada 2017 roku, sygn. II OSK 443/16*).

Ad. 21-24/ W analizowanym regulaminie również błędnie zostały uchwalone niektóre przepisy dot. obowiązków właścicieli związanych z posiadaniem zwierząt. I tak, odnosząc się kolejno do treści § 12 ust. 1 pkt 1, § 12 ust. 1 pkt 2, § 12 ust. 1 pkt 3 i § 12 ust. 2 Regulaminu wskazać należy co następuje.

Jako istotnie naruszające prawo należy zakwalifikować zapisy dotyczące się obowiązku zachowania środków ostrożności zapewniających ochronę zdrowia i życia ludzi, a także innych zwierząt.

Tak ogólnie skonstruowany przepis jest de facto częściowym powtórzeniem treści ustawy, tj. art. 4 ust. 2 pkt 6 określającego uprawnienie rady gminy do skonkretyzowania obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe. Celem wydania aktu prawa miejscowego jest uszczegółowienie rozwiązań zawartych w ustawie, a nie powielanie jej treści. Naruszenie zakazu i wprowadzenie do uchwały przepisów ustawowych powoduje nieważność tych zapisów.

Zagadnienia dot. sposobu wyprowadzania psów zostały uregulowane w art. 10a ust. 3 ustawy o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2013 r. poz. 856 z późn. zm.), który stanowi zakaz puszczania psów bez możliwości ich kontroli i bez oznakowania umożliwiającego identyfikację właściciela lub opiekuna. Nie ulega wątpliwości, że treść omawianego przepisu modyfikuje tym samym unormowania ustawowe, co więcej jest bardziej rygorystyczna niż przepisy ustawy. Ponadto na marginesie wskazać należy, iż kwestie te regulowane są przez art. 77 Kodeksu wykroczeń oraz wykształcone w tym zakresie bogate orzecznictwo. Również § 12 ust. 1 pkt 3 Regulaminu nakładający obowiązek sprawowania kontroli nad zwierzętami tak, aby zachowanie nie było uciążliwe dla otoczenia nie ma prawa się ostać z uwagi na posłużenie się sformułowaniem nieostrym, ocennym, podczas, gdy- jak już wyżej wspomniano- § 6 załącznika do Rozporządzenia ustanawia nakaz zrozumiałego redagowania norm prawnych.

Podobnie rzecz się ma w aspekcie § 12 ust. 2 Regulaminu. Jak każda inna uchwała organu samorządu terytorialnego, regulamin musi formułować postanowienia jedynie w granicach upoważnienia ustawowego, regulując tylko te kwestie, które wynikają z delegacji ustawowej. Oceniając zaskarżone normy prawa miejscowego,

prokurator wskazał, że Rada Miasta przekroczyła swoje kompetencje nakładając obowiązek wyprowadzenia psa na smyczy co pozostaje w sprzeczności z przywołanym wyżej art. 10a ust. 3 ustawy o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2013 r. poz. 856 z późn. zm.).

Określając obowiązek usuwania przez osoby utrzymujące zwierzęta domowe pozostawionych przez nie zanieczyszczeń na obiektach i terenach przeznaczonych do użytku publicznego wskazać należy, iż obowiązek ten powinien być określony precyzyjnie.

Zatem przepis § 12 ust. 1 pkt 2 Regulaminu w ocenie skarżącego sformułowany został nieprawidłowo, gdyż posługuje się niedookreślonym pojęciem "zanieczyszczeń". Oczywiście jest, że poprzez nieczystości pozostawiane przez zwierzęta domowe rozumieć można zarówno nieczystości stałe jak i płynne, a także zawleczone resztki jedzenia lub innych przedmiotów. Przy tak pojemnym sformułowaniu trudno wymagać od właściciela zwierzęcia, by usuwał on wszystkie zanieczyszczenia pozostawione przez zwierzę np. płynne. Dlatego uznać należy, iż kwestionowany przepis nie czyni zadość wymogom § 6 załącznika do Rozporządzenia oraz nie stanowi wypełnienia delegacji ustawowej zawartej w art. 4 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g.

Ad. 25/ Dopuszczenie w § 13 ust. 3 Regulaminu hodowania pszczół pod warunkiem ustawiania uli w odległości nie mniejszej niż 10 metrów od budynków na działkach sąsiednich i min. 4 metry od ogrodzenia stanowi przekroczenie delegacji ustawowej.

Przepis art. 4 ust. 2 pkt 7 u. c. p. g. nakazuje określić w regulaminie szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące wymagań utrzymywania zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolniczej. Zgodnie z art. 2 pkt 1 lit. h ustawy z dnia 29 czerwca 2007 r. o organizacji hodowli i rozrodzie zwierząt gospodarskich (Dz. U. Nr 133, poz. 921 z późn. zm.), pszczoła miodna (*Apis mellifera*) należy do zwierząt gospodarskich. W konsekwencji dopuszczalne było uregulowanie kwestii trzymania tych owadów w regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, a więc nakaz, aby

pszczoły trzymać w ulach zasadniczo mieści się w delegacji zawartej w art. 4 ust. 2 pkt 7 ustawy.

Natomiast dookreślenie, że ule muszą być ustawione w „odległości nie mniejszej niż 10 metrów od budynków na działkach sąsiednich i min. 4 metry od ogrodzenia”, bezprawnie ingeruje w stosunki sąsiednie. Trzeba mieć na uwadze, że w zależności od odległości ustawienia uli od nieruchomości sąsiedniej, ewentualne zakłócenia powodowane hodowlą pszczół mogą zostać zakwalifikowane "bądź jako immisje pośrednie, bądź jako immisje bezpośrednie. Ocena w tym względzie zależy od konkretnego przypadku" (por. *J. Buczek, Cywilnoprawna problematyka hodowli pszczół, "Przegląd Sądowy" 2003 r., nr 2, s. 33*). Jest to jednak sfera prawa prywatnego, a nie publicznego. Zgodnie z art. 144 Kodeksu cywilnego w granicach określonych przez ustawy i zasady współżycia społecznego właściciel może, z wyłączeniem innych osób, korzystać z rzeczy zgodnie ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem swego prawa, w szczególności może pobierać pożytki i inne dochody z rzeczy. W tych samych granicach może rozporządzać rzeczą. Właściciel nieruchomości powinien przy wykonywaniu swego prawa powstrzymywać się od działań, które by zakłócały korzystanie z nieruchomości sąsiednich ponad przeciętną miarę, wynikającą ze społeczno-gospodarczego przeznaczenia nieruchomości i stosunków miejscowych. Przepis ten otwiera grupę unormowań w Kodeksie cywilnym określanych mianem prawa sąsiedzkiego. Prawo sąsiedzkie dotyczy sytuacji, w których wzajemne oddziaływanie na siebie gruntów może rodzić sprzeczne interesy. Funkcją tych unormowań jest zapobieganie ewentualnym konfliktom pomiędzy sąsiadami oraz rozstrzyganie tych konfliktów. Rada gminy nie posiada uprawnienia do doprecyzowania regulacji kodeksowych dotyczących prawa sąsiedzkiego w akcie prawa miejscowego (por. *wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 listopada 2017 r.; II OSK 443/16; LEX nr 2426937*).

Uzasadniając wniosek o stwierdzenie nieważności uchwały w całości należy wskazać, że orzecznictwo dopuszcza możliwość stwierdzenia nieważności uchwały w całości w sytuacji, gdy uchylenie znacznej części jej przepisów spowodowałoby pozostawienie w obrocie takiego aktu prawa miejscowego, który byłby niekompletny i

w znacznym stopniu nie wypełniałby delegacji ustawowej (por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 20 lutego 2019 r., sygn. VIII SA/Wa 876/18).

Odnosnie przedmiotowej uchwały, charakter naruszeń i ich liczba przesądzą o tym, że "okrojony" z przepisów naruszających prawo akt prawa miejscowego w postaci uchwały Rady Miasta Podkowa Leśna z dnia 28 maja 2020r . będzie niekompletny i dlatego istnieją podstawy do stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

Wobec powyższego, wnoszę jak na wstępie.

PROKURATOR  
PROKURATURY GŁÓWNEJ  
W WARSZAWIE  
*Iwona Krysa-Skwiecińska*

Załączniki:

- 1 odpis skargi

