

**UCHWAŁA NR 207/XXIV/2021  
RADY MIASTA PODKOWA LEŚNA**

z dnia 26 stycznia 2021 r.

**w sprawie przekazania do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie  
skargi Prokuratora Prokuratury Okręgowej w Warszawie na uchwałę Nr 141/XVII/2020 Rady Miasta  
Podkowa Leśna z dnia 28 maja 2020 r. w sprawie przyjęcia Regulaminu utrzymania czystości i porządku  
na terenie Miasta Podkowa Leśna**

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

**§ 1.** Przekazuje się do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie skargę Prokuratora Prokuratury Okręgowej w Warszawie sygn. PO VI Pa 23.2020 z dnia 21 grudnia 2020 r., doręczoną w dniu 28 grudnia 2020 r., na uchwałę Rady Miasta Podkowa Leśna Nr 141/XVII/2020 Rady Miasta Podkowa Leśna z dnia 28 maja 2020 r. w sprawie przyjęcia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Miasta Podkowa Leśna (Dz. Urz. Woj. Mazowieckiego z dnia 1 czerwca 2020 r., poz. 6053) wraz z odpowiedzią na skargę stanowiącą załącznik do niniejszej uchwały.

**§ 2.** Burmistrz Miasta Podkowa Leśna jest uprawniony do ustanowienia pełnomocnika procesowego, który będzie reprezentował Radę Miasta Podkowa Leśna przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym w Warszawie.

**§ 3.** Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Przewodniczący Rady Miasta  
Podkowa Leśna

**Michał Gołąb**

Załącznik do uchwały Nr 207/XXIV/2021  
Rady Miasta Podkowa Leśna  
z dnia 26 stycznia 2021 r.

**Wojewódzki Sąd Administracyjny  
w Warszawie  
ul. Jasna 2/4  
00-013 Warszawa**

**Skarżący: Prokurator Prokuratury Okręgowej w Warszawie  
Iwona Krysa-Skwiecińska  
Wydział VI Sądowy  
ul. Chocimska 28  
00-791 Warszawa**

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

### **Odpowiedź na skargę Prokuratora Okręgowego**

Na podstawie art. 54 § 1 i § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2019 r. poz. 2325 z późn. zm.) w imieniu Rady Miasta Podkowa Leśna, przekazuję skargę Prokuratora Prokuratury Okręgowej w Warszawie (sygn. PO VI Pa 23.2020), z dnia 21 grudnia 2020 r., doręczoną Organowi w dniu 28 grudnia 2020 r., na uchwałę Rady Miasta Podkowa Leśna Nr 141/XVII/2020 z dnia 28 maja 2020 r. w sprawie przyjęcia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Miasta Podkowa Leśna, wnosząc o:

- 1) oddalenie przedmiotowej skargi odnośnie zarzutów zawartych w punktach od 1-9,11-24 z wyłączeniem zarzutów podniesionych w pkt 10 i 25;
- 2) nieobciążenie Organu kosztami postępowania według norm prawem przepisanych.

### **UZASADNIENIE**

W dniu 28 maja 2020 r. Rada Miasta Podkowa Leśna podjęła uchwałę Nr 141/XVII/2020 w sprawie przyjęcia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Miasta Podkowa Leśna (Dziennik Urzędowy Województwa Mazowieckiego z dnia 1 czerwca 2020 r., poz. 6053), **dalej Uchwała lub Regulamin**. Podstawę wydania uchwały stanowiły przepisy art. 4 ustawy z dnia 13 września 1996 r. ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2019 r. poz. 2010 z późn. zm.), **dalej u.c.p.g.**, rozporządzenie Ministra Środowiska w sprawie szczegółowego sposobu selektywnego zbierania wybranych frakcji odpadów (Dz. U. z 2019 r. poz. 2028), oraz przepisy 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 2020 r., poz. 713), **dalej u.s.g.**. Projekt Regulaminu konsultowany był z Państwowym Powiatowym Inspektorem Sanitarnym w Grodzisku Mazowieckim i otrzymał pozytywną opinię.

W dniu 15 października 2020 r. Rada Miasta Podkowa Leśna podjęła uchwałę zmieniającą uchwałę w sprawie przyjęcia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Miasta Podkowa Leśna (Dziennik Urzędowy Województwa Mazowieckiego z dnia 22 października 2020 r., poz. 10599), **dalej Uchwała zmieniająca**.

W dniu 28 grudnia 2020 r. do Rady Miasta Podkowa Leśna wpłynęła skarga Prokuratora Prokuratury Okręgowej do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie na Uchwałę, w której Prokurator postawił 25 zarzutów, wnosząc o jej uchylenie w całości.

Odnosząc się do stawianych zarzutów:

## ZARZUT 1/ZARZUT 2/ZARZUT 4

Odnosnie zarzutów istotnego naruszenia prawa tj. art. 4, art. 5 ust. 1 pkt 3b i art. 6ka ust. 1 u.c.p.g. w związku z art. 40 ust. 1 u.s.g. w zw. z art. 7, art. 94 Konstytucji RP w zw. z § 118 w zw. z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2012 r. w sprawie Zasad techniki prawodawczej (**dalej załącznik do Rozporządzenia**) polegających na przekroczeniu delegacji ustawowej w § 1 Regulaminu, w § 2 ust. 1 Regulaminu, w § 2 ust. 3 Regulaminu – **są one bezzasadne**.

Podnieść należy, iż przepisy ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym przewidują dwa rodzaje naruszeń prawa, wywołanych przez ustanowienie aktów uchwalanych przez organy gminy tj. naruszenia istotne lub nieistotne, które to pojęcia nie zostały zdefiniowane w powyżej wskazanej ustawie.

Za "istotne" naruszenie prawa, zarówno doktryna jak i orzecznictwo, poczytują takie naruszenie, przepisów prawa powodujące, iż uchwała stoi w wyraźnej sprzeczności z nimi i w związku z tym należy stwierdzić jej nieważność a w konsekwencji tego, wyeliminować ją z systemu prawa. Do takich istotnych naruszeń prawa zalicza się, między innymi, naruszenie przepisów prawa ustrojowego oraz prawa materialnego, czy przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał (tak M. Stahl, Z. Kmiecik, Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego w świetle orzecznictwa NSA i poglądów doktryny, Samorząd Terytorialny 2001, z. 1-2, s. 101-102).

Natomiast w przypadku „nieistotnego” naruszenia nie stwierdza się nieważności uchwały lub zarządzenia, tylko ogranicza do wskazania, iż uchwałę lub zarządzenie wydano z naruszeniem prawa. **Z takimi właśnie naruszeniami mamy do czynienia w stawianych przez Skarżącego wszystkich zarzutach.**

Rada Miasta Podkowa Leśna przychyliła się do stanowiska zawartego w wyroku Sądu Administracyjnego z siedzibą w Gorzowie Wlkp. z dnia 25 kwietnia 2013 r, sygn. akt II SA/Go 293/13, który podziela stanowisko wyrażone w judykaturze i jursprudencji, „iż „Zasady techniki prawodawczej **nie mogą stanowić podstawy do oceny legalności miejscowych aktów prawnych i nawet ewentualne naruszenie określonych w nim zasad legislacji nie może stanowić podstawy do uznania, że doszło do naruszenia prawa w stopniu uzasadniającym stwierdzenie nieważności kontrolowanej uchwały w całości bądź w części.** Uznać należy, iż Zasady techniki nie są klasycznymi dyrektywami o charakterze normatywnym i nawet ustanowienie ich w formie aktu normatywnego tego nie zmienia. Są one bowiem zbiorem reguł wskazujących jak konstruować akty normatywne.”.

Przeważająca część orzecznictwa staje na stanowisku, iż przepisy rozporządzenia z 20 czerwca 2002 r. w sprawie Zasad techniki prawodawczej nie mogą stanowić podstawy do oceny legalności miejscowych aktów normatywnych. Nawet ewentualne naruszenie określonych w rozporządzeniu zasad legislacji nie może stanowić podstawy do stwierdzenia nieważności miejscowego aktu normatywnego – tak w swoim wyroku z 22 marca 2012 r Najwyższy Sąd Administracyjny, sygn. II OSK 22/12, oraz w wyroku z dnia z 18 października 2017 r. Najwyższy Sąd Administracyjny, sygn. II OSK 2705/16.

Zasady Techniki Prawodawczej są zbiorem dyrektyw skierowanych do legislatorów wskazujących, jak poprawnie wyrażać normy prawne w przepisach prawnych i jak je grupować w aktach normatywnych. Natomiast nie służą one ocenie ważności obowiązującego prawa tak w wyroku z dnia 25 września 2018 r. Naczelny Sąd Administracyjny, sygn. akt II OSK 127/18.

Podnieść należy, że akty prawa miejscowego pisane są w głównej mierze dla mieszkańców, zatem powinny być one konstruowane w taki sposób aby byli oni świadomi jaką materię regulują dane akty i w związku z tym jakie prawa lub obowiązki im przysługują, bez konieczności zaznajamiania się z szeregiem ustaw lub aktów wykonawczych do tych ustaw. Jest to bardzo istotne aby organy nie pisały prawa „dla samych siebie” a dla mieszkańców danej wspólnoty, którzy w mogą się z nim zapoznać czytając jeden dokument, w którym nie ma szeregu tzw. „odwołań do odwołań” a konstruowane przepisy prawne są dość skomplikowane, zawile i zawarte w różnych aktach. W dzisiejszych czasach społeczeństwo oczekuje prostych i jasnych przekazów a nie takich, które zmuszają do wielogodzinnego poszukiwania danego aktu a następnie analizowania jego treści.

Akty prawa miejscowego mają na celu przybliżanie ludziom norm prawnych oraz pogłębianie ich zaufania do administracji.

Uzasadnionym jest, zdaniem Rady Miasta Podkowa Leśna, zwłaszcza względami zapewnienia komunikatywności tekstu prawnego, powtarzanie w aktach praw miejscowego, takich zwłaszcza jak statuty czy regulaminy, innych regulacji normatywnych postanowień ogólnych wskazujących zakres danego aktu prawa miejscowego.

Odnosnie natomiast samego **ZARZUTU 2** podnieść należy, że Skarżący zarzucając istotne naruszenie § 2 ust. 1 Regulaminu nie wziął pod uwagę, iż jego treść uległa zmianie i obecnie ma poniższe brzmienie:

„1. Każdy właściciel nieruchomości ma obowiązek:

- 1) gromadzenie odpadów komunalnych przeznaczonych na ten cel pojemnikach lub workach,
- 2) utrzymywanie pojemników w odpowiednim stanie sanitarnym, w szczególności należy je utrzymywać w czystości zarówno zewnętrznej, jak i wewnętrznej, a w razie zaistnienia konieczności właściciele nieruchomości dokonują dezynfekcji (a dezynsekcji w razie pojawienia się insektów) pojemników i kontenerów do zbierania odpadów,
- 3) utrzymania pojemników w należytym stanie technicznym, poprzez dokonywanie okresowych przeglądów i konserwacji oraz wymiany pojemników, w przypadku ich uszkodzenia lub zniszczenia uniemożliwiającego dalsze użytkowanie”.

Skarżący nie wskazał jaki punkt zaskarża gdyż w samym ust. 1 nie ma określenia „gromadzenia odpadów”. Określenie takie istniało w ust. 1 Uchwały, ale Uchwała zmieniająca zmodyfikowała brzmienie tego artykułu.

W związku z powyższym zarzut związany z powtórzeniem przepisu § 2 w ust. 1 jest zatem bezprzedmiotowy.

### **ZARZUT 3/ZARZUT 8/ZARZUT 9**

Odnosnie zarzutów istotnego naruszenia prawa tj. art.5 ust.1 pkt 3b u.c.p.g. , art. 4 ust. 2 pkt 3 u.c.p.g. w zw. z art. 40 ust. 1 u.c.p.g. w zw. z art. 7 i art. 94 Konstytucji RP w zw. z § 135 w zw. z art. 143 załącznika do Rozporządzenia poprzez przekroczenie delegacji ustawowej w § 2 ust. 2 i w § 3 ust. 2 i § 3 ust.3 Regulaminu - **są one bezzasadne**, gdyż sama ustawa określenia „przekazywać” i „pozbywać się” używa zamiennie np. w art. 5 ust. 1a u.c.p.g.:

*„1a. Niesegregowane (zmieszane) odpady komunalne są **przekazywane przez właścicieli** nieruchomości gminnej jednostce organizacyjnej lub przedsiębiorcy odbierającemu odpady komunalne wpisanemu do rejestru działalności regulowanej, o którym mowa w art. 9b ust. 2.”*

czy w art. 6s u.c.p.g.

*„Art. 6s W przypadku gdy gmina nie realizuje obowiązku odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, **właściciel nieruchomości jest obowiązany do przekazania odpadów komunalnych**, na koszt gminy, podmiotowi odbierającemu odpady komunalne od właścicieli nieruchomości, wpisanemu do rejestru działalności regulowanej, o którym mowa w art. 9b ust. 2.”*

Czasownik użyte w ustawie w kontekście pozbywania się odpadów są różne w samej ustawie, aczkolwiek użycie w regulaminie słowa „pozbywać się”, które jest konotowane w społeczeństwie jako „wyrzucenie czegoś” np. do lasu, zdaniem Organu mogłoby spowodować niepewność odnośnie sposobu zagospodarowania odpadów. Użyte przez Organ określenie jasno sugeruje, iż zebrane przez właściciela nieruchomości odpady komunalne mają zostać przekazane podmiotowi odbierającemu je spod nieruchomości w sposób oraz w terminach w nim wskazanych.

Odnosnie zarzutu powtórzenia zapisów rozporządzenia to Organ podnosi, iż opisanie zbieranych przez Miasto Podkowa frakcji odpadów, oczywiście przy przestrzeganiu wymogów § 3 cytowanego rozporządzenia odnośnie selektywnego zbierania wymienionych w nim frakcji, nie jest powtórzeniem a zawarciem informacji dla mieszkańców.

Okrojenie regulaminów jedynie do informacji odsyłających do ustaw oraz rozporządzeń albo zawartych umów na odbiór odpadów generalnie miałyby by się w ogóle z celem ich sporządzenia, tym bardziej, że zgodnie z przepisami prawa, gmina ma prawo do wyodrębnienia innych frakcji odpadów niż te które są obowiązkowe.

## ZARZUT 5

Odnosnie zarzutu istotnego naruszenia 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 art. 135 w zw. z § 143 załącznika do Rozporządzenia poprzez przekroczenie delegacji ustawowej w § 2 ust. 5 Regulaminu - **jest on bezzasadny**.

Organ podnosi, iż zasady określone w Regulaminie bezspornie mieszczą się w pojęciach ustawowych wskazanych w art. 5 ust. 1 pkt 3b i nie regulują tej kwestii w sposób odmienny a jedynie zwracają uwagę na konieczność zachowania tych zasad.

Zasady bezpieczeństwa są to ogólne normy wynikające z zasad jakie stosuje się do pewnych typów sytuacji i zachowań, regulują je także normy ustawowe. Są to także normy poniekąd intuicyjne jak np. zasady współżycia społecznego. Natomiast zasady właściwej eksploatacji to zasady, które wprost wynikają z przepisów, instrukcji, zaleceń producentów itp. Nie są to zatem określenia nieprecyzyjne czy nieostre.

## ZARZUT 6

Odnosnie zarzutu istotnego naruszenia 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. a art. 135 w zw. z § 143 załącznika do Rozporządzenia poprzez przekroczenie delegacji ustawowej w § 2 ust. 6 Regulaminu - **jest on bezzasadny**.

Skarżący podnosi, iż w § 2 ust. 6 Regulaminu **zmienionego Uchwałą zmieniająca** skreślono zdanie drugie pozostawiono jedynie zapis, zgodny z ustawą, mówiący o tym, że nieruchomości na których nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają na nich odpady komunalne, wyłączone są ze zorganizowanego systemu gospodarowania odpadami komunalnymi prowadzonego przez Miasto Podkowa Leśna.

Zapis taki jest zgodny z zapisami ustawy i nie reguluje tej kwestii w sposób odmienny a poza tym spełnia funkcję informacyjną dla mieszkańców, mówiąc innymi słowy, że Rada Miasta nie postanowiła, w drodze uchwały odbierać odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, a na których powstają odpady komunalne.

## ZARZUT 7/11

Odnosnie zarzutu istotnego naruszenia prawa tj. art. 5 ust. 1 pkt 3 u.c.p.g. i art. 9u 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 § 118 w zw. z § 143 załącznika do Rozporządzenia poprzez przekroczenie delegacji ustawowej w § 3 ust. 1 i § 3 ust. 9 Regulaminu - **jest on bezzasadny**.

Zdaniem Organu nie doszło do powtórzenia materii ustawowej a jedynie wskazania w jaki sposób właściciele mają zbierać odpady w kontekście dalszych postanowień § 3 Regulaminu.

Artykuł 5 ust. 1 pkt 3 u.c.p.g. stanowi, iż „*zbieranie w sposób selektywny powstałych na terenie nieruchomości odpadów komunalnych zgodnie z wymaganiami określonymi w regulaminie oraz sposobem określonym w przepisach wydanych na podstawie art. 4a ust. 1*”;

Tymczasem § 3 ust. 1 Regulaminu stwierdza, że „*Właściciele nieruchomości mają obowiązek selektywnego zbierania odpadów komunalnych*”.

Odnosnie natomiast kolejnego zarzutu Skarżącego jest on zdaniem Organu bezzasadny gdyż przepis § 3 ust. 9 Regulaminu mówi „*Przeznaczone do selektywnej zbiórki odpady mogą być poddane kontroli pod kątem ich właściwego segregowania i przygotowania*” a treść art. 9u u.c.p.g., jest następująca „*Wójt, burmistrz lub prezydent miasta sprawuje kontrolę przestrzegania i stosowania przepisów ustawy*”. Organ podnosi, iż nie ma tu żadnego powtórzenia materii ustawowej w kontekście dwóch zestawionych ze sobą, przez Skarżącego, przepisów.

## ZARZUT 10

Zarzut istotnego naruszenia 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 w § 3 ust. 8 Regulaminu - **Organ uznaje za zasadny.**

Ewentualne stwierdzenie, przez Sąd, nieważności przedmiotowego punktu (lub jego częściowego stwierdzenia nieważności) nie ma wpływu na prawidłowe obowiązywanie pozostałego aktu prawa miejscowego gdyż w § 3 ust. 5 regulowane są także kwestie związane z selektywną zbiórką odpadów budowlanych i rozbiórkowych.

Kwestie związane z koniecznością selektywnego zbierania odpadów budowlanych i rozbiórkowych także opisane zostały w § 5 uchwały Nr 142/XVII/2020 Rady Miasta Podkowa Leśna, z dnia 28 maja 2020 r., w sprawie w sprawie szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów, w zamian za uiszczoną przez właściciela nieruchomości opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi, w szczególności częstotliwość odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i sposób świadczenia usług przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych oraz sposobu zgłaszania przez właścicieli nieruchomości przypadków niewłaściwego świadczenia usług przez przedsiębiorcę odbierającego odpady komunalne od właścicieli nieruchomości lub przez prowadzącego punkt selektywnej zbiórki odpadów komunalnych, w którym określono limity związane z odbiorem odpadów budowlanych i rozbiórkowych (bez żadnego ograniczenia do tego zakresu do odpadów powstałych w wyniku prac remontowych niewymagających pozwolenia na budowę lub zgłoszenie zamiaru budowy).

### **ZARZUT 12,18**

Odnosnie zarzutów istotnego naruszenia 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. a art. 135 w zw. z § 143 załącznika do Rozporządzenia poprzez przekroczenie delegacji ustawowej w § 3 ust. 11 i § 7 ust. 7 Regulaminu - **są one bezzasadne.**

Organ w Regulaminie opisał rodzaje worków/pojemników oraz ich oznaczenie zgodnie z rozporządzeniem Ministra Środowiska z dnia 29 grudnia 2016 r w sprawie szczegółowego zbierania wybranych frakcji odpadów, w których wskazany został sposób segregowania odpadów komunalnych z uwzględnieniem ich rodzaju.

Umieszczony w Regulaminie zakaz umieszczania w workach lub pojemnikach przeznaczonych do selektywnej zbiórki odpadów innych niż te do jakich przeznaczony jest danych pojemnik lub worek nie jest ani powtórzeniem rozporządzenia ani też nie przekracza jego delegacji ustawowej.

Organ podnosi, iż określone zapisy muszą znaleźć się w Regulaminie jako przepisy, które tworzą zorganizowaną całość informacyjno – regulującą dla mieszkańców, dla których Regulamin jest głównym źródłem informacji odnosnie zorganizowanego systemu odpadów. Rolą administracji publicznej, a w szczególności już administracji samorządowej, jest działanie dla dobra mieszkańców i informowanie ich o wszelkich okolicznościach faktycznych i prawnych, które mogą mieć wpływ na ustalenie ich praw i obowiązków oraz czuwania nad tym aby nie ponieśli oni szkody z powodu niezajomości prawa, a tym samym pogłębianie zaufania do administracji samorządowej.

### **ZARZUT 13/ZARZUT 16/ZARZUT 17**

Odnosnie zarzutów istotnego naruszenia prawa art. 2 Konstytucji RP w zw. § 6 załącznika do Rozporządzenia poprzez niezrozumiałą redakcję normy prawnej tj. § 3 ust. 12 i § 6 ust.1 i § 6 ust.2 pkt 2 i 3 - **są one bezzasadne.**

Organ podnosi, iż w Regulaminie **nie ma już określenia** podnoszonego przez Skarżącego w **ZARZUCIE 13: „nie jest uciążliwy dla otoczenia”**. Uchwała zmieniająca nadała nowe brzmienie temu paragrafowi 3 ust. 12 tj:

*„12. Właściciele nieruchomości zabudowanych budynkami jednorodzinnymi mogą zagospodarować bioodpady stanowiące odpady komunalne oraz odpady opisane w ust. 7 w przydomowych kompostownikach, przy uwzględnieniu następujących zasad:*

- 1) kompostowanie nie może powodować uciążliwości dla użytkowników sąsiednich nieruchomości,*
- 2) zalecane jest aby ściany przydomowego kompostownika były ażurowe (zbudowane z drewna, siatki lub z fabrycznie wyprodukowanych do tego celu elementów), aby zapewnić dostęp powietrza do jego wnętrza, a*

podłoże pod kompostownikiem powinno być przepuszczalne, zapewniające swobodny odpływ nadmiaru wody i dostęp do resztek roślinnych pożytecznym mikroorganizmom, Właściciele nieruchomości kompostujący bioodpady w przydomowym kompostowniku na własne potrzeby są zwolnieni z obowiązku posiadania worka lub pojemnika koloru brązowego z napisem „Bio.”.

W związku z powyższym zarzut Skarżącego dotyczył materii, która została uprzednio zmieniona, a zatem zarzut jest bezprzedmiotowy.

Skarżący dalej podniósł, iż określenie użyte w § 6 ust. 1 Regulaminu tj. „zgodnie z przepisami niniejszego regulaminu” nie określa konkretnego sposobu usunięcia ścieków powstałych w wyniku mycia pojazdów samochodowych poza myjniami, co także stanowi naruszenie nakazu zrozumiałego redagowania norm prawnych.

Organ podnosi, iż w § 6 ust.1, po cytowanym powyżej określeniu uszczegółowiono, że w szczególności ścieki takie „nie mogą być bezpośrednio wprowadzane do zbiorników wodnych lub do ziemi”. Wszelkie zawężanie lub też ścisłe określanie w jaki sposób właściciel nieruchomości miałby dokładnie postępować byłoby przekroczeniem delegacji ustawowej. Ta sama uwaga odnosi się do określeń użytych w § 6 ust. 2 pkt 1 i pkt 2 Regulaminu.

Zasady jakie obowiązują mieszkańców to przepisy ustaw w tym m.in. art. 75 i n. ustawy prawo wodne, który precyzuje wszelkie ograniczenia związane z wprowadzaniem ścieków do wód podziemnych, wód, ziemi a ich kopiowanie do Regulaminu byłoby powtórzeniem, które Skarżący uznaje za niedozwolone.

Mieszkańcy, zgodnie z zapisami zamieszczonymi w Regulaminie, mają zatem przestrzegać norm ochrony środowiska poprzez niezanieczyszczanie wód i gleby oraz zasad współżycia społecznego poprzez nie powodowania uciążliwości dla mieszkańców.

## **II SA/OI 483/20 - wyrok WSA Olsztyn z dnia 18-08-2020**

### **Kompetencje gminy w kwestii utrzymania czystości**

*Przepis art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. d). ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 2010, ze zm.) upoważnia radę gminy jedynie 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. Rada gminy w przywołanej delegacji ustawowej nie posiada uprawnień do określania, jakie naprawy mogą być dokonywane na terenie nieruchomości. Rada gminy posiada tylko uprawnienie do określenia zasad, tj. warunków w jakich można dokonywać mycia pojazdów samochodowych i ich naprawy poza warsztatami naprawczymi, z uwzględnieniem zasad ochrony środowiska, a nie wskazaniem rodzaju napraw, które mogą być przeprowadzane.*

Ponadto, ustanawianie konkretnych norm byłoby naruszeniem prawa właściciela do rozporządzania własną rzeczą (art. 140 ustawy kodeks cywilny) oraz art. 64 ust. 3 Konstytucji, który stanowi, że własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności.

### **ZARZUT 14/ZARZUT 19**

Odnosnie zarzutów istotnego naruszenia 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. a art. 135 w zw. z § 143 załącznika do Rozporządzenia poprzez przekroczenie delegacji ustawowej w § 4 ust.3 i § 9 ust. 1 Regulaminu - **są one bezzasadne.**

Po pierwsze, Organ podnosi, iż wszystkie opisane w kwestie dotyczące obowiązków podmiotu odbierającego odpady zostały uregulowane w umowie zawartej w trybie zamówień publicznych. Natomiast zasady odbioru odpadów opisane w § 4 ust.3 czy § 9 ust.1 dotyczą kwestii porządkowych dla mieszkańców.

Oczywistym jest, iż dla zorganizowania prawidłowego funkcjonowania systemu obioru odpadów niezbędne jest ustalenie zasad m.in. wystawiania pojemników czy worków z odpadami w określonych godzinach. Organ nie narzucił określonego terenu na jakim mają być ustawione worki czy pojemniki a jedynie uznał za właściwe i konieczne wskazanie mieszkańcom, że godziny odbioru odpadów oraz to, że worki/kosze z odpadami

powinny być udostępnione w miejscu umożliwiającym swobodny do nich dostęp podmiotowi odbierającemu odpady gdyż nie ma on prawa do wchodzenia na teren prywatnej nieruchomości.

W cytowanym, przez Skarżącą, wyroku Rada Miejska zobowiązała właścicieli nieruchomości do udostępnienia pojemników, kontenerów oraz worków przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych, na czas odbierania tych odpadów, w szczególności **poprzez ich wystawienie poza teren nieruchomości, w miejsce umożliwiające swobodny do nich dojazd** (§ 11. *Właściciel nieruchomości obowiązany jest udostępnić pojemniki, kontenery oraz worki przeznaczone do zbierania odpadów komunalnych, na czas odbierania tych odpadów, w szczególności poprzez ich wystawienie poza teren nieruchomości, w miejsce umożliwiające swobodny do nich dojazd*).

Sąd Wojewódzki w Opolu uznał, to postanowienie za dozwolone natomiast wg Sądu niedozwolone jest nałożenie na właścicieli nieruchomości obowiązku umiejscowienia pojemników w określonym miejscu i na określonym terenie gdyż te kwestie szczegółowo reguluje § 22 - § 24 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, ustawodawca w sposób szczegółowy określił warunki, jakim mają odpowiadać miejsca przeznaczone na pojemniki służące do czasowego gromadzenia odpadów stałych.

## ZARZUT 15

Odnosnie zarzutu naruszenia prawa tj. art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c u.c.p.g. w zw. z art. 7 i 94 Konstytucji RP poprzez przekroczenie delegacji ustawowej w § 5 ust. 2 Regulaminu - **jest on bezzasadny**.

Organ podnosi, że § 5 ust. 2 Regulaminu stanowi: „2. Obowiązek, o którym mowa w ust. 1 nie dotyczy chodnika, na którym jest dopuszczony płatny postój lub parkowanie pojazdów samochodowych”.

W ustępie powyższym, wbrew temu co podnosi Skarżący, nie wskazano, że błoto, śnieg i lód należy gromadzić w przyzmach w miejscach niepowodujących zakłóceń w ruchu pieszych i pojazdów. Jedyne postanowienie mówiące o przyzmacowaniu to ust. 1 § 5 w którym to Organ wskazał przykładowo w jaki sposób właściciele mogą uprzątać chodniki z m.in. z błota, śniegu, lodu.

Organ ponadto podnosi, iż w żadnym z postanowień regulaminu **nie ma nakazu przyzmacowania śniegu, błota czy lodu**.

## ZARZUT 20

Odnosnie zarzutu istotnego naruszenia prawa tj. art. 4 ust. 1 i 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 art. 135 w zw. z § 143 załącznika do Rozporządzenia poprzez przekroczenie delegacji ustawowej w § 11 ust. 4 Regulaminu - **jest on bezzasadny**.

Organ podnosi, iż § 11 ust. 4 umieszczony został w Rozdziale 5 zatytułowanym „Inne wymagania wynikające z wojewódzkiego planu gospodarki odpadami”.

Polityka państwa jak i polityka samorządów terytorialnych, w tym województwa mazowieckiego, nakierowana jest, zgodnie z uchwalonym wojewódzkim planem gospodarki odpadami, na zmniejszenie ilości produkowanych odpadów. Właściciel jak i każda osoba wytwarzająca śmieci powinna podejmować działania, które będą zmierzać do tego aby zredukować odpady przez co rozumie się także ich oddawanie lub też oddawać je w takim stanie aby była możliwość ich szybszego zagospodarowania zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa.

Należy również wziąć pod uwagę rosnące stawki związane z wywozem odpadów, a przedstawione działania prowadzone w sposób długofalowy mogą przyczynić się do ich zmniejszenia.

Podnieść należy, że niewykonywanie działań zapisanych w § 11 ust. 4 Regulaminu nie skutkuje żadnymi sankcjami, a zatem jest to jedynie zobowiązanie do podejmowania działań przez mieszkańców w ramach ogólnie pojętego dobra jakim jest ochrona środowiska.



## ZARZUT 21/ZARZUT 22/ZARZUT 23/ZARZUT 24

Odnosnie zarzutów naruszenia prawa:

tj. art. 4 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g. w zw. z art. 7 i 94 Konstytucji RP poprzez przekroczenie delegacji ustawowej w § 12 ust. 1 pkt 1 Regulaminu oraz

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 w §12 ust. 1 pkt 2 Regulaminu oraz

tj. art. 2 Konstytucji RP w zw z § 6 załącznika do Rozporządzenia poprzez posłużenie się nieostrym, ocennym określeniem § 12 ust. 1 pkt 3 Regulaminu oraz

tj. art. 4 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g. w związku 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 w §12 ust. 2 Regulaminu – **są one bezzasadne.**

Organ podnosi, iż § 12 ust. 1 pkt 1 i 3 zostały ujęte ogólne obowiązku osób utrzymujących zwierzęta domowe dotyczące zasad czystości i porządku na terenie Miasta Podkowa Leśna. Pewne zasady i reguły postępowania są zasadami, których nie sposób skonkretyzować, tym bardziej, jak wskazał to Skarżący, niektóre z nich są wprost opisane w innych ustawach a to oznacza, że nie można ich powtarzać. Zdaniem Organu, i biorąc pod uwagę zasady współżycia społecznego, każdy z właścicieli powinien zachować niezbędne środki ostrożności zapewniające ochronę przed zagrożeniem i uciążliwością swojego zwierzęcia dla ludzi i innych zwierząt oraz że sprawować kontrolę nad zachowaniem swojego zwierzęcia tak aby nie było ono uciążliwe dla otoczenia. Podniesienie przez skarżącego zarzutu jakoby pojęcie „*tak aby jego zachowanie nie było uciążliwe dla otoczenia*” było nieostre czy ocenne jest bezpodstawne tj. uwagi na fakt, iż sam ustawodawca w art. 4 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g. posłużył się bliskoznacznym określeniem tj. „*uciążliwością*” „*(...) mających na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku*”.

Odnosnie natomiast ust. 2 § 12 Regulaminu to Organ podnosi, iż **usuwanie zanieczyszczeń** pozostawionych przez zwierzęta, na obiektach i terenach przeznaczonych do użytku publicznego, jest określeniem jasnym i zrozumiałym.

Idąc jednakże tokiem rozumowania Skarżącego, należałoby opisać wszystkie fekalia i inne płyny ustrojowe jakie należy usuwać po zwierzętach, a także ich konsystencję, co jest praktycznie niemożliwe. Czy zatem określenie, iż właściciel zwierzęcia ma uprzątać jedynie jego odchody w postaci stałej nie było by zawężeniem delegacji ustawowej przepisu lub też może należałoby uszczegóławiać zapisy regulaminu poprzez np. wskazanie, iż właściciel zwierzęcia rasy np. bokser powinien uprzątać ślinę pozostawioną przez zwierzę wydzielinę z pyska.

Wydaje się być to irracjonalnym i niemożliwym do urzeczywistnienia rozwiązaniem, a z pewnością wykraczałoby poza delegację ustawową.

Odnosnie stawianego przez Skarżącego zarzutu naruszenia ust. 2 § 12 Regulaminu - **zarzut ten jest bezprzedmiotowy**, gdyż został **zmieniony w Uchwale zmieniającej**, która nadała mu poniższe brzmienie:

„2. Na terenach przeznaczonych do użytku publicznego zaleca się prowadzenie psa na smyczy, a psy z tzw. listy psów zaliczanych do agresywnych, na smyczy i w kagańcu. Dopuszcza się prowadzenie psa bez smyczy w miejscach mało uczęszczanych, głównie poza ścisłymi centrami, pod warunkiem, że właściciel (opiekun) sprawuje kontrolę nad jego zachowaniem. Obowiązek nakładania kagańca, o którym mowa w ust. 2, nie dotyczy:

- 1) psów u których występują przeciwwskazania anatomiczne lub zdrowotne, potwierdzone przez lekarza weterynarii w książeczce zdrowia psa lub w wydanyim zaświadczeniu,
- 2) psów wykorzystywanych do celów specjalnych,
- 3) psów-opiekunów osób niepełnosprawnych.”;

## ZARZUT 25

Zarzutu istotnego naruszenia 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 w § 13 ust. 3 Regulaminu – **Organ uznaje za zasadny w części** dotyczącej odległości ustawiania uli w odległości nie mniejszej niż 10 metrów od budynków znajdujących się na sąsiednich działkach i

minimum 4 metry od ogrodzenia.

Ewentualne stwierdzenie, przez Sąd, nieważności przedmiotowego punktu (lub jego częściowego stwierdzenia nieważności) nie ma wpływu na prawidłowe obowiązywanie pozostałego aktu prawa miejscowego.

## **PODSUMOWANIE**

Zaskarżona uchwała stanowi akt prawa miejscowego, o którym mowa w art. 3 § 2 pkt 5 PostAdmU. Stosownie zaś do art. 147 § 1 PostAdmU sąd, uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6, stwierdza nieważność tej uchwały lub aktu w całości lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności.

Ustawodawca nie określił rodzaju naruszenia prawa, które prowadziłyby do zastosowania sankcji nieważności a zatem niezbędne jest odwołanie się do przepisów ustawy z dnia 8 marca 1990 r. u.s.g., gdzie przewidziano dwa rodzaje naruszeń prawa, które mogą być wywołane przez ustanowienie aktów uchwalanych przez organy gminy. Mogą być to naruszenia istotne lub nieistotne (art. 91 u.s.g.), jednakże i ten przepis nie definiuje obu rodzajów naruszeń, co stwarza konieczność sięgnięcia do stanowiska wypracowanego w tym zakresie w doktrynie i w orzecznictwie, co Organ opisał w punkcie dotyczącym pierwszych ze stawianych zarzutów.

Zauważyć także należy, że sądy administracyjne szczegółowo kontrolując regulacje aktów prawa miejscowego jakimi są m.in. regulaminy, analizują także wpływ stwierdzonych niezgodności z prawem na możliwość funkcjonowania w obrocie prawnym uchwały w tym przedmiocie jako całości (vide np. wyroki w sprawach IV SA/Po 1110/17, z dnia 8 marca 2018 r.; II SA/Go 954/16, z dnia 12 stycznia 2017 r.; VIII SA/Wa 460/17, z dnia 14 grudnia 2017 r.; II SA/OI 996/17; z dnia 16 stycznia 2018 r.; II SA/Sz 24/18, z dnia 14 marca 2018 r., CBOSA- strona internetowa orzeczenia.nsa.gov.pl).

W związku z powyższym, Organ podnosi, iż Uchwała zmieniona Uchwałą zmieniającą może funkcjonować w obrocie prawnym, nawet gdyby uznać wszystkie zarzuty Skarżącego za zasadne, gdyż pozostałe regulacje uchwały, będą nadal w pełni realizować zakres przedmiotowy wyznaczony do uregulowania w ramach aktu prawa miejscowego, w oparciu o delegację ustawową z art. 4 u.c.p.g.

Uwzględniając powyższe wnosi się jak na wstępie.

## Załączniki:

- 1) Skarga Prokuratora Prokuratury Okręgowej w Warszawie z dnia 21 grudnia 2020 r;
- 2) Uchwała nr 141/XVII/2020 Rady Miasta Podkowa Leśna z dnia 28 maja 2020 r. w sprawie przyjęcia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Miasta Podkowa Leśna;
- 3) Uchwała 178/XXI/2020 Rady Miasta Podkowa Leśna z dnia 22 października 2020 r. zmieniająca uchwałę w sprawie przyjęcia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Miasta Podkowa Leśna.