

**UCHWAŁA NR XXXII/209/14
RADY GMINY BRODNICA**

z dnia 26 maja 2014 r.

w sprawie wniesienia odpowiedzi na skargę Prokuratora Rejonowego w Brodnicy do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego

Na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tj. Dz. U. 2013 r., poz. 594, 645, 1318, z 2014 r. 379) w związku z art. 54 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. 2012 r. poz. 270, 1101, z 2013 r. 1529, z 2014 r. 543) uchwała się, co następuje:

§ 1. 1. Postanawia się wnieść odpowiedź na skargę Prokuratora Rejonowego w Brodnicy z dnia 28 kwietnia 2014 r. znak Pa 25/13 dot. XXI/128/12 do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy dotyczącą stwierdzenia nieważności przepisów § 2 ust. 1, § 3 ust. 1 i ust. 2, § 8 pkt 1 i pkt 2, § 13, § 14, § 20 ust. 1 oraz ust. 2 (w zakresie, w jakim zobowiązuje utrzymujących zwierzęta domowe do dołożenia starań, aby nie zanieczyszczały miejsc przeznaczonych do wspólnego użytku), § 21 ust. 1 i ust. 6, § 22, § 24 pkt 3 zaskarżonej uchwały Nr XXI/128/12 Rady Gminy Brodnica z dnia 10 grudnia 2012 r. w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Brodnica.

2. Treść odpowiedzi na skargę, o której mowa w ust. 1, zawiera załącznik do niniejszej uchwały.

§ 2. Wykonanie uchwały powierza się Wójtowi Gminy Brodnica, zobowiązując go do przekazania skargi wraz z aktami sprawy i niniejszą uchwałą do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy.

§ 3. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia i podlega ogłoszeniu na tablicy ogłoszeń w Urzędzie Gminy Brodnica.

Przewodnicząca Rady Gminy

Violetta Sternicka

Violetta Sternicka

C

C

Załącznik do uchwały Nr XXXII/209/14
Rady Gminy Brodnica
z dnia 26 maja 2014 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Bydgoszczy
ul. Jana Kazimierza 5
85-035 Bydgoszcz

Skarżący: Prokurator Rejonowy w Brodnicy
ul. Sądowa 5, 87-300 Brodnica

Strona przeciwna: Rada Gminy Brodnica
ul. Zamkowa 13A, 87-300 Brodnica

Odpowiedź na skargę

Na podstawie art. 54 ust. 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012, poz. 270 z późn. zm.), w imieniu Rady Gminy Brodnica, przekazuję skargę Prokuratora Rejonowego w Brodnicy z dnia 28 kwietnia 2014 r., doręczoną w dniu 30 kwietnia 2014 r. na uchwałę Rady Gminy Brodnica Nr XXI/128/12 z dnia 10 grudnia 2012 r. w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Brodnica, wnosząc o jej oddalenie.

Uzasadnienie

Prokurator Rejonowy w Brodnicy zarzucił Radzie Gminy Brodnica, iż przedmiotową uchwałą nałożyła na właścicieli nieruchomości dodatkowe, nieprzewidziane przepisami prawa i obowiązki oraz zakazy przez co naruszyła art. 7 Konstytucji, art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U. Z 2013. 1399 z późn. zm.) oraz § 135 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki



prawodawczej” (Dz. U. 2002.100.908 z późn. zm.)

1) W § 2 ust. 1 uchwały Rada Gminy wprowadziła obowiązek selektywnej zbiórki 13 rodzajów odpadów. Prokurator podkreśla, iż brak jest podstaw do nałożenia na właścicieli nieruchomości obowiązku selektywnej zbiórki odpadów komunalnych. Wywodzi, iż Rada Gminy nie może nakazać właścicielom nieruchomości prowadzenia selektywnej zbiórki a jedynie zachęcać właścicieli przez zastosowanie niższych stawek opłaty do selektywnego zbierania odpadów. Nadto w skardze stwierdzono, że to na gminy nałożono obowiązek ustanowienia selektywnego zbierania odpadów komunalnych. Rada Gminy nie podziela poglądów przedstawionych przez Skarżącego.

Zgodnie z art. 10 wówczas obowiązującej ustawy o odpadach (Dz. U. 2010.185.1243), odpady powinny być zbierane w sposób selektywny (obecnie – art. 23 ustawy o odpadach Dz.U. 2013.21) Definicja ta została przeniesiona z dyrektywy 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). 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. W przypadku selektywnie zebranych odpadów komunalnych obowiązuje zakaz ich mieszania ze zmieszanyimi odpadami komunalnymi odbieranymi od właścicieli nieruchomości.

W art. 3 ust. 2 pkt 5 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach wskazuje się, że „gminy 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”, przy czym przez ustanowienie należy rozumieć zorganizowanie, stworzenie warunków do selektywnego zbierania w/w frakcji odpadów.

Obowiązek prowadzenia (zorganizowania) przez gminy selektywnej zbiórki odpadów komunalnych wynika zatem z samej ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach i nie zależy od decyzji gminy; przepis w tym zakresie jest sformułowany kategorycznie, w formie nakazu (gminy nie mają wyboru, czy prowadzić selektywne zbieranie odpadów, czy też nie - jest to minimalny zakres selektywnego zbierania odpadów komunalnych w gminie). Selektywna zbiórka odpadów ma wspomóc, a w zasadzie dać możliwość osiągnięcia przez gminę wymaganych poziomów recyklingu oraz ograniczenia masy odpadów przekazanych do składowania.

A zatem na terenie każdej gminy istnieje bezwzględny obowiązek zorganizowania selektywnego zbierania i odbierania co najmniej tych odpadów komunalnych, które zostały wymienione w art. 3 ust. 2 pkt 5 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach..

Gmina nie ma obowiązku zbierania i segregowania odpadów komunalnych w miejscu ich

powstawania oraz umieszczania ich w specjalnie do tego przeznaczonych pojemnikach (workach). Obowiązek ten obciąża bowiem bezpośrednio właścicieli nieruchomości. Gmina ma jedynie zorganizować, stworzyć warunki niezbędne do wykonania tychże obowiązków przez właścicieli nieruchomości. Gmina ma zatem obowiązek zorganizować na swoim terenie selektywną (oddzielną) zbiórkę frakcji wymienionych w art. 3 ust. 2 pkt 5 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. (co najmniej tych frakcji). Powyższy obowiązek znalazł odzwierciedlenie nie tylko w w/w przepisie, ale również w art. 3b ust. 1, art. 3c ust. 1 oraz w art. 4 ust. 2 pkt. 1 lit. a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Ustawodawca nie rozstrzyga jednak, w jaki sposób ma to nastąpić, z wyjątkiem tego, że gmina obowiązana jest w tym zakresie tworzyć punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych. Przyjąć więc należy, że gminy mogą podejmować wszelkie prawnie dozwolone działania, które wedle ich przekonania będą celowe do stworzenia na ich terenie warunków do selektywnego zbierania i odbierania odpadów komunalnych. Znaczącą rolę przy organizowaniu systemu selektywnego zbierania odpadów komunalnych odgrywa regulamin uchwalany przez radę gminy na podstawie art. 4 UCPG. Powinien on przede wszystkim precyzować w jaki sposób zorganizowany został na terenie gminy system selektywnego zbierania i odbierania odpadów komunalnych.

Na marginesie należy również wskazać, że gminy mają za zadanie zorganizowanie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości (art. 6c UCPG). Wydaje się, że przepis ten należy rozumieć w sposób ścisły, a więc że chodzi tutaj o zorganizowanie odbierania tych odpadów bezpośrednio, wprost od właścicieli nieruchomości (czyli u źródła), a nie o to, że właściciele nieruchomości sami mają dostarczać dane odpady przykładowo do punktów selektywnego zbierania odpadów. Powyższe nie stanowiłoby de facto "odbierania". Punkty te mają jedynie "wspomóc" selektywną zbiórkę odpadów, tzn. że istnieją one niejako obok bezpośredniego odbierania danych odpadów od właścicieli.

2) Prokurator zarzucił Radzie Gminy przekroczenie upoważnienia w §3 poprzez wskazanie miejsc gromadzenia błota, śniegu i lodu oraz że uprzątniecie powinno być realizowane niezwłocznie wskazując, że obowiązek uprzątnięcia błota śniegu i lodu z części nieruchomości przeznaczonych do użytku publicznego został nałożony na właścicieli nieruchomości i inne podmioty w art. 5 ust. 1 pkt 4, ust. 2, ust. 3, ust.4 pkt 2 i 3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Rada Gminy ustanawiając treść § 3 wypełniała dyspozycję art. 4 ust. 2 pkt 1 lit b. Sugestia Prokuratora, że obowiązek ten został nałożony na właścicieli nieruchomości w art. 5 ust. 1 pkt 4, ust. 2,3,4 pkt 2 i 3 i , a rada rozszerzyła ten obowiązek jest, zdaniem rady, nieprawidłowy. Art. 4

ust. 2 pkt 3 ustawy wskazuje, że regulamin powinien określać częstotliwość i sposób pozbywania się odpadów komunalnych z nieruchomości przeznaczonych do użytku publicznego.

Uchwalając regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, rada gminy powinna zawrzeć w nim postanowienia odnoszące się do wszystkich, wymienionych w ustawie o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, zagadnień. Treść tego regulaminu musi bezwzględnie odpowiadać zakresowi delegacji ustawowej. Tę delegację właśnie rada gminy wypełniła. Należy więc stwierdzić, że rada gminy nie przekroczyła w tym zakresie upoważnienia. Na temat obowiązku oczyszczania, w ostatnim czasie, wypowiedziały się sądy administracyjne. WSA w Poznaniu stwierdził, że obowiązek oczyszczania ze śniegu i lodu winien być realizowany przez odgarnięcie w miejsce nie powodujące zakłóceń w ruchu pieszych lub pojazdów i podjęciu działań w celu ich osunięcia (wyrok WSA w Poznaniu z dnia 9 października 2013 r. IV SA/Po 741/13). W wyroku z dnia 6 stycznia 2009 r. WSA w Bydgoszczy stwierdził, że „ art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. B tej ustawy stanowi podstawę do określenia w regulaminie tego, w jakim terminie i ewentualnie w jaki sposób właściciel nieruchomości sąsiadującej z chodnikiem ma obowiązek usunąć błoto, śnieg, lód i inne zanieczyszczenia z chodnika „ . Należy więc stwierdzić, że Rada Gminy określając, że „ błoto, śnieg i lód powinny być gromadzone w miejscach, w których nie powodują zakłóceń w ruchu pieszych lub pojazdów” nie przekroczyła udzielonego jej upoważnienia. WSA w Bydgoszczy w w/w wyroku wskazał, że art. 4 stanowi podstawę do określenia terminu. W uchwale posłużono się terminem „niezwłocznie”. Ustawodawca, z reguły, posługuje się ścisłymi pojęciami. Ogólne pojęcia w systemie prawa są jednak potrzebne, nie da się stworzyć prawa odpowiadającego wszystkim sytuacjom życiowym. Jednym z częściej używanych pojęć nieostrych jest zwrot „ niezwłocznie”. Sąd Najwyższy wypowiedział się na ten temat i stwierdził, że termin „ niezwłocznie” oznacza termin realny, mający na względzie okoliczności miejsca i czasu (wyrok SN z 30.06.2011, II CSK 293/06, II CSK 282/10). Skoro ustawodawca posługuje się terminami nieostrych, to również możliwe jest zawarcie takich terminów w uchwale rady.

3) W § 8 pkt 1 i 2 Prokurator zakwestionował zakaz umieszczania w pojemnikach do zbierania zmieszanych odpadów komunalnych innych odpadów, takich jak odpady budowlane, przeterminowane leki, chemikalia itp oraz odpadów pochodzących z działalności gospodarczej, który w opinii Prokuratora stanowi podjęcie zapisu § 8 bez upoważnienia. Należy stwierdzić, że Rada Gminy jedynie podkreśliła obowiązek segregacji.

4) Prokurator stwierdził, iż §13 stanowi powielony obowiązek wynikający z art. 5 ust. 4 pkt 1 a § 14 – obowiązek utrzymania pojemników w odpowiednim stanie technicznym stanowi rozszerzającą modyfikację obowiązku nałożonego na właścicieli nieruchomości w art. 5 ust. 1 pkt 1

ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach wskazuje, że regulamin powinien określać zasady dotyczące m.in. warunków rozmieszczania tych pojemników i ich utrzymywania w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym. W związku z tym Rada Gminy nie podziela stanowiska Prokuratora, że przekroczyła swoje uprawnienia w tym zakresie.

5) Prokurator zarzucił, iż w § 20 ust. 1 uchwały zmodyfikowano zasadę odpowiedzialności utrzymującego zwierzęta domowe za szkody wyrządzone przez te zwierzęta, która została uregulowana w art. 431 kodeksu cywilnego, co stanowi przekroczenie udzielonego Radzie Gminy upoważnienia do stanowienia przepisów prawa miejscowego a w ust. 2 nałożono na utrzymujących zwierzęta domowe obowiązek dołożenia starań, aby nie zanieczyszczały miejsc przeznaczonych do wspólnego użytku. Zdaniem Prokuratora jest to przepis zbędny i istotnie narusza prawo. Jednak Prokurator nie wskazał, jaki przepis prawa (w przypadku ust. 2) został naruszony. Rada Gminy sformułowała wskazane obowiązki na podstawie art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

6) Prokurator stwierdził, że § 21 ust. 6 uchwały został podjęty bez podstawy prawnej i narusza swobody obywatelskie. Prokurator zarzuca, że w regulaminie utrzymania czystości i porządku bez upoważnienia ustawowego nałożono dodatkowe obowiązki, rozszerzono obowiązki lub powielono nałożone innymi ustawami obowiązki. Rada Gminy nie podziela tego poglądu. Art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach upoważnia radę gminy do nałożenia na osoby otrzymujące zwierzęta domowe obowiązki, mające na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi. Oznacza to, że gmina może w regulaminie utrzymania czystości i porządku nałożyć na osoby otrzymujące zwierzęta domowe takie obowiązki i nakazy, które służą osiągnięciu tego celu. Pozostawianie psów na nieruchomości niezamieszkałej stanowi zagrożenie lub uciążliwość dla innych osób. Wprowadzenie tego obowiązku jest podyktowane potrzebami jej mieszkańców i wypełnia prawidłowo upoważnienie ustawowe w art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Nie narusza też swobód obywatelskich, a jednocześnie chroni zwierzęta pozostawiane bez opieki. Ogólne upoważnienie dla rad gmin do określenia obowiązków właścicieli psów, pozostawiło radom gminy samodzielny dobór kryteriów różnicujących te zasady z uwagi na zagrożenie zwierzęcia dla otoczenia.

7) Prokurator zarzuca, że określony w § 22 obowiązek posiadania szczepień ochronnych jest modyfikacją obowiązku wynikającego z art. 56 ust. 2 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych (Dz. U. Z 2013 , poz. 947) Należy wskazać, że § 22 regulaminu jest przypomnieniem o obowiązku ciążyącym na na właścicielu.

8) Prokurator wskazuje, że zapis § 24 pkt 3 jest powtórzeniem obowiązku zapisanego w w art. 22

ust. 1 ustawy z dnia 05.12.2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi. Przepis ten stanowi, że właściciel, posiadacz lub zarządzający nieruchomością są obowiązani ją utrzymać w należytym stanie higieniczno – sanitarnym w celu zapobiegania zakażeniom i chorobom zakaźnym. Z treści wskazanego przepisu wynika, że obowiązek utrzymania nieruchomości w należytym stanie obciąża wszystkie podmioty wskazane w tym przepisie.

Zapis § 24 regulaminu jest realizacją obowiązku ustawowego określonego w art. 4 ust. 2 pkt 7 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, który określa wymagania dotyczące utrzymywania zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolnej. W regulaminie przyjęto, że zwierzęta mogą być utrzymywane pod warunkiem przestrzegania obowiązujących przepisów sanitarno-epidemiologicznych. Inny jest zakres regulacji wskazanych przepisów.

Z wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 2 października 2008 r.(II SA/Lu 342/08) wynika, że obowiązek sądu administracyjnego uwzględnienia skargi na akt prawa miejscowego powstaje wówczas, gdy naruszenie interesu prawnego lub uprawnienia skarżącego jest związane z jednoczesnym naruszeniem obiektywnego porządku prawnego. Natomiast w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 21 marca 2012 r.(IV SA/Po 91/12) stwierdzono, że granicą nieważności jest ustalenie, iż doszło do istotnego naruszenia prawa. Ustawa o samorządzie gminnym nie określa rodzaju naruszeń prawa, które należy zakwalifikować do istotnego naruszenia prawa. Chodzi o tego rodzaju nieprawidłowości, jak np. naruszenie przepisów wyznaczających kompetencje do podejmowania tych aktów, naruszenie podstawy prawnej ich podjęcia, naruszenia przepisów prawa ustrojowego i prawa materialnego przez wadliwą wykładnię oraz przepisów dotyczących procedury podejmowania tych aktów. W związku z tym, uważając, że wskazane okoliczności nie mają miejsca w związku z podjętym regulaminem, Rada Gminy Brodnica wnosi jak na wstępie.