

**UCHWAŁA NR XIX/152/2020  
RADY GMINY MIEDŹNA**

z dnia 9 marca 2020 r.

**w sprawie przekazania do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach skargi Prokuratora Rejonowego w Pszczynie wraz z odpowiedzią na skargę**

Na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U.2019.506 t. j. ze zm.) oraz art. 54 § 1 i § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U.2019.2325 t. j. ze zm.)

**Rada Gminy Miedźna uchwala**

**§ 1.** Przekazać do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach skargę Prokuratora Rejonowego w Pszczynie z dnia 5 lutego 2020 r. wniesioną na uchwałę Rady Gminy Miedźna nr L/311/2018 z dnia 29 maja 2018 r. w sprawie regulaminu utrzymani czystości i porządku na terenie gminy Miedźna (Dz. Urz. Woj. Ślą. z 2018 r., poz. 3610), zmienionej uchwałą nr XVI/106/2019 Rady Gminy Miedźna z dnia 29 października 2019 r. (Dz. Urz. Woj. Ślą. z 2019 r., poz. 7490), wraz z aktami sprawy i odpowiedzią na skargę.

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

**§ 3.** Wykonanie uchwały powierza się Wójtowi Gminy Miedźna.

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

Przewodniczący Rady Gminy  
Miedźna

**Andrzej Kempny**

Załącznik do uchwały Nr XIX/152/2020

Rady Gminy Miedźna

z dnia 9 marca 2020 r.

**ODPOWIEŹ NA SKARGĘ**  
**Uzasadnienie**

Miedźna, dnia ..... 2020 r.

**Wojewódzki Sąd Administracyjny**  
**w Gliwicach**

ul. Prymasa Stefana Wyszyńskiego 2

44 - 100 Gliwice

*za pośrednictwem:*

**Rady Gminy Miedźna**

ul. Wiejska 131

43 - 227 Miedźna

*Strona skarżąca:*

**Prokurator Rejonowy w Pszczynie**

ul. Stefana Batorego 10

43 - 200 Pszczyna

*Organ, którego działanie jest przedmiotem skargi:*

**Rada Gminy Miedźna**

ul. Wiejska 131

43 - 227 Miedźna

**ODPOWIEŹ NA SKARGĘ**

Działając w imieniu Rady Gminy Miedźna, na podstawie art. 54 § 1 i § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jednolity Dz. U. z 2019 r., poz. 2325 ze zmianami), przekazuję skargę Prokuratora Rejonowego w Pszczynie z dnia 5 lutego 2020 r. (data wpływu 12 lutego br.), znak PR Pa 19.2018 wniesioną na uchwałę nr L/311/2018 Rady Gminy w Miedźnej z dnia 29 maja 2018 r. w sprawie przyjęcia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Miedźna (Dz. Urz. Woj. Śl. z 2018 r., poz. 30610 – dalej jako: uchwała), zmienionej uchwałą nr XIV/106/2019 Rady Gminy Miedźna z dnia 29 października 2019 r. (Dz. Urz. Woj. Śl. z 2019 r., poz. 7490) i wnoszę o:

- 1) oddalenie skargi w całości;
- 2) obciążanie strony skarżącej kosztami postępowania według norm przepisanych.

**Uzasadnienie**

Rada Gminy w Miedźnej w dniu 29 maja 2018 r. podjęła uchwałę nr L/311/2018 w sprawie przyjęcia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Miedźna (dalej jako „uchwała”). Wojewoda Śląski, jako organ nadzoru nad działalnością uchwałodawczą organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego nie dostrzegł uchybień, nie stwierdził nieważności uchwały w całości lub w części, a to wobec tego, że w ustawowym terminie nie zostało wydane przez te organ stosowne rozstrzygnięcie nadzorcze. W związku z tym uchwała została opublikowana w Dzienniku Urzędowym i weszła w życie po upływie 14 dni od dnia publikacji. Tożsama sytuacja nastąpiła w przypadku uchwały nr XIV/106/2019 Rady Gminy Miedźna z dnia 29 października 2019 r. w swej treści zmieniającej ww. uchwałę.

Dnia 12 lutego 2020 r. do Urzędu Gminy w Miedźnej wpłynęła skarga Prokuratora Rejonowego w Pszczynie na w/w uchwałę. W treści wniesionej skargi Prokurator zarzucił obrazę przepisów art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz.U. z 2019 r., poz. 506 ze zmianami – dalej jako: ustawa s.g.) w zw. z art. 4 ust. 2 pkt 1c ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tekst jednolity Dz.U. z 2019 r., poz. 2010 ze zmianami – dalej jako: ustawa u.c.p.g.) poprzez ustanowienie w zaskarżonej uchwale § 2 ust. 1, § 2 ust. 2, § 2 ust. 3 Regulaminu, a także art. 40 ust. 1 ustawy s.g. w zw. z art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy u.c.p.g. poprzez ustanowienie w zaskarżonej uchwale § 9 pkt od 1 do 5 Regulaminu. Prokurator wniósł o stwierdzenie nieważności uchwały w zaskarżonej części, tj. w § 2 ust. 1 Regulaminu w zakresie słowa „niezwłocznie”; w § 2 ust. 2, § 2 ust. 3 i § 9 w zakresie słowa „właścicieli”; § 9 pkt od 1 do 5 Regulaminu w zakresie zwrotu „(...) przez właścicieli (...)”.

Organ, którego działanie jest przedmiotem skargi nie podziela stanowiska zaprezentowanego przez skarżącego. Skarga w ocenie organu, którego działanie jest przedmiotem skargi jest chybiona, a zaskarżona uchwała nie narusza przepisów prawa materialnego, tj. art. 40 ust. 1 ustawy s.g. w zw. z art. 4 ust. 2 pkt 1c ustawy u.c.p.g. oraz art. 40 ust. 1 ustawy s.g. w zw. z art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy u.c.p.g., z uwagi na okoliczności wskazane poniżej.

W pierwszej kolejności, organ, którego działanie jest przedmiotem skargi wskazuje, iż podstawę prawną do podjęcia zaskarżonej uchwały stanowił art. 4 ust. 1 ustawy u.c.p.g., w myśl którego rada gminy, po zasięgnięciu opinii państwowego powiatowego inspektora sanitarnego, uchwała regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy. Ustęp 2 ww. artykułu określa natomiast enumeratywnie elementy, jakie powinien zawierać uchwalany przez radę gminy regulamin. Zgodnie z treścią tego przepisu regulamin określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące:

1) *wymagań w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości obejmujących:*

a) *prowadzenie selektywnego zbierania i odbierania lub przyjmowania przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych lub zapewnienie przyjmowania w inny sposób co najmniej takich odpadów komunalnych jak: przeterminowane leki i chemikalia, zużyte baterie i akumulatory, zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny, meble i inne odpady wielkogabarytowe, zużyte opony, odpady zielone oraz odpady budowlane i rozbiórkowe stanowiące odpady komunalne, a także odpadów komunalnych określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 4a,*

b) *uprzątkanie błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego,*

c) *mycie i naprawy pojazdów samochodowych poza myjniami i warsztatami naprawczymi;*

2) *rodzaju i minimalnej pojemności pojemników przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych na terenie nieruchomości oraz na drogach publicznych, warunków rozmieszczania tych pojemników i ich utrzymania w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym, przy uwzględnieniu:*

a) *średniej ilości odpadów komunalnych wytwarzanych w gospodarstwach domowych bądź w innych źródłach,*

b) *liczby osób korzystających z tych pojemników;*

3) *częstotliwości i sposobu pozbywania się odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości oraz z terenów przeznaczonych do użytku publicznego;*

4) *(uchylony);*

5) *innych wymagań wynikających z wojewódzkiego planu gospodarki odpadami;*

6) *obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, mających na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku;*

7) *wymagań utrzymywania zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolniczej, w tym także zakazu ich utrzymywania na określonych obszarach lub w poszczególnych nieruchomościach;*

8) *wyznaczania obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzania.*

**AD.1.**

Skarżący m.in. podniósł, że art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c) ustawy u.c.p.g. ogranicza się jedynie do określenia obowiązku uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego, a nie określenia częstotliwości wykonywania obowiązków. W tym miejscu należy wskazać, że zgodnie z art. 1a ustawy u.c.p.g. w sprawach dotyczących postępowania z odpadami komunalnymi w zakresie nieuregulowanym stosuje się przepisy ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (tekst jednolity Dz.U. z 2019 r., poz. 701 ze zmianami). W myśl art. 3 ust. 1 pkt 7 ustawy o odpadach „*przez odpady komunalne należy rozumieć odpady powstające w gospodarstwach domowych, z wyłączeniem pojazdów wycofanych z eksploatacji, a także odpady niezawierające odpadów niebezpiecznych pochodzące od innych wytwórców odpadów, które ze względu na swój charakter lub skład są podobne do odpadów powstających w gospodarstwach domowych; zmieszane odpady komunalne pozostają zmieszanymi odpadami komunalnymi, nawet jeżeli zostały poddane czynności przetwarzania odpadów, która nie zmieniła w sposób znaczący ich właściwości*” (brzmienie na dzień 28 maja 2018 r.). Ponadto zgodnie z art. 3 ust. 3 ustawy o odpadach „*minister właściwy do spraw środowiska określi, w drodze rozporządzenia, katalog odpadów z podziałem na grupy, podgrupy i rodzaje ze wskazaniem odpadów niebezpiecznych, kierując się źródłem powstawania odpadów oraz właściwościami odpadów*”. Zaś na mocy tego przepisu w dniu 9 grudnia 2014 r. wydano Rozporządzenie Ministra Środowiska w sprawie katalogu odpadów (Dz.U. z 2014 r., poz. 1923 ze zmianami), w którym wyszczególniono grupę 20. *Odpady komunalne łącznie z frakcjami gromadzonymi selektywnie*. Do tej grupy odpadów zalicza się m.in. odpady o kodzie 20 03 03 stanowiące *Odpady z czyszczenia ulic i placów*. Zgodnie z art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy u.c.p.g. Rada Gminy ustali m.in. „*częstotliwości i sposobu pozbywania się odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości oraz z terenów przeznaczonych do użytku publicznego*”. Mając powyższe na uwadze, przywołując postanowienia cytowanego art. 4 ust. 2 pkt 3 w zw. z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit c) ustawy u.c.p.g. (na dzień podjęcia uchwały był to art. 4 ust. 2 pkt. 1 lit. b) Rada Gminy nie przekroczyła delegacji ustawowej w tej materii, albowiem powstające przy uprzątnięciu zanieczyszczenia winno się klasyfikować jako odpady z czyszczenia placów i ulic, a te z kolei stanowią konkretny rodzaj odpadów komunalnych.

Nadmienić należy, że zgodnie z art. 5 ust. 1 pkt 5 ustawy u.c.p.g. właściciele nieruchomości zapewniają utrzymanie czystości i porządku poprzez realizację innych obowiązków określonych w regulaminie, a zgodnie z art. 10 ust. 2 u.c.p.g., kto nie wykonuje obowiązków wymienionych w art. 5 ust. 1 podlega karze grzywny. W tej sytuacji muszą zajść obiektywne przesłanki do nałożenia grzywny, a nienałożenie na właściciela terminu realizacji czynności związanych z usuwaniem zanieczyszczeń powoduje, że sam przepis Regulaminu staje się martwy i niemożliwy do wyegzekwowania.

Ponadto organ, którego działanie jest przedmiotem skargi, nie przekroczył delegacji ustawowej zakazując zgarniania błota, śniegu, lodu lub innych zanieczyszczeń z chodnika na jezdnię, ponieważ nie można wykluczyć sytuacji, w której część nieruchomości właściciela przeznaczona do użytku publicznego przez taki chodnik została zajęta.

## **AD.2.**

Skarżący zarzucił, że Rada Gminy nie była upoważniona do tego, aby w § 9 Regulaminu nakładać obowiązki na właścicieli utrzymujących zwierzęta domowe, w sytuacji, gdy ustawodawca wskazał na osoby utrzymujące zwierzęta domowe, czym zawężyła krąg podmiotów zobowiązanych w stosunku do tego wyznaczonego przez art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy u.c.p.g. W tym miejscu należy zaznaczyć, że w ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 roku o ochronie zwierząt (tekst jednolity Dz.U. z 2019 r., poz. 122 ze zmianami), ustawodawca posłużył się określeniem „właściciel lub opiekun”, przy czym za opiekuna winno się uznać, w ocenie organu, którego działanie jest przedmiotem skargi, osobę, która działa w imieniu właściciela zwierzęcia. Ponadto z zapisu art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy u.c.p.g. literalnie należałoby wywnioskować, że ustawodawca przez osobę utrzymującą zwierzę domowe uznaje osobę zapewniającą zwierzęciu byt i pokrywającą koszty związane z posiadaniem zwierzęcia, czyli właściciela zwierzęcia. Na marginesie należy zaznaczyć, że sądy administracyjne różnie kreowały podmioty, wobec których rady gmin mogą nakładać obowiązki. Tytułem przykładu WSA w Gdańsku, w wyroku z dnia 21 sierpnia 2019 r.; sygn. akt II SA/Gd 217/19 stwierdził, że „*co do zasady, nakładanie obowiązków na właścicieli utrzymujących zwierzęta domowe jest zgodne z celem art. 4 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g.*”. Wobec powyższego, organ, którego działanie jest przedmiotem skargi nie przekroczył delegacji ustawowej, zaś użyte w Regulaminie słowo „właściciel” jest zgodne z celem nałożonym przez ustawodawcę, w konsekwencji należy uznać przedstawiony zarzut jako bezzasadny.

## **AD.3.**

Skarżący zarzucił, że Rada Gminy nie była upoważniona do tego, aby w § 9 pkt 2 i 3 Regulaminu ustanowić zapisy dotyczące obowiązku wyposażenia psa w obrozę, a w przypadku ras uznanych za agresywne lub psa w inny sposób zagrażającego otoczeniu – w kaganiec, oraz prowadzenia psa w miejscach publicznych na smyczy, a psa rasy uznanej za agresywną lub psa w inny sposób zagrażającego otoczeniu dodatkowo w nałożonym kagańcu, naruszając tym samym zasadę dostatecznej określoności i jasności norm prawnych. W ocenie organu, którego działanie jest przedmiotem skargi, zaskarżone postanowienia Regulaminu nie stanowią zbyt daleko idącej swobody gminy w zakresie kompetencji do nakładania obowiązków na posiadaczy zwierząt domowych, gdyż sformułowane w nich zakazy nie naruszają ani zasady państwa prawa, ani nie godzą w żadne prawa obywatelskie. Wprowadzając do Regulaminu zaskarżone postanowienia o takiej właśnie treści, organ, którego działanie jest przedmiotem skargi, kierował się względami bezpieczeństwa osób przebywających w przestrzeni publicznej, zaś kwestionowane zakazy stanowią wyraz szczególnej dbałości o ochronę życia i zdrowia mieszkańców gminy, zwłaszcza dzieci. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 17 listopada 2015 r.; sygn. akt II OSK 618/14 wskazał, że nakładanie obowiązków na właścicieli utrzymujących zwierzęta domowe jest zgodne z celem art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy u.c.p.g. Literalne brzmienie ww. przepisu nie wyklucza kompetencji rady gminy do kształtowania obowiązków posiadaczy zwierząt domowych poprzez wprowadzenie stosownych zakazów, gdyż ustawodawca zobligował organy gminy do przyjęcia regulacji, które będą w pełni zabezpieczać takie wartości jak zdrowie i życie ludzi. Wprowadzenie nakazu wyprowadzania psa na smyczy czy w kagańcu, w odniesieniu do przedstawicieli niektórych ras nie koliduje w ww. regulacją. W istocie bowiem precyzuje obowiązek utrzymywania zwierzęcia na uwięzi właściwej dla tego gatunku. Tak sprawowana kontrola nad zwierzęciem daje większe prawdopodobieństwo zniwelowania uciążliwości i zagrożenia osób przebywających na terenie przeznaczonym do wspólnego użytku, niż kontrola werbalna czy kontrola gestem. Nie sposób też uznać, że analizowany zapis skutkuje niehumanitarnym traktowaniem zwierząt, gdyż smycz czy kaganiec nie ograniczają ruchu zwierzęcia i nie zadają mu cierpienia, a obowiązek ochrony zdrowia i życia innych ludzi na tutaj charakter nadrzędny. Nie została zatem naruszona zasada proporcjonalności wyrażona w art. 31 Konstytucji RP i zasada humanitaryzmu w stosunku do zwierząt.

Ponadto Rada Gminy nie podziela zarzutu skarżącego w zakresie naruszenia zasady dostatecznej określoności i jasności norm ujmując w zaskarżonym Regulaminie zapisów odnoszących się do „*psa w inny sposób zagrażającego otoczeniu*”. Zdaniem Rady Gminy pies nie musi należeć do rasy uznanej za agresywną, aby agresywnością się cechował, zarówno w stosunku do osób trzecich jak i innych zwierząt, a ograniczając stosowanie kagańców u psów tylko ras uznanych za agresywne nie prowadzi do zapewnienia całkowitej ochrony przed zagrożeniem oraz uciążliwością dla ludzi. Jak trafnie zauważa Trybunał Konstytucyjny: „*W praktyce nie jest możliwe posługiwanie się w tekstach ustaw [tu odpowiednio: aktów prawa miejscowego] wyłącznie pojęciami całkowicie ostrymi, a pewien rozsądny poziom nieostrości nazw używanych w tekstach aktów normatywnych pozwala uniknąć nadmiernej kazuistyki i zapewnić niezbędną elastyczność podczas stosowania prawa*”. (tak wyrok TK z 7 listopada 2006 r., sygn. akt SK 42/05, OTK-A 2006, nr 10, poz. 148).

Z kolei WSA w Poznaniu w wyroku z dnia 8 grudnia 2016 r.; sygn.. akt IV SA/Po 622/16 uznał za zgodny z prawem i wystarczający dla zapewnienia bezpieczeństwa następujący zapis: „*zwolnienie ze smyczy psów bez kagańca jest dozwolone wyłącznie na terenie nieruchomości należycie ogrodzonej, w sposób uniemożliwiający jej opuszczenie przez psa i wykluczający dostęp osób trzecich*”. Z przedmiotowego zapisu, poddanego pod ocenę prawną wynika, iż de facto chodzi o nieruchomości osób utrzymujących zwierzęta domowe. Konkluzja ta wynika bowiem z zasad logiki i z reguł doświadczenia życiowego. W tym stanie rzeczy należałoby także uznać za nieuzasadniony zarzut skarżącego, jakoby Rada Gminy dopuściła się przekroczenia delegacji ustawowej ustanawiając zapis § 9 pkt 1 i 4 Regulaminu.

Uwzględniając powyższe, wnoszę jak na wstępie.

#### **Załączniki:**

- 1.skarga wraz z załącznikami x 1
- 2.odpis odpowiedzi na skargę x 2

#### **Otrzymują:**

- 1.adresat x 1
- 2.a/a x 2