

**PROJEKT**  
**Załącznik do Uchwały Nr**

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

**Skarżący:** Prokurator Okręgowy Prokuratury Okręgowej w  
Warszawie  
ul. Chocimska 28  
00-791 Warszawa

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

**Odpowiedź na skargę**

Na podstawie art. 54 § 1 i § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2016 r. poz. 718 ) w imieniu Rady Miasta Podkowa Leśna, przekazuję skargę Prokuratora Okręgowego w Warszawie z dnia 25 lipca 2016 r. (data wpływu do Urzędu Miasta 27 lipca 2016 r.) znak PO II Pa 21/2016 w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Miasta Podkowa Leśna, wnosząc o:

1. Oddalenie przedmiotowej skargi w części w zakresie zarzutu nr 1 i 2.
2. Umorzenie postępowania w zakresie zarzutu nr 4 i zarzutu nr 5 w części tj. postanowienia zawartego w § 27 ust. 1 Załącznika do uchwały 51/XI/2015 r.
3. Nieobciążenie Organu kosztami postępowania według norm prawem przepisanych.
4. Przeprowadzenie rozprawy również pod nieobecność przedstawiciela Rady Miasta Podkowa Leśna.

Nadto Rada Miasta Podkowa Leśna Informuje, iż obecnie obowiązujący regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie Miasta Podkowa Leśna zostanie uchylony w najbliższym czasie, gdyż opracowywany jest nowy projekt regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie Miasta Podkowa Leśna. W przypadku uchwalenia regulaminu, Rada Miasta Podkowa Leśna zobowiązuje się niezwłocznie przesłać uchwałę wraz z regulaminem do Sądu.

**Uzasadnienie**

W dniu 30 lipca 2015 r. Rada Miasta Podkowa Leśna podjęła uchwałę nr 51/XI/2015r. w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Miasta Podkowa Leśna. Podstawę wydania uchwały stanowiły przepisy art. 4 ust.1, 2 i 2a ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tekst jednolity Dz. U. 2013 r. poz. 1399 z późn. zm.) oraz przepisy art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust.1 i art. 41 ust.1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 roku poz. 446 z późn. zm.).

Prokurator Prokuratury Okręgowej w Warszawie wniósł skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie na w/w uchwałę, która wpłynęła do Urzędu Miasta Podkowa Leśna w dniu 27 lipca 2016 r., zarzucając istotne naruszenia:

1. przepisów art. 7, art. 94 Konstytucji RP w zw. z § 137, § 118 w zw. z art. 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2012 roku w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” polegającego na powtórzeniu w § 1 ust. 1-7 uchwały Nr 51/XI/2015 z dnia 30 lipca 2015 roku przepisów art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach,
2. zasad prawidłowej legislacji polegające na powieleniu istniejących regulacji ustawowych, a także przekroczenia upoważnienia ustawowego przy określaniu w §4 ust.1 i 2 Załącznika do Uchwały zasad dotyczących mycia i naprawy pojazdów samochodowych poza myjniami i warsztatami naprawczymi,
3. art. 4 ust. 2 ustawy polegające na przekroczeniu delegacji ustawowej zawartej w tym przepisie poprzez nałożenie w §6 Załącznika do Uchwały na właściciela nieruchomości obowiązku utrzymania czystości i porządku oraz należytego stanu sanitarno- higienicznego na jego terenie,
4. art. 4 ust. 2 pkt.108 ustawy, gdyż pozwany przepis nie pozwala na regulowanie kwestii zawartej w zaskarżonym w § 26 ust. 2 Załącznika do Uchwały, ponieważ gołębie nie mogą zostać uznane ani za zwierzęta gospodarskie ani za zwierzęta domowe,
5. art. 4 ust. 2 pkt. 8 ustawy, gdyż Rada Miasta Podkowa Leśna nie może wskazywać podmiotu (właściciela nieruchomości) zobowiązanych do przeprowadzenia deratyzacji co uczyniła w § 27 ust. 1 Załącznika do Uchwały. Powołana norma kompetencyjna nie upoważnia także do zarządzenia przez burmistrza obowiązkowej deratyzacji obszaru zagrożonego obecnością gryzoni, co uczyniono w § 27 ust. 3 Załącznika do Uchwały.

#### **Ad. 1**

Odnosnie pierwszego zarzutu naruszenia przepisów art. 7, art. 94 Konstytucji RP w zw. z § 137, § 118 w zw. z art. 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2012 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” polegającego na powtórzeniu w § 1 ust. 1-7 uchwały Nr 51/XI/2015 z dnia 30 lipca 2015 roku przepisów art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, należy podnieść, 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 postrzegają takie naruszenie, przepisów prawa powodujące, iż uchwała stoi w wyraźnej sprzeczności z nimi i w związku z tym należy stwierdzić jej nieważność i wyeliminować 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. Kmieciak, 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 takim właśnie naruszeniem mamy do czynienia w pierwszym ze stawianych przez Prokuratora Okręgowego w Warszawie zarzutów.

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 jurysprudencji, „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. Zwrócić należy jednak uwagę, iż Trybunał Konstytucyjny wypracował stanowisko zgodnie, z którym naruszenie Zasad może prowadzić do uznania danego aktu prawnego za w całości lub w części niezgodny z Konstytucją, gdy naruszenie to jest poważne i powoduje naruszenie którejś z zasad konstytucyjnych w szczególności zasady demokratycznego państwa prawa (art. 2 Konstytucji RP) i wynikającej z niego zasady poprawnej legislacji, a także zasady praworządności (art. 7 Konstytucji RP) wymagającej, aby materia regulowana wydanym aktem normatywnym wynikała z upoważnienia ustawowego i nie przekraczała zakresu tego upoważnienia. Tylko zatem w sytuacji powiązania naruszenia Zasad techniki prawodawczej z naruszeniem zasady konstytucyjnej możemy mówić o wystąpieniu istotnego naruszenia prawa uzasadniającego stwierdzenie nieważności aktu prawnego”. Do takiego naruszenia, jak w zdaniu ostatnim, zdaniem Rady Miasta Podkowa Leśna nie doszło.

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.

Zarzut ten Rada Miasta Podkowa Leśna uznaje za bezzasadny.

## **Ad. 2**

Odnosnie drugiego zarzutu, Rada Miasta Podkowa Leśna podnosi, że nie zostały podane przepisy ustawy, które zostałyby powielone. W związku z powyższym zarzut ten jest bezpodstawny.

Art. 4. ust. 2 pkt 1 lit. c ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach upoważnia do określenia w regulaminie zasad mycia i naprawy pojazdów samochodowych poza myjniami i warsztatami naprawczymi, co Rada podejmując uchwałę w tym zakresie uczyniła. Wskazała także warunki, które należy spełnić, aby opisane powyżej czynności były dopuszczalne. Regulamin nie zawiera generalnego zakazu mycia i naprawy pojazdów samochodowych na własnej nieruchomości a jedynie doprecyzowuje materie ustawową zgodnie z którą (art. 39 ustawy prawo wodne)

1. Zabrania się wprowadzania ścieków:

1) bezpośrednio do wód podziemnych;

2) do wód:

(...)

3) **do ziemi:**

a) jeżeli byłoby to sprzeczne z warunkami wynikającymi z istniejących form ochrony przyrody, utworzonych stref ochrony zwierząt łownych albo ostoi na podstawie ustawy o ochronie

przyrody, a także stref ochronnych oraz obszarów ochronnych ustanowionych na podstawie art. 58 i 60,

b) zawierających substancje szczególnie szkodliwe dla środowiska wodnego, określone w przepisach wydanych na podstawie art. 45 ust. 1 pkt 1, jeżeli byłoby to niezgodne z warunkami określonymi w przepisach wydanych na podstawie art. 45 ust. 1 pkt 3,

c) w pasie technicznym, o którym mowa w art. 23,

d) jeżeli stopień oczyszczania ścieków lub miąższość utworów skalnych nad zwierciadłem wód podziemnych nie stanowi zabezpieczenia tych wód przed zanieczyszczeniem,

e) w odległości mniejszej niż 1 kilometr od granic kąpielisk oraz plaż publicznych nad wodami.

Uchwała doprecyzowuje, gdzie powinny być odprowadzane ścieki z uwagi na obszar rezerwatu jakim jest Miasto Podkowa Leśna, nie wprowadzając żadnych innych, nowych definicji a postanowienie to jest jasne i precyzyjne oraz nadające się do egzekwowania a także jest zgodne z obowiązującymi przepisami prawa.

Użycie w uchwale zwrotu „zanieczyszczenie środowiska”, wbrew temu co zarzuca Prokurator, nie jest określeniem zbyt ogólnym, niemożliwym do wyegzekwowania skoro sama ustawa prawo ochrony środowiska, w art. 7 używa tego pojęcia w kontekście kosztów:

Art. 7 1. Kto powoduje zanieczyszczenie środowiska, ponosi koszty usunięcia skutków tego zanieczyszczenia.

2. Kto może spowodować zanieczyszczenie środowiska, ponosi koszty zapobiegania temu zanieczyszczeniu.

Skoro zatem ustawa posługuje się tym określeniem to, w tym też kontekście, to także Rada Miasta Podkowa Leśna miała prawo do jego użycia. Zanieczyszczenie środowiska jest jasno określone w ustawach wymienianych także przez Prokuratora a zatem określanie tego pojęcia w sposób odmienny w uchwale stanowiłoby przekroczenie granic ustawowych.

Zarzuty te Rada Miasta Podkowa Leśna uznaje za bezzasadne.

**Rada Miasta Podkowa Leśna jednakże uznaje za zasadny zarzut Prokuratora odnośnie postanowienia §4 ust.1 pkt 1) regulaminu oraz § 4 ust. 2 pkt 3) regulaminu jako zasadne.**

Nietrafnym jest także zarzut związany z myciem pojazdów na utwardzonej powierzchni wraz z odprowadzaniem powstających ścieków do szczelnych zbiorników bezodpływowych. Przepis art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c ustawy upoważnia radę do określenia wymagań obejmujących mycie i naprawy pojazdów poza myjniami i warsztatami naprawczymi. Zgodnie z orzeczeniem Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 27 listopada 2013 roku, sygn. akt II SA/GI 974/13 „Rada posiada w tym zakresie swobodę i zarzuty podniesione w skardze w istocie kwestionują nie legalność, ale celowość przyjętych rozwiązań. Jednak ani Prokurator, ani sąd administracyjny nie są uprawnieni do oceny celowości przyjętego rozwiązania, jeżeli przepisy prawa nie wprowadzają w tym zakresie jakichś kryteriów. Należy też zaznaczyć, że zagrożenie zanieczyszczeniem niosą nie tylko detergenty używane do mycia, ale także środki takie jak smary i oleje, które przy myciu mogą być wypłukiwane”.

Oдноśnie zarzutu trzeciego Rada Miasta Podkowa Leśna uznaje zarzut Prokuratora za zasadny i dlatego też zamierza go zmienić.

W zakresie zarzutu 4 dotyczącego postanowienia zawartego w § 26 ust. 2 Załącznika do Uchwały i zarzutu 5 w części dotyczącej naruszenia przepisu § 27 ust. 1 Załącznik do uchwały, to Rada Miasta Podkowa Leśna podnosi, iż uchwałą z dnia 9 czerwca 2016 r. nr 141/XXV/2016r. zmieniony został § 26 ust. 2, który otrzymał brzmienie „2. Dopuszcza się możliwość trzymania dla potrzeb własnych: koni wierzchowych, drobiu, królików i innych drobnych zwierząt domowych, jeżeli nie stwarza to uciążliwości dla osób zamieszkujących sąsiednie nieruchomości oraz istnieją odpowiednio przygotowane pomieszczenia, a także zachowane są przepisy sanitarne.” i został skreślony w § 27 ust. 1.

**Dowód:** uchwała nr 141/XXV/2016 Rady Miasta Podkowa Leśna z dnia 9 czerwca 2016 r.

Mając powyższe na uwadze należy uznać, że wyżej wymienione zarzuty za bezprzedmiotowe i zachodzi okoliczność o której mowa w art. 161 § 1 pkt 3 prawo o postępowaniu przez sądami administracyjnymi.

Odnosnie zarzutu stawianego przez Prokuratora a dotyczącego § 27 ust. 3 Załącznika do Uchwały Rada Miasta Podkowa Leśna uznaje za zasadny i podnosi, iż proceduje nad zmianą regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Miasta Podkowa Leśna, który wyeliminuje zaskarżone przepisy uznane jako zasadne w odpowiedzi na skargę.

Jak już wcześniej wskazano po podjęciu uchwały w tym przedmiocie jej treść zostanie przesłana do Sądu.

Uwzględniając powyższe wnoszę jak na wstępie.

Załączniki:

- 1) Odpis odpowiedzi na skargę
- 2) Uchwała nr 141/XXV/2016 Rady Miasta Podkowa Leśna z dnia 9 czerwca 2016 r. zmieniająca uchwałę w sprawie przyjęcia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Miasta Podkowa Leśna