

**UCHWAŁA NR XXII/137/2020
RADY MIEJSKIEJ W RZEPINIE**

z dnia 7 stycznia 2020 r.

**w sprawie przekazania do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim skargi
Prokuratora Rejonowego w Słubicach wraz z odpowiedzią na skargę.**

Na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. 2019.506 ze zm.) w związku z art. 54 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. 2019.2325) uchwala się co następuje:

§ 1. Rada Miejska w Rzepinie postanawia przekazać do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim skargę Prokuratora Rejonowego w Słubicach z dnia 6 grudnia 2019r na uchwałę nr XI/78/2019 Rady Miejskiej w Rzepinie z dnia 13 maja 2019r w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Rzepin, wraz z odpowiedzią na skargę.

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

§ 3. Upoważnia się Burmistrza Rzepina do:

1. przekazania skargi o której mowa w § 1 wraz z odpowiedzią na skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim.

2. reprezentowania Rady Miejskiej w Rzepinie przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym w Gorzowie Wielkopolskim w niniejszej sprawie, w tym do podpisania odpowiedzi na skargę oraz udzielania pełnomocnictw procesowych w postępowaniu przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym w Gorzowie Wielkopolskim.

§ 4. Wykonanie uchwały powierza się Burmistrzowi Rzepina.

§ 5. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Przewodniczący Rady
Miejskiej

Dariusz Wąsowicz

ODPOWIEDŹ NA SKARGĘ

Prokuratora Rejonowego w Słubicach na uchwałę Nr XI/78/2019 Rady Miejskiej w Rzepinie
z dnia 13 maja 2019 roku w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku
na terenie Gminy Rzepin

Odpowiadając na skargę z 6.12.2019 r. (wpływ do Urzędu Miejskiego w Rzepinie w dniu 11.12.2019 r.), skierowaną do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Rada Miejska w Rzepinie (dalej nazywana Radą) oświadcza, co następuje:

1. Rada nie kwestionuje ogólnego stanowiska i wywodów skargi dotyczących zasad i granic wydawania przepisów prawa miejscowego. Przeniesienie tych ogólnych zasad na konkretne, zaskarżone przepisy Regulaminu należy jednak uznać w znacznej części jako nieuprawnione, w szczególności z powodu naruszenia przez skarżącego zasady niestosowania wykładni rozszerzającej, skądinąd słusznie przedstawionej w wywodach o charakterze ogólnym. W dalszej części odpowiedzi Rada odnosi się kolejno do czterech zarzutów i wniosków skargi.
2. Zarzut nr 1 dotyczący § 10 pkt 2) zaskarżonego Regulaminu

Z czysto formalistycznego punktu widzenia – w oderwaniu m.in. od realiów życia i celu określonego już w tytule ustawy z 13.09.1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (nazywanej dalej ustawą) – zarzut mógłby zostać uznany za uzasadniony.

Należy jednak zwrócić uwagę na istotną okoliczność. Zastosowana w Regulaminie regulacja dotycząca utrzymania w czystości miejsca gromadzenia odpadów, która weszła w życie w dniu 30.05.2019 (Dz.Urz.Woj.Lub.2019.1458 z 15.05.2019), znalazła w bardzo krótkim czasie potwierdzenie w postaci nowelizacji ustawy dokonanej w dniu 19.07.2019 z mocą od 6.09.2019. Do art. 4 ust. 2 ustawy został dodany pkt 2a), stanowiący podstawę prawną dla określenia w regulaminie czystości i porządku zasad „utrzymania w odpowiednim stanie sanitarnym i porządkowym **miejsc gromadzenia odpadów**”. Jest to przepis, który od początku winien znajdować się w ustawie, m.in. dlatego że logicznie koreluje z wymaganiami dotyczącymi stanu sanitarnego, które rady gmin mogły od początku określać na podstawie art. 4 ust. 2 pkt 2) *in fine* ustawy. Wprowadzenie tego przepisu można by uznać za realizację postulatu *de lege ferenda*. Nic dziwnego, że ta nowelizacja ustawy została przyjęta pozytywnie. *Z punktu widzenia życia codziennego takie postawienie sprawy jest racjonalne. Nierzadko miejsca gromadzenia odpadów, np. altany, wiaty, są doprowadzane, niekoniecznie przez użytkowników, do stanu wyraźnego nieładu, korzystanie z nich jest uciążliwe i nie ma nikogo, kto mógłby poczuć się do odpowiedzialności za stan tych miejsc.*¹

¹ A. Jezierska-Markocka, M. Markocki, Ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Wyd. 2, Warszawa 2019

W tych warunkach istnieje podstawa do uznania, że wprowadzony do ustawy przepis art. 4 ust. 2 pkt 2a) stanowi *sui generis* konwalidację zakwestionowanego w skardze przepisu § 10 pkt 2) Regulaminu. Zdaniem Rady, w okolicznościach sprawy przemawia za taką wykładnią również zasada proporcjonalności, formułowana od lat w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego.

W związku z powyższym Rada wnosi o oddalenie skargi w zakresie omawianego zarzutu nr 1.

3. Zarzut nr 2 dotyczący § 9 pkt 2) i 3) ppkt b Regulaminu

Rada wnosi o oddalenie skargi w odniesieniu do zarzutu nr 2. Wbrew stanowisku skarżącego wymagania lokalizacyjne pojemników na śmieci zostały określone w sposób właściwy, zarówno w punkcie 2), jak i w punkcie 3) lit. b); należy zauważyć, że pkt 3) nie zawiera jednostek redakcyjnych w formie podpunktów, lecz w formie liter.

W odniesieniu do ogrodów działkowych (**§ 9 pkt 2)** Rada zwraca na wstępie uwagę na niespójność zarzutu z jego uzasadnieniem. W punkcie 2. *petitum* skargi zarzut dotyczy wymagań lokalizacyjnych, podczas gdy uzasadnienie tego zarzutu mówi o wielkości pojemników, a więc o czymś innym.

W odniesieniu do pierwszej sytuacji, niepopartej uzasadnieniem skargi, wystarczy wskazać, że końcowe słowa § 9 pkt 2) zawierają jednoznaczny, jasny wymóg odnośnie do lokalizacji: „(...) przy wejściach na ogrody”, co sprawia, iż zarzut nie zasługuje na uwzględnienie.

Natomiast w uzasadnieniu skarżący stawia i jednocześnie uzasadnia inny zarzut, mianowicie że § 9 pkt 2) nie określa jasno minimalnej wielkości pojemnika na terenie ogródka działkowego. Zarzut jest bezzasadny, jako ten przepis należy w oczywisty sposób odczytywać łącznie z przepisem § 8 pkt 11) Regulaminu, który jednoznacznie określa minimalne pojemności pojemników dla ogródków działkowych (na każdą działkę 30 l odpadów komunalnych zmieszanych i 60 l odpadów zebranych selektywnie w okresie od 1 marca do 31 października).

Nie zasługuje też na uwzględnienie zarzut dotyczący **§ 9 pkt 3) lit. b)**. Wbrew dokonanej w skardze nieuprawnionej, rozszerzającej wykładni przepisu art. 4 ust. 2 pkt 2), przepis ten nie wymaga wskazania, w jakiej dokładnie odległości od przystanku komunikacyjnego, winien znajdować się pojemnik. Stanowi on jedynie – w odniesieniu do omawianego zagadnienia – że regulamin określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące „warunków rozmieszczenia tych pojemników i worków”. Taki zapis ustawy, dość ogólny i w żadnym wypadku niestawiający wymagań określania odległości w jednostkach miary, jest zrozumiały, ponieważ różne są warunki terenowe, w których mogą być rozmieszczane pojemniki i worki. Nadmierna kazuistyka mogłaby stanowić istotną przeszkodę w praktycznej realizacji tego przepisu.

Z tej przyczyny również zaskarżony przepis Regulaminu jest elastyczny, lecz jednocześnie precyzyjny, dający rzeczywistą możliwość kontroli jego wykonania. Zostało bowiem użyte określenie „po jednej stronie drogi w pobliżu lokalizacji przystanków komunikacyjnych”. Wbrew zarzutowi skargi jest ono jednoznaczne, dookreślone. Istotne znaczenie ma zwrot „w pobliżu”. Jest on w pełni zrozumiały dla każdego przeciętnego odbiorcy. Słownik Języka Polskiego PWN zrównuje ten zwrot ze słowem „blisko”. Tenże słownik objaśnia słowo „blisko” m.in. jako „w małej odległości” oraz definiuje jako „przyimek komunikujący o małej odległości między przedmiotami”. Wśród synonimów

(w przestrzeni) znajdujemy ponadto m.in.: o włos, bliźnięta, dwa kroki, na miejscu, nieopodal, o miedzę, o krok, w pobliżu, niedaleko, tuż tuż, obok, pod nosem, w zasięgu ręki, po boku. Wszystkie te słowa są powszechnie używane, zrozumiałe i wobec żadnego z nich, także wobec zwrotu „w pobliżu” nie można w sposób zasadny postawić zarzutu niedookreślenia.

4. Zarzut nr 3 dotyczący § 11 Regulaminu

W tym wypadku zarzut można uznać za uzasadniony. Uchwałodawca zamierzał wprowadzić w ten sposób zapewnić realność kontroli wykonywania obowiązków wynikających z ustawy, w nawiązaniu do art. 3 ust. 3 pkt 3) ustawy, ale niepełna, niedostosowana wystarczająco do realiów życia konstrukcja art. 4 ust. 2 ustawy (na co wskazuje wielu komentatorów ustawy i co m.in. potwierdzają nowelizacje), stanowi przeszkodę dla realizacji tego zamysłu.

5. Zarzut nr 4 dotyczący § 15 Regulaminu

Rada wnosi o oddalenie skargi w odniesieniu do tego przepisu.

W pierwszej kolejności należy zarzucić, że skarżący wnosi o stwierdzenie nieważności przepisu § 15 bez wskazania konkretnej jednostki redakcyjnej, a więc wniosek Rada rozumie jako dotyczący całej treści, wszystkich czterech punktów § 15, podczas gdy argumentacja uzasadnienia odnosi się wyłącznie do treści punktu 2), dotyczącego wyprowadzania psów. Z braku konkretnych zarzutów i uzasadnienia wobec pozostałych trzech punktów Rada nie może zająć stanowiska merytorycznego w tym zakresie. Można tylko stwierdzić, że te trzy punkty nie zostały w rzeczywistości zaskarżone.

Zarzut dotyczący § 15 pkt 2) Regulaminu należy uznać za bezzasadny. Na tle regulacji prawa miejscowego dotyczącego psów w zakresie wynikającym z art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy istnieje bogate orzecznictwo sądów administracyjnych. Sprawa budzi spory w społeczeństwie, rozbieżne są również w wielu wypadkach wyroki sądów – trudno mówić o jednolitej linii orzeczniczej (o czym mowa w dalszej treści odpowiedzi na skargę).

W opinii Rady argumentacja skargi w żadnym wypadku nie przekonuje do stanowiska skarżącego i nie uzasadnia wniosku o stwierdzenie nieważności. W szczególności skarżący postawił na wstępie, uzasadniając przedmiotowy zarzut, tezę fałszywą, która nie wynika z § 15 pkt 2), a następnie z tą tezą polemizuje, przy czym swoich polemicznych twierdzeń nie uzasadnia. Mianowicie w punkcie 2. *petitum* skargi zarzut został opisany jako nałożenie generalnego obowiązku, mimo że zaskarżony przepis o żadnym generalnym obowiązku nie stanowi. Dopiero w uzasadnieniu skarżący mówi o wyprowadzaniu psa na terenach użyteczności publicznej (a więc nie wszędzie, a więc nie jest to generalny obowiązek), jednak swojego wcześniejszego zarzutu w kwestii generalności obowiązku ani nie odwołał, ani nie sprecyzował.

Ponadto, interpretując art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy rozszerzając, a więc w sposób niedozwolony, uznał treść obowiązku określonego w § 15 za przekraczający granice celu i brzmienie ww. artykułu. W przekonaniu Rady rozszerzająca wykładnia tego artykułu przejawiała się w szczególności w braku jakiegokolwiek uzasadnienia ww. wniosku skarżącego. Taki wniosek nie wynika wcale z brzmienia przepisu – wbrew ogólnikowej konstatacji skarżącego, zatem należało przedstawić konkretne uzasadnienie, pokazujące konkretne przesłanki, metodę zastosowanej wykładni, wreszcie tok myślenia, który doprowadził skarżącego w sposób logiczny do zaprezentowanego wniosku. Natomiast

skarżący nie określił, jaki cel, jak rozumiany i w jakich granicach stanowił przesłankę kategorycznego twierdzenia o domniemanej wadzie § 15.

Wywody skargi dotyczące art. 77 k.w. nie mają istotnego znaczenia dla oceny zgodności z prawem (nieprzekroczenia granic delegacji ustawowej) zaskarżonego § 15 (pkt 2) Regulaminu, chociażby dlatego że ani art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy, ani § 15 pkt 2) nie odnoszą się bezpośrednio do tego przepisu. Można jedynie zauważyć, że gdyby zastosować metodologię skargi w kwestii rozumienia pojęcia niedookreśloności, to art. 77 kw. byłby znakomitym przykładem. Używa bowiem pojęcia „zwykłych środków ostrożności”, a więc pojęcia, które można różnie definiować. Np. jako takie, które są powszechnie przyjęte, np. trzymanie na uwięzi złego psa, prowadzenie psa w kagańcu.² Skarga nie używa jednak, i słusznie, w tym wypadku pojęcia niedookreśloności, ale tym samym – nie wnikając w intencje – potwierdza prawidłowość przepisu § 9 pkt 3) lit. b) Regulaminu (pojęcie „w pobliżu”).

Jak już wcześniej wspomniano, orzecznictwo sądów administracyjnych dotyczące wyprowadzania psów jest zróżnicowane. Istnieje wiele wyroków, w których sądy aprobuje zapisy regulaminów czystości i porządku korelujące z zakwestionowanym zapisem § 15 pkt 2), np.:

- *Nakładanie obowiązków na właścicieli utrzymujących zwierzęta domowe jest zgodne z celem art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy z 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (...). Wprowadzenie nakazu wyprowadzania psa na smyczy czy w kagańcu, a przedstawicieli niektórych ras w kagańcu i na smyczy nie koliduje z 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 gestem³*
- *(...)przepisem art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach ustawodawca upoważnił radę gminy do ustalenia sposobu postępowania ze zwierzętami domowymi w taki sposób, by ich pobyt na terenie przeznaczonym do wspólnego użytku nie był uciążliwy nie tylko pod względem zanieczyszczenia terenów przeznaczonych do wspólnego użytku ale i by nie zagrażał przebywającym tam osobom. Istotą tej regulacji winno być zatem określenie obowiązków osób utrzymujących zwierzęta w taki sposób, by osiągnąć skutki wyznaczone przez cele określone przez ustawodawcę. Wymieniony przepis ma nieco odmienną konstrukcję od pozostałych punktów upoważniających radę do określenia szczegółowych zasad utrzymania czystości i porządku na terenie gminy. W pkt 6 nie wymieniono, tak jak w innych punktach wymagań lub czynności, które mają być zamieszczone w Regulaminie, ale obowiązki osób utrzymujących zwierzęta domowe zakreślono granicami celów wymienionych w przepisie, tj. ochroną przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz ochroną przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku. Z zasady proporcjonalności ustanowionej w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP wynika, że ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej,*

² M. Bojarski, W. Radecki, Kodeks wykroczeń. Komentarz. Wyd. 8, Warszawa 2019

³ Wyrok NSA z 17.11.2015, II OSK 618/14, Legalis nr 1394448

albo wolności i praw innych osób. Zasada proporcjonalności w oczywisty sposób dotyczy ludzi, a nie zwierząt. Nałożenie zatem na osoby posiadające zwierzęta domowe i przebywające z nimi w miejscach publicznych określonych obowiązków, zmierzających do zapewnienia poczucia bezpieczeństwa innym osobom w tych miejscach przebywającym, zasady tej w żaden sposób nie narusza. Każdy, czy to dziecko czy to osoba dorosła, ma prawo bać się dowolnego, podbiegającego do niego psa bez kagańca.

Zdaniem Sądu w składzie rozpoznającym niniejszą sprawę, wprowadzenie nakazu wyprowadzania psa na smyczy, czy w kagańcu, a przedstawicieli niektórych ras w kagańcu i na smyczy nie koliduje z regulacją art. 4 ust. 2 pkt 6, co więcej służy osiągnięciu celu ustawowego, jakim jest ochrona osób trzecich przebywających w miejscach publicznych. W istocie bowiem zapis ten precyzuje obowiązek utrzymywania zwierzęcia na uwięzi właściwej dla danego 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. (tak NSA w wyroku z dnia 17 listopada 2015 r. II OSK 618/14). Sądowi znane są przeciwne poglądy prezentowane w orzecznictwie sądów administracyjnych, jednak poglądów tych nie podziela.⁴

6. Reasumując, wobec braku jednolitej linii orzeczniczej sądów administracyjnych i jednocześnie w sytuacji, gdy wiele wyroków wydawanych także w okresie, w którym obowiązuje § 15 pkt 2) Regulaminu, w pełni akceptuje zapisy merytorycznie bardzo zbliżone do tego przepisu, nie ma podstaw do żądania stwierdzenia nieważności tego przepisu, sankcji drastycznej. Taka sytuacja prowadziłaby w szczególności do naruszającego Konstytucję nierównego traktowania obywateli (adresatów powołanej normy prawnej) przez władzę publiczną oraz nierównego traktowania gmin – uchwałodawców takich przepisów. W efekcie dochodziłoby w praktyce do tworzenia różnych, kolidujących ze sobą porządków prawnych, mimo że ich podstawa prawna jest ta sama. Nie jest taka sytuacja do pogodzenia z zasadami demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP).

⁴ Wyrok WSA w Krakowie z 8.10.2019, II SA/Kr 680/19, Legalis nr 2247242

UZASADNIENIE

W dniu 11 grudnia 2019r. do Urzędu Miejskiego w Rzepinie wpłynęła skarga Prokuratora Rejonowego w Słubicach na uchwałę nr XI/78/2019 Rady Miejskiej w Rzepinie z dnia 13 maja 2019r. w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Rzepin.

Zgodnie z art. 54 § 2 Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi skargę do sądu administracyjnego wnosi się za pośrednictwem organu, którego działanie, bezczynności lub przewlekłe prowadzenie postępowania jest przedmiotem skargi. Z uwagi na fakt, iż zaskarżona uchwała została uchwalona przez Radę Miejską w Rzepinie, skarga do sądu administracyjnego musi zostać wniesiona za pośrednictwem tego organu.

Organ, o którym mowa w § 1, przekazuje skargę sądowi wraz z kompletnymi i uporządkowanymi aktami sprawy i odpowiedzią na skargę w terminie trzydziestu dni od dnia jej otrzymania . W ww. sprawie termin na przekazanie skargi wraz z odpowiedzią na skargę upływa w dniu 10 stycznia 2020r.

Podjęcie uchwały jest konieczne dla zrealizowania obowiązku ustawowego.