

Błonie,2020r.

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

Skarżący: Prokurator Okręgowy w Warszawie
ul. Chocimska 28
00-591 Warszawa

Organ administracji: Rada Miejska w Błoniu
Adres korespondencyjny:
Urząd Miejski w Błoniu
ul. Rynek 6
05-870 Błonie

ODPOWIEDŹ NA SKARGĘ

Działając w imieniu Gminy Błonie, jako Burmistrz Błonia stosownie do Uchwały Nr z dnia Rady Miejskiej w Błoni, wnoszę o **oddalenie skargi w całości** Prokurator Okręgowej w Warszawie na uchwałę Rady Miejskiej w Błoni numer VIII 66/15 z dnia 18 maja 2015 roku, w sprawie uchwalenia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie miasta i gminy Błonie, która to uchwała została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego z dnia 23 lipca 2015 r., poz. 6511, w brzmieniu uwzględniającym zmiany wprowadzone uchwałą Rady Miejskiej w Błoni nr IX/76/15 z dnia 8 czerwca 2015 r., która to została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego w dnia 23 lipca 2015 r., poz. 6515 oraz uchwałą Rady Miejskiej w Błoni nr XXI/190/16 z dnia 5 września 2016 r., która została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego w dniu 13 października 2016 r., poz. 8852, a także uchwałą Rady Miejskiej w Błoni nr XXXV/289/17 z dnia 22 maja 2017 r., która została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego w dniu 30 czerwca 2017 r.; poz. 5687.

UZASADNIENIE

W dniu **16 września 2020 r.** do Urzędu Miejskiego w Błoniu wpłynęła skarga Prokuratora Okręgowego w Warszawie z dnia 11 września 2020 roku na uchwałę nr VIII/66/15 Rady Miejskiej w Błoniu z dnia 18 maja 2015 r., w sprawie uchwalenia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie miasta i gminy Błonie, która to uchwała została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego w dniu 23 lipca 2015 r., poz. 6511, w brzmieniu uwzględniającym zmiany wprowadzone uchwałą Rady Miejskiej w Błoniu nr IX/76/15 z dnia 8 czerwca 2015 r., która została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego w dniu 23 lipca 2015 r., poz. 6515 oraz uchwałą Rady Miejskiej w Błoniu nr XXI/190/16 z dnia 5 września 2016 r., która została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego w dniu 13 października 2016 r., poz. 8852, a także uchwałą Rady Miejskiej w Błoniu nr XXXV/289/17 z dnia 22 maja 2017 r., która została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego w dniu 30 czerwca 2017 r.; poz. 5687.

Odnosząc się do zarzutów skargi należy wskazać co następuje:

1. Zapisany w § 1.1 ust.1 pkt b Regulaminu obowiązek zbierania odpadów niepodlegających selektywnemu zbieraniu do pojemników o wielkości i liczbie uzależnionej od liczby mieszkańców nieruchomości u swojej podstawy miał założenie, że każdy z mieszkańców nieruchomości może korzystać z tych pojemników i w związku z tym ich liczba i wielkość powinny być dostosowane do potencjalnej liczby mieszkańców, którzy mogą z nich korzystać. Także opłata za gospodarowanie odpadami jaką płacą właściciele nieruchomości uzależniona jest od ilości osób zamieszkujących. Ponadto liczba osób korzystających z pojemników jest bezsprzecznie tożsama z liczbą mieszkańców danej nieruchomości. Wszak z pojemników na danej nieruchomości korzystają tylko mieszkańcy tej nieruchomości. Ponadto zapisy tego punktu miały na celu pomoc właścicielom nieruchomości przy wyposażaniu w pojemniki tak aby były one wystarczające na potrzeby mieszkańców nieruchomości.
2. Zgodnie ze zmianami, które weszły w życie od dnia 1 stycznia 2012 r., odpady komunalne zbierane są do pojemników, których rodzaj i pojemność, zgodnie z art. 4

ust. 2 pkt 2 u.u.c.p.g., powinny zostać określone przez radę gminy w regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie gminy. Wcześniej u.u.c.p.g. stanowiła, że odpady komunalne zbierane są do urządzeń do zbierania odpadów komunalnych. Znowelizowane przepisy zastąpiły termin "urządzenia do zbierania odpadów komunalnych" pojęciem "pojemniki do zbierania odpadów komunalnych". Ustawodawca nie zdefiniował jednak pojęcia "pojemnik" w przepisach u.u.c.p.g. Zgodnie z definicją podaną w słowniku języka polskiego, przez pojemnik powinno się rozumieć przedmiot służący do gromadzenia innych przedmiotów. Warto w tym miejscu zwrócić uwagę na opracowanie/poradnik Ośrodka badawczo-rozwojowego ekologii miast w zakresie zasad określania liczby i rodzaju pojemników do zbierania odpadów komunalnych, w tym do selektywnego gromadzenia oraz częstotliwości ich opróżniania z 2006 r. przygotowanego dla Ministra Budownictwa. W pkt 6 tego poradnika (urządzenia do zbierania odpadów komunalnych w świetle ustawy o systemie oceny zgodności oraz norm) zostały wskazane normy dla pojemników do gromadzenia odpadów komunalnych. Część opracowania z pkt 7 poradnika natomiast (zasady określania liczby i rodzaju pojemników do zbierania odpadów komunalnych, w tym przeznaczonych do selektywnego gromadzenia odpadów oraz częstotliwości opróżniania pojemników) wskazuje zasady dotyczące określania liczby i rodzaju pojemników do zbierania odpadów komunalnych. W tej części (str. 23 opracowania) zostało zawarte stwierdzenie, że ww. zasady dotyczące pojemników powinny obowiązywać w przypadku zbiórki prowadzonej w workach, zalecanej dla zabudowy jednorodzinnej. Mimo, że poradnik nie ma mocy prawnej, a ponadto został opracowany jeszcze przed wprowadzeniem do u.u.c.p.g. pojęcia "pojemników do zbierania odpadów komunalnych", to wydaje się, że jego treść można traktować jako wskazówkę interpretacyjną dla obecnie obowiązujących przepisów.

Wydaje się zatem, że w świetle powyższego, nie ma przeciwwskazań, aby w przypadku zabudowy jednorodzinnej worki mogły być rozumiane tożsamo z pojemnikami do zbierania odpadów komunalnych. Worki takie muszą oczywiście spełniać odpowiednie warunki, aby gromadzenie w nich odpadów było bezpieczne z punktu widzenia ochrony środowiska.

Takie warunki zostały w Regulaminie określone.

3. Zapisany w § 1.1 pkt 2 ust. b regulaminu obowiązek wyprowadzania psów i innych zwierząt domowych na tereny do tego dopuszczone należy rozumieć jako możliwość

korzystania ze wszystkich terenów z wyjątkiem terenów lub obiektów, do których psów i innych zwierząt domowych wyprowadzać nie wolno. Regulamin w § 13 pkt 2 ust. g określa krótki katalog obiektów, do których psów i innych zwierząt domowych wprowadzać nie wolno, z wyłączeniem z tego katalogu obiektów przeznaczonych dla zwierząt. Zatem, uchwała nie ogranicza miejsc, w które mogą być wyprowadzane zwierzęta domowe jedynie do tych wskazanych w regulaminie.

4. Zapisany w § 1.1 pkt 3 ust. a Regulaminu obowiązek niezwłocznego uprzątnięcia po opadach: błota, śniegu, lodu z powierzchni chodników, a także części nieruchomości pełniących funkcje komunikacyjne..., nie oznacza obowiązku natychmiastowego działania a jedynie działania niezwłocznego, czyli realizowanego bez zbędnej zwłoki. Niewątpliwie realna możliwość podjęcia prac nad usunięciem po opadach błota, śniegu, lodu mieści się w sformułowaniu niezwłocznie. Należy zauważyć, że słowo niezwłocznie nie jest nigdzie w prawie zdefiniowane. Na pewno nie oznacza, że natychmiast. W orzecznictwie przyjęło się, że oznacza bez zbędnej zwłoki, czyli bez zbędnego opóźnienia, kiedy zaistnieją możliwości ku temu.
5. Zapisane w § 1.1 ust. 5 warunki odnoszą się do mycia także nadwozi samochodów a nie do „jedynie” nadwozi samochodów. Należy rozumieć, że nie są ustalone żadne obostrzenia dotyczącej innych części składowych pojazdów. Regulamin w żadnym punkcie nie zakazuje mycia pozostałych części składowych samochodów.
6. Zapisy § 1.1 ust. 6 mają chronić okolicznych mieszkańców przed uciążliwością prowadzonych napraw oraz przeciwdziałać prowadzeniu działalności polegającej na naprawach pojazdów bez rejestracji takiej działalności.
7. Jak w pkt. 6. Takie zapisy (pkt 6, 7 i 8) nie ograniczają uprawnień właścicieli nieruchomości.
8. Ograniczenie zawarte w § 1.1. ust. 5 pkt a Regulaminu mycia nadwozi pojazdów samochodowych poza myjniami wyłącznie na terenie nieruchomości niesłużącej do użytku publicznego, tylko pod warunkiem, że wykonywane jest to na utwardzonej ich części ma chronić glebę przed przedostawaniem się do niej zanieczyszczeń.
9. W § 5 ust. 1 pkt d Regulamin określa minimalną pojemność pojemników specyfikując również inne typowe stosowane w gospodarce odpadami pojemności powyżej wartości minimalnej. Zbieranie odpadów w pojemnikach o typowej pojemności jest istotne ze względu na dopasowanie parku samochodowego przeznaczonego do opróżniania pojemników.

10. W § 1.1 ust. 4 przywołując art. 5 ust. 1 pkt 4 ustawy opisano dokładnie obowiązki właściciela posesji wyjaśniając, że nie jest on obowiązany do uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z chodnika o ile dopuszczony jest na tym chodniku płatny postój lub parkowanie oraz gdy chodnik nie przylega bezpośrednio do granicy nieruchomości. Nie ma w tym punkcie Regulaminu sformułowania „miejsca parkingowe”.
11. W § 9 ust 5 opisane są pożądane warunki jakim odpowiadać powinno miejsce usytuowania pojemników „na terenie nieruchomości, w miejscu widocznym, trwale oznaczonym, na wyrównanej, najlepiej utwardzonej, powierzchni, zabezpieczonej przed zbieraniem się na niej wody i błota”. Takie usytuowanie pojemników umożliwia skuteczny odbiór odpadów przez służby do tego powołane.
12. Regulację zawartą w § 2 ust. 3 sformułowano w oparciu o zapis art. 4 ust. 2a ustawy o utrzymaniu porządku i czystości w gminach w jej brzmieniu w dacie uchwalania Regulaminu.
13. Zastosowany w § 13 ust. 1 pkt b zapis „wykluczający dostęp osób trzecich” miał zabezpieczyć osoby, które z racji pełnionej funkcji (np. Straż Miejska) muszą wejść na teren posesji przed niebezpieczeństwem ataku ze strony zwolnionego ze smyczy psa.
14. Zapisany w § 13 ust. 2 pkt h obowiązek natychmiastowego usuwania zanieczyszczeń pozostawionych przez zwierzęta w obiektach i na innych terenach przeznaczonych do użytku publicznego, a w szczególności na chodnikach, jezdniach, placach, parkingach, terenach zielonych itp., jest jasny i zrozumiały zarówno dla mieszkańców gminy jak i służb miejskich. W okresie obowiązywania Regulaminu nie odnotowano ani jednego przypadku konfliktu związanego z niezrozumieniem zapisów. Sugestie dotyczące takiego rozumienia zapisów Regulaminu, które wymagałoby od właściciela zwierzęcia usuwania odchodów płynnych z np. terenów zielonych jest sprowadzaniem sprawy do absurdu. Trudno też uznać, że psy czy inne zwierzęta domowe „zawlekają”, jak pisze prokurator, za sobą pokarm i/lub inne rzeczy na spacer. Naszym zdaniem, słowo „zanieczyszczenie”, w tym przypadku właściwie oddaje intencje ustawodawcy oraz Rady Miejskiej i jest powszechnie zrozumiałe dla właścicieli zwierząt. Nie wymaga to doprecyzowania.

Prokuratura Okręgowa w Warszawie w uzasadnieniu skargi wskazuje, iż analizie poddana została tylko uchwała w brzmieniu opublikowanym pierwotnie w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego z dnia 23 lipca 2015 roku poz.6511, dalej skarżąca wskazuje: z uwagi na datę wydania uchwały tj. 18 maja 2015 r, została ona poddana kontroli odnośnie treści przepisów obowiązujących w dacie jej wydania.

Pragnę zauważyć na marginesie zapisów skargi, że co do zasady uchwały są podejmowane, nie wydawane, gdyż uchwała je organ administracyjny, organ kolegialny jakim jest rada gminy (miejska).

Uchwalając Regulamin w dniu 18 maja 2015 r. Rada Miejska w Błoniu opierała się na zapisach ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach według stanu obowiązującego po zmianie w/w ustawy dokonanej w dniu 28 listopada 2014 roku, opublikowanej w (Dz. U. z 2015 r. poz. 87).

Powyższa zmiana dotyczyła szeregu zapisów ustawy u.c.p.g., w tym art. 4 ust. 2 oraz dodany został między innymi istotny dla uchwalania przez gminy regulaminów art. 4a.

Rada Miejska w Błoniu uchwaliła Regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie miasta i gminy Błonie po konsultacjach z mieszkańcami i po uzgodnieniu z właściwym powiatowym inspektorem sanitarnym.

Jak wynika z zapisów ustawowych samorządowy prawodawca ma działać w granicach upoważnienia ustawowego. Uchwalając przedmiotową uchwałę Rada Miejska analizowała dotychczas obowiązujące zapisy innych regulaminów i istniejące rozstrzygnięcia nadzorcze.

W kolejnych zmianach Regulaminu uwzględniono zmiany przepisów u.c.p.g.

Lokalny samorządowy prawodawca ma na celu tworzyć przepisy prawa miejscowego, które pozwolą mieszkańcom zrozumieć zapisy określające ich prawa i obowiązki a nie tylko być formalną realizacją obowiązku ustawowego.

W skardze skarżący przywołuje, iż naruszono w Regulaminie przepisy ustawowe, gdyż powtórzono zapisy ustawowe, jednakże trzeba mieć na względzie to, iż mieszkańcy nie muszą znać przepisów ustawowych i potrzebują odczytać z Regulaminu jak należy się dostosować do spraw porządkowych na terenie gminy.

Mieszkańcy, brak określonych zapisów w Regulaminie mogą rozumieć jako sytuację w ten sposób, że co nie jest uregulowane w przepisach prawa miejscowego to nie jest zabronione.

Oczywistym, iż znane są nam techniki prawodawcze, w tym to, że nie cytuje się zapisów ustawowych, czy nie dokonuje się modyfikacji przepisów prawa, ale nie zawsze powoduje to jasność i przejrzystość zapisów prawa miejscowego i jest korzystne dla odbiorcy.

Przedstawione i szeroko uzasadnione przez Panią Prokurator Prokuratury Okręgowej w Warszawie w skardze kwestie dotyczące przedmiotowego Regulaminu są dla nas jako lokalnego prawodawcy istotne i pouczające przy tworzeniu aktów prawa miejscowego.

Jednocześnie obecnie, kiedy podjęta została uchwała z dnia 09 marca 2020 roku o nowym Regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie Naszej Gminy, stwierdzenie nieważności uchwały nr VIII 66/15 nie prowadziło do nowych zmian oraz tworzenia nowej uchwały, gdyż zaskarżona uchwała straciła już moc obowiązującego prawa.

Ustawodawca dokonywał na przestrzeni lat kilku zmian zapisów cyt. ustawy, w tym art. 4, co w konsekwencji prowadziło do kolejnych zmian Regulaminu. Tym samym sam ustawodawca zauważał niedoskonałości wcześniejszych zapisów ustawowych.

Lokalny prawodawca także zauważał, iż unormowanie w Regulaminie utrzymania czystości i porządku mogły zawierać pewne niedokładności i uchybienia.

Skarżący odnosi się w skardze tylko do jednej uchwały, natomiast dalsze zmiany do uchwały nr VIII/66/15 nie były, jak podaje skarżący, poddane analizowaniu. Dlatego ewentualne orzeczenie o stwierdzeniu jej nieważności stworzyłoby stan, gdzie pozostałyby w obrocie prawnym zmiany do uchwały bez pierwotnej uchwały Rady Miejskiej w Błoniu i od strony lokalnej nie racjonalne.

Przy tym należy też podkreślić, że skarżona uchwała nie była kwestionowana przez Wojewodę Mazowieckiego, a pozytywną opinię w tej sprawie wydał przed jej uchwaleniem Państwowy Powiatowy Inspektor Sanitarny w Powiecie Warszawskim Zachodnim. Czyli Organ kontrolujący nie zakwestionował zapisów uchwały mając do tego pełne uprawnienie, co oznacza, że nie widział sprzeczności z obowiązującymi przepisami prawa. Należy także zauważyć, że uchwała funkcjonowała w obrocie prawnym około trzy lata i w 2018 r. została zastąpiona kolejną, która uwzględniała zmiany ustawowe w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenach gmin. Następną uchwałę podjęto w 2020 r. z powodu kolejnych zmian ustawowych.

Ewentualne orzeczenie nieważności w całości w/w uchwały Rady Miejskiej w Błoniu, spowodowałyby, że przez okres około trzech lat (2015-2018) na terenie gminy Błonie nie obowiązywałyby żadne regulacje prawne dotyczące utrzymania czystości i porządku.

Było by to sprzeczne z szeroko rozumianym interesem społecznym oraz zasadami współżycia społecznego i mogło by spowodować poważne komplikacje prawne dla organów samorządu i mieszkańców gminy Błonie.

Reasumując, nawet gdyby uznać, że skarżona uchwała Rady Miejskiej w Błoniu zawiera pewne uchybienia, czy naruszenia prawa, to są one nie istotne i nie powinny powodować stwierdzenia nieważności tego ważnego i koniecznego dla mieszkańców gminy aktu prawnego.

W zaistniałej sytuacji wnoszę o oddalenie skargi w całości, ewentualnie przy uznaniu przez Sąd naruszeń przepisów prawa w przedmiotowej uchwale, nie orzekania o jej nieważności.