



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 11 maja 2016 r.

Poz. 2431

WYROK NR II SA/WR 797/13 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 26 czerwca 2014 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia NSA	– Zygmunt Wiśniewski /sprawozdawca/
Sędzia WSA	– Olga Białek
Sędzia WSA	– Mieczysław Górkiewicz
Protokolant	– Ewa Dworzyńska

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 26 czerwca 2014 r.

wniosku Wojewody Dolnośląskiego z dnia 21 maja 2014 r. o uzupełnienie wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 13 lutego 2014 r. o sygn. akt II SA/Wr 797/13

w sprawie ze skargi Wojewody Dolnośląskiego

na uchwałę Rady Miejskiej w Nowogrodźcu

z dnia 27 grudnia 2012 r. nr XXX/224/12

w przedmiocie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy i miasta Nowogrodzic

uzupełnia punkt I sentencji powyższego wyroku w ten sposób, że w miejsce średnika po słowie „opłatą” wpisuje wyrazy „i § 19 ust. 2”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 27 grudnia 2012 r. Rada Miejska w Nowogrodzcu podjęła na podstawie art. 4 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (t.j. Dz.U. z 2012 r., poz. 391) oraz art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.) uchwałę nr XXX/224/12 w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy i Miasta Nowogrodzic.

Skargę na tę uchwałę wniósł do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego Wojewoda Dolnośląski zarzucając jej istotne naruszenie prawa w § 2, § 3 ust. 1 pkt 3–8, ust. 2 pkt 1–5, 7, 11, § 4 ust. 1 pkt 4, 6, 7, 8, § 5 ust. 4 pkt 7, § 5 ust. 3 pkt 3, § 8 pkt 6, § 9 pkt 2, 3 i 5, § 5 ust. 1 pkt 2, § 5 ust. 4 pkt 6, § 11 pkt 8, § 12 ust. 2, 3 i 3, § 13, § 14, § 16 ust. 3 we fragmencie „dużych i olbrzymich bądź”, § 16 ust. 4 pkt 2 i 3, § 16 ust. 5 pkt 9, § 16 ust. 4 pkt 3 we fragmencie „oraz innych obiektów, których administracje wprowadziły ten zakaz”, § 16 ust. 5 pkt 4 i 5, 11, § 16 ust. 6, 7, 8, 9, 10 i 11, § 17 ust. 5, § 18 ust. 1 pkt 2, § 18 ust. 3, 4 i 5 i § 19 ust. 2 Regulaminu stanowiącego załącznik do uchwały.

Na tej podstawie Wojewoda Dolnośląski wniósł o stwierdzenie nieważności skarżonej uchwały w całości.

Pismem procesowym z dnia 4 grudnia 2013 r. Wojewoda Dolnośląski ograniczył zakres skargi do § 4 ust. 1 pkt 7 i 8, § 5 ust. 4 pkt 7 oraz § 19 ust. 2 Regulaminu stanowiącego załącznik do uchwały, precyzując na rozprawie fragmenty tych przepisów. W pozostałym zakresie wniósł o umorzenie postępowania. Strona skarżąca powołała się na uchwałę Rady Miejskiej w Nowogrodzcu z dnia 25 października 2013 r. Nr XLI/295/13, która dokonała zmiany w skarżonej uchwale. W związku z tym Wojewoda Dolnośląski wniósł o umorzenie postępowania sądowego w tej części.

W uzasadnieniu skargi Wojewoda Dolnośląski wskazał, że zakres przedmiotowy regulaminu utrzymania czystości i porządku w gminie określa art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 13 września 2013 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U. z 2012 r., poz. 391 z późn. zm.). Jednocześnie przepis ten zawiera obligatoryjne elementy regulaminu, co powoduje, że w uchwale tej muszą znaleźć się postanowienia odnoszące się do wszystkich punktów art. 4 ust. 2 ustawy. Ponadto kompetencja do określenia sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów, w zamian za uiszczoną przez właściciela nieruchomości opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi wynika z przepisów art. 6 ustawy. Dlatego wprowadzone w § 4 ust. 1 pkt 7 i 8 oraz § 5 ust. 4 pkt 7 zdanie ostatnie Regulaminu regulacje dotyczące opłat nie mogą być przedmiotem regulaminu. Również to ustawa w art. 10 określa sankcje w przypadku nieprzestrzegania obowiązków przewidzianych w regulaminie, wobec czego § 19 ust. 2 wykracza poza ramy upoważnienia ustawowego wynikającego z art. 4 ustawy.

W odpowiedzi na skargę strona przeciwna wniosła o oddalenie skargi w części pozostałej po jej modyfikacji, zaś w części zmienionej nową uchwałą o umorzenie postępowania stwierdzając jedynie, że zapisy uchwały są legalne i znajdują swoją podstawę w treści regulacji prawnych przedmiotowej ustawy. „Ponadto mogą mieć one swoje miejsce w treści Regulaminu utrzymania czystości i porządku w gminach”.

Wyrokiem z dnia 13 lutego 2014 r. sygn. akt II SA/Wr 797/13, po przeprowadzeniu w tym dniu rozprawy, Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały w zakresie § 4 ust. 1 pkt 7 zdanie pierwsze we fragmencie: „w ramach zryczałtowanej opłaty” i całe zdanie drugie: „Zryczałtowana opłata nie obejmuje dzierżawy/najmu pojemnika.”, § 4 ust. 1 pkt 8 zdanie pierwsze we fragmencie: „w ramach zryczałtowanej opłaty” i całe zdanie drugie: „Zryczałtowana opłata nie obejmuje dzierżawy/najmu pojemnika.”, § 5 ust. 4 pkt 7 zdanie ostatnie: „W sytuacji gdy właściciel nieruchomości zamierza indywidualnie selektywnie zbierać odpady komunalne na nieruchomości, wówczas przedsiębiorca/operator będzie świadczył usługę ich odbioru za dodatkową opłatą”, w pkt. II wyroku umorzył postępowanie sądowe w pozostałym zakresie, zaś w pkt. III orzekł, że zaskarżona uchwała nie podlega wykonaniu w zakresie wskazanym w pkt. I sentencji niniejszego wyroku. Ponadto zawarto rozstrzygnięcie o kosztach.

Jednakże w sentencji powyższego wyroku nie zawarto rozstrzygnięcia co do żądania strony skarżącej stwierdzenia nieważności zaskarżonej uchwały w zakresie § 19 ust. 2 regulaminu czystości i porządku na terenie gminy i miasta Nowogrodzic, aczkolwiek ta część skarżonej uchwały była przedmiotem rozpoznania na rozprawie sądowej i w tej części strona skarżąca nie cofnęła skargi o czym świadczy treść protokołu rozprawy. W uzasadnieniu powyższego wyroku Sąd umieścił stwierdzenie, że zaszła w tym względzie sytuacja przewidziana w art. 157 § 1 p.p.s.a.

W związku z powyższym pismem z dnia 21 maja 2014 r. strona skarżąca wniosła w ustawowym terminie wniosek o uzupełnienie przywołanego wyroku w tym zakresie w trybie art. 157 p.p.s.a.

W tej sytuacji Sąd wyznaczył termin rozprawy, a po jej przeprowadzeniu ogłoszono wyrok uzupełniający.

Strona przeciwna otrzymała odpis opisanego wniosku, jednakże nie ustosunkowała się do niego.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Podstawą prawną do wydania przedmiotowego wyroku uzupełniającego jest przepis art. 157 § 1 p.p.s.a. W myśl paragrafu pierwszego powołanego ostatnio przepisu strona może w ciągu czternastu dni od doręczenia wyroku z urzędu – a gdy wyroku nie doręcza się stronie od dnia ogłoszenia – zgłosić wniosek o uzupełnienie wyroku, jeżeli sąd nie orzekł o całości skargi albo nie zamieścił w wyroku dodatkowego orzeczenia, które według przepisów ustawy powinien był zamieścić z urzędu. Z treści art. 157 § 2 p.p.s.a. wynika, że wniosek o uzupełnienie wyroku co do zwrotu kosztów sąd może rozpoznać na posiedzeniu niejawnym. Natomiast stosownie do art. 157 § 3 p.p.s.a. orzeczenie uzupełniające wyrok zapada w formie wyroku, chyba że uzupełnienie dotyczy wyłącznie kosztów. Z powyższych uregulowań wynika, że uzupełnienie wyroku w postępowaniu sądowoadministracyjnym może nastąpić tylko na wniosek strony lub uczestnika postępowania. Sąd nie uzupełnia wyroków z urzędu. Wykładnia językowa oraz systemowa wewnętrzna art. 157 § 1 p.p.s.a. nakazuje odnosić wniosek o uzupełnienie wyroku wyłącznie do jego sentencji, a nie uzasadnienia. Postępowanie prowadzone w trybie art. 157 p.p.s.a. jest postępowaniem rektyfikacyjnym, jego celem nie jest uruchomienie nowego postępowania sądowego lecz jedynie uzupełnienie rozstrzygnięcia wydanego w postępowaniu sądowym uruchomionym skargą lub wnioskiem w sprawie sądowoadministracyjnej. Wniosek o uzupełnienie wyroku może zostać zgłoszony, jeżeli sąd nie orzekł o całości skargi. Z taką sytuacją możemy mieć do czynienia wówczas, gdy sąd pominął w wyroku niektóre akty lub czynności objęte skargą albo orzekł tylko co do części rozstrzygnięcia w zaskarżonym akcie, nie ustosunkowując się do pozostałej części zaskarżonego rozstrzygnięcia (por. T. Woś, H. Knysiak-Molczyk, M. Romańska „Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz”, LexisNexis, Warszawa 2009, Wyd. 3, s. 648 i nast.). Zatem uzupełnienie sentencji wyroku może dotyczyć sytuacji, gdy sąd nie rozstrzygnął w stosunku do wszystkich aktów objętych zakresem skargi, nawet gdy skarga była na ten akt bezzasadna; natomiast nie można żądać uzupełnienia wyroku, gdy sąd nie uwzględnił wszystkich żądań zawartych w skardze. Na wzajemne relacje pomiędzy uprawnieniami procesowymi strony skarżącej do żądania objęcia zakresem orzekania aktów lub czynności wydanych w granicach sprawy, a kompetencjami sądu administracyjnego w tym zakresie zwrócił uwagę Z. Kmiecik w glosie do wyroku WSA w G. z dnia 27 października 2004 r., II SA/Ka 2352/02 (opubl. OSP 2007, Nr 3, poz. 25).

Wniosek o uzupełnienie wyroku powinien być zgłoszony w terminie określonym w art. 157 § 1 p.p.s.a. w formie pisma procesowego i zawierać dokładnie określone żądanie uzupełnienia wyroku. Formę wyroku ma jedynie orzeczenie sądu uzupełniające wyrok i rozstrzygające o zasadności skargi merytorycznie (uwzględnieniu lub oddaleniu skargi w uzupełnianym zakresie), chyba że uzupełnienie to dotyczy wyłącznie kosztów. Formy takiej natomiast - zgodnie z art. 157 § 3 p.p.s.a. – nie ma orzeczenie oddalające wniosek o uzupełnienie wyroku (por. postanowienie NSA z dnia 6 lipca 2010 r., sygn. akt II OSK 878/09, zbiór lex 597927; postanowienie NSA z dnia 27 stycznia 2010 r., sygn. akt II OSK 1683/08, zbiór lex nr 597344; postanowienie NSA z dnia 3 września 2009 r., sygn. akt I FSK 441/08, zbiór lex nr 593983). Jak podkreślił Sąd Najwyższy w postanowieniu z dnia 13 maja 1982 r., formę wyroku przybiera orzeczenie sądu wydane po rozpoznaniu wniosku o uzupełnienie wyroku tylko wówczas, gdy „uzupełnia wyrok”, a więc zawiera treść merytoryczną dotyczącą żądania, bez względu zresztą na to, czy jest to treść dla strony korzystna czy niekorzystna. Charakteru takiego nie ma orzeczenie sądu oddalające wniosek o uzupełnienie wyroku. Takie orzeczenie powinno przybrać postać postanowienia (post. SN z dnia 13 maja 1982 r., sygn. akt I PR 43/82, OSNC 1983, nr 1 z glosą A. Świdorskiej, NP. 1985, nr 6, s. 107). Przedmiotem tego postanowienia jest wyłącznie kwestia podstaw lub ich braku do dokonania uzupełnienia wyroku.

Wydanie wyroku uzupełniającego wyrok powinno być poprzedzone oceną całokształtu materiału dowodowego dotychczas zgromadzonego. Gdyby to się okazało konieczne, istnieje możliwość przeprowadzenia dodatkowych dowodów uzupełniających z dokumentów. Rozprawa powinna się odbyć, o ile jest to możliwe, przed składem orzekającym, który wydał pierwotny wyrok, co nie oznacza, że musi się przed takim składem odbyć, nawet jeżeli jest to teoretycznie możliwe, albowiem takiego nakazu ustawa wprost nie zawiera (por. B. Dauter, B. Gruszczyński, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek „Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz”, Wyd. LexisNexis, Wyd. Nr 3, s. 425-426). Wyrok uzupełniający jest wyrokiem samoistnym. Stosuje się do niego przepisy ogólne o wyrokach. Podlega więc zaskarżeniu na zasadach ogólnych, co oznacza, że od wyroku uzupełniającego wyrok przysługuje skarga kasacyjna do Naczelnego Sądu Administracyjnego na podstawie art. 173 p.p.s.a. (por. wyrok NSA z dnia 14 lipca 2011 r., II GSK 650/10, Lex nr 1083335).

W świetle powyższych rozważań wnioszek strony skarżącej jest w pełni zasadny, a warunki z art. 157 § 1 i 3 p.p.s.a. zostały, jak to już wcześniej przedstawione, spełnione.

Zauważyć należy, że przepis art. 87 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej akty prawa miejscowego zalicza do źródeł prawa powszechnie obowiązującego na obszarze działania organów które je ustanowiły. Po myśli art. 94 Konstytucji, akty prawa miejscowego mogą być stanowione przez organy samorządu terytorialnego oraz organy administracji rządowej na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Ustawa określa też zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego. Oznacza to, że zakres i treść prawa miejscowego uwarunkowane są normami ustalonymi w aktach wyższego rzędu. Podstawą prawną stanowienia aktów prawa miejscowego jest upoważnienie zawarte w ustawie, co przesądza o ich zależnej pozycji w hierarchii źródeł prawa.

Mając powyższe na uwadze podzielić należy w całości argumentację skargi - mającą również wsparcie w orzecznictwie - że podejmując akt prawa miejscowego organ stanowiący musi ściśle uwzględnić wytyczne zawarte w upoważnieniu do jego wydania, aby nie naruszyć związku formalnego między aktem wykonawczym a ustawą. Z reguły naruszenie takie stanowi bowiem istotne naruszenie prawa (por. wyrok WSA we Wrocławiu, II SA/Wr 585/06 OwSS 2007/2/34). Trafnie wywodzi zatem Wojewoda, że regulamin uchwalany na podstawie art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości musi formułować jedynie takie postanowienia, które mieszczą się w granicach delegacji ustawowej i nie mogą wykraczać poza treść art. 4 ust. 2. Z literalnego brzmienia tego przepisu wynika bowiem, że ustawodawca zawarł w nim wyczerpujące wyliczenie kwestii, które winny być unormowane w regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie gminy. Określony w tym przepisie katalog spraw przekazanych do uregulowania gminie ma charakter zamknięty i musi być traktowany ściśle - co jak słusznie zauważył skarżący, wynika z obowiązującego w prawie administracyjnym zakazu domniemania kompetencji i zakazu dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych. Tym samym przyjęć należy, że zakres kompetencji Rady w niniejszej sprawie ściśle wyznacza treść art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości. Wobec tego uzupełniająco dodać należy, że rada w regulaminie winna ująć wszystkie kwestie wskazane w tym przepisie jako że wyliczenie w nim zawarte ma charakter obligatoryjny.

Mając na uwadze niesamoistność aktów prawa miejscowego oraz ich zależną pozycję w hierarchii źródeł prawa, przy kontroli takiego aktu należy uwzględnić również, że nie może on naruszać nie tylko przepisów ustawy zawierającej delegację do jego ustanowienia, ale również przepisów Konstytucji i innych ustaw pozostających w pośrednim lub bezpośrednim związku z regulowaną materią. Na względzie należy mieć również, że skoro akty prawa miejscowego podejmowane są dla wprowadzenia nowych norm prawnych obowiązujących w sposób generalny abstrakcyjny i jak w niniejszej sprawie dla uzupełnienia przepisów powszechnie obowiązujących kształtujących prawa i obowiązki adresatów zawartych w ustawie (na co wskazuje szczegółowa delegacja wynikająca z art. 4 ust. 2), muszą być pozbawione powtórzeń przepisów powszechnie obowiązujących, zawartych w innych aktach rangi ustawowej chyba, że zachodzi konieczność dokonania takich powtórzeń aby akt był czytelny i zrozumiały (por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 25 marca 2005 r., II SA/Wr 2572/02). Wówczas jednak powtórzenia winne być dosłowne a nie fragmentaryczne. Ta ostatnia jednak sytuacja w niniejszej sprawie, zdaniem Sądu, nie zachodzi i brak jest podstaw do stanowienia w uchwale regulacji zawartych już w ustawie.

Mając na uwadze przedstawione wyżej wywody Sąd uznał, że przepis § 19 ust. 2 zaskarżonej uchwały w zakresie, w jakim ostatecznie został zakwestionowany przez Wojewodę (po modyfikacji skargi w piśmie procesowym z dnia 4 grudnia 2013 r. i na rozprawie) należało uznać za naruszający prawo w sposób istotny (por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 10 czerwca 2009 r., II SA/Wr 545/08). Ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach w art. 10 ust. 2a i ust. 3 określa sankcje i tryb ich stosowania w przypadku nieprzestrzeżenia obowiązków przewidzianych w regulaminie. Takie ustalenie jest podstawą materialnoprawną konieczności uzupełnienia wyroku.

Z tych też powodów orzeczono jak na wstępie.