

I SA/Go 51/14 - Wyrok

Data orzeczenia	2014-03-05
Data wpływu	2014-01-29
Sąd	Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wlkp.
Sędziowie	Alina Rzepecka Anna Juszczyk - Wiśniewska Jacek Niedzielski /przewodniczący sprawozdawca/
Symbol z opisem	6116 Podatek od czynności cywilnoprawnych, opłata skarbową oraz inne podatki i opłaty 6391 Skargi na uchwały rady gminy w przedmiocie ... (art. 100 i 101a ustawy o samorządzie gminnym)
Hasła tematyczne	Podatek dochodowy od osób fizycznych
Skarżony organ	Rada Gminy
Treść wyniku	Stwierdzono nieważność zaskarżonego aktu
Powołane przepisy	Dz.U. 2012 nr 0 poz 391; art. 6 k ust 1 pkt 1 w zw z art. 6j ust 1 i 2; Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach - tekst jednolity Dz.U. 2005 nr 190 poz 1606; art. 4 ust 1; Ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych - tekst jednolity Dz.U. 2012 nr 0 poz 270; art. 147 par 1, art. 152; Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi - tekst jednolity.

Sentencja

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wielkopolskim w składzie następującym: Przewodniczący Sędzia WSA Jacek Niedzielski (spr.) Sędziowie Sędzia WSA Alina Rzepecka Sędzia WSA Anna Juszczyk-Wiśniewska Protokolant st. sekr. sąd. Agnieszka Baczuń po rozpoznaniu w dniu 5 marca 2014 r. na rozprawie sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego na uchwałę Rady Gminy z dnia 28 grudnia 2012 r. nr XXV.143.2012 w przedmiocie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ustalenia stawki takiej opłaty na terenie Gminy 1. Stwierdza nieważność uchwały Rady Gminy z dnia 28 grudnia 2012 r. nr XXV.143.2012 w całości. 2. Stwierdza, że zaskarżona uchwała nie może być wykonana.

Uzasadnienie

Prokuratora Rejonowego wniósł skargę na uchwałę Rady Gminy nr XXV.143.2012 z dnia 28 grudnia 2012 r. w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ustalenie stawki takiej opłaty na terenie Gminy

Prokurator zarzucił zaskarżonej uchwale sprzeczność z prawem, tj.:

art. 6k ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 13.09.1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tj.: Dz. U. z 2012 r. poz. 391) polegającą na przyjęciu dwóch metod ustalania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, w sytuacji, gdy prawnie dopuszczalnym jest wybór wyłącznie jednej z nich;

art. 6k ust. 1 pkt 1 i art. 6 r ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz art. 7 i 168 Konstytucji Rzeczypospolitej Polski poprzez ustalenie wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi bez dokonania należytej i wnikliwej kalkulacji rzeczywistych kosztów funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, a w konsekwencji zmianie ustawowego charakteru kształtowanej daniny publicznej z opłaty, mającej cechować się ekwiwalentnością świadczeń, na należność in meriti podatkową;

art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polski oraz art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20.07.2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych (tekst jedn.: Dz. U. z 2011 r. Nr 197, poz. 1172 z późn. zm.) poprzez zamieszczenie w przepisie końcowym dwóch sprzecznych norm prawnych

dotyczących daty wejścia w życie uchwalonego aktu prawnego.

Wskazując na powyższe naruszenia prawa Prokurator Rejonowy na podstawie art. 147 §1 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi wniósł o stwierdzenie nieważności uchwały w całości.

Uzasadniając swoje stanowisko Prokurator Rejonowy wskazał, że Rada Gminy w dniu 28.12.2012 r. podjęła uchwałę nr r XXV.143.2012 w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ustalenie stawki takiej opłaty na terenie Gminy.

Uchwała została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa w dniu 11.01.2013 r. (Dz. U. Woj. Lub. z 2013 r. poz. 241).

W ocenie Prokuratora podstawowym zastrzeżeniem, jakie należy sformułować wobec analizowanego aktu prawnego jest wskazanie przez lokalnego prawodawcę dwóch metod ustalania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, tj. liczbę mieszkańców zamieszkujących daną nieruchomość oraz od gospodarstwa domowego. Wskazano, że zgodnie z art. 6 k ust. 1 pkt 1 ustawy o utrzymaniu czystości (...) - Rada gminy, w drodze uchwały dokonuje wyboru jednej z określonych w art 6j ust. 1 i 2 metod ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ustali stawkę takiej opłaty.

Analizując powyższego przepisu prowadzi do wniosku, że ustawodawca wyraźnie zastrzegł, iż rada gminy władna jest do dokonania jednej z metod , ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, których to katalog wymieniony został w art. 6j ust. 1 i 2 ustawy. Prokurator przypominał , iż są 4 następujące metody: 1) od liczby mieszkańców zamieszkujących daną nieruchomość, 2) ilości zużytej wody z danej nieruchomości, 3) powierzchni lokalu mieszkalnego, 4) od gospodarstwa domowego (art. 6j ust. 2 ustawy). Pierwsze z trzech metod mają charakter przeliczeniowy, gdzie końcowa opłata stanowi rezultat przemnożenia dwóch zmiennych - wysokości stawki opłaty oraz jednego z parametrów wymienionych w pkt 1-3. Czwarta metoda, określona w art 6 j ust. 2 ustawy ma zaś charakter kwotowy. Co istotne - regulacja zawarta w art. 6 j ust. 1 pkt 1-3 i 6 j ust. 2 ustawy nie pozostają ze sobą w relacji *lex generalis - lex specialis*, stanowiąc całkowicie autonomiczne i równorzędne metody ustalania opłat za odebrane odpady. Stwierdzenie to jest o tyle istotne, że gdyby zaaprobować wybór dwóch metod obliczania opłaty jednocześnie (tak jak to uczyniła Rada Gminy), to w istocie adresaci normy prawnej wyrażonej w §3 skarżonej uchwały, określani jako "rodziny, które mają powyżej 3 dzieci do 18 roku życia" jednocześnie i w takim samym stopniu związani byłiby metodą ustalania opłaty wskazaną w §1 uchwały.

W świetle powyższych uwag wybór przez Radę Gminy dwóch metod obliczania wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami uznane zostało przez Prokuratora nie tylko za sprzeczne z zakresem przyznanej temu organowi kompetencji prawodawczej, ale również w praktyce rodzące trudne do przezwyciężenia trudności w jego realizacji.

Zastrzeżenia Prokuratora budził nie tylko sam fakt wyboru dwóch metod ustalania opłaty, ale również sposób ukształtowania metody wskazanej w §3 uchwały. Wskazany § 3 uchwały otrzymał następujące brzmienie - Ustala się stawkę opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, jeżeli odpady te są zbierane i odbierane w sposób selektywny, dla rodzin, które mają powyżej 3 dzieci do 18 roku życia 50,00zł miesięcznie od gospodarstwa domowego. Tak uchwalony przepis w ocenie Prokuratora, wydaje się istotnie wykraczać poza przyznaną Radzie delegację. W art. 6 j ust. 2 ustawy przewidziano bowiem, iż (...) rada gminy może uchwalić jedną stawkę opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi od gospodarstwa domowego. W powyższym przepisie nie uprawniono zaś rady do uszczegóławiania tej metody.

W zaskarżonej uchwale lokalny prawodawca zastrzegł zaś, że ten sposób obliczania opłaty będzie miał zastosowanie - po pierwsze - wyłącznie do odpadów zbieranych selektywnie, a po drugie - iż podmiotem opłaty są "rodziny, które mają powyżej 3 dzieci do 18 roku". Żadne z tych zastrzeżeń nie ma jednak, w ocenie skarżącego, usprawiedliwionych podstaw prawnych. Skarżący wskazał, iż w art. 6 j ust. 2 ustawy przewidziano wyłącznie możliwość wprowadzenia opłaty kwotowej od "gospodarstwa domowego". Ustawodawca nie zdecydował się jednak na zdefiniowanie tego pojęcia. Jednocześnie nie zdecydował się scedować tej kompetencji na organy stanowiące gmin. W tym stanie rzeczy, pomimo oczywistych wątpliwości w odczytaniu normatywnego znaczenia nazwy "gospodarstwo domowe" nie jest prawnie dopuszczalnym, w drodze aktu prawa miejscowego, zawężanie pasa nieostrości tejże nazwy.

Rada Gminy w zaskarżonej uchwale bezsprzecznie ograniczyła krąg desygnatów nazwy "gospodarstwo domowe" wyłącznie do desygnatów "rodziny mającej powyżej 3 dzieci do 18 roku życia". W świetle powyższego znajdują się oczywiście takie gospodarstwa domowe, które będą tworzone przez rodziny mające powyżej trójki dzieci do 18 roku życia, ale jednocześnie będą również rodziny np. z dwójką dzieci lub bezdzietne, które będą posiadały status "gospodarstwa domowego" w rozumieniu art. 6 j ust. 2 ustawy, a nie będą już go miały na gruncie §3 skarżonej uchwały.

Oceniając legalność omawianego zapisu Skarżący stwierdził, że trudno również uniknąć wrażenia, iż podjęta w uchwale próba zdefiniowania nazwy "gospodarstwo domowe" ociera się o znamiona definicji *ignotum per ignotum*. Trudno bowiem na gruncie uchwalonego przepisu ustalić, co lokalny prawodawca rozumie pod pojęciem "rodziny", a co za tym idzie, czy z kwotowej opłaty za gospodarowanie odpadami będą mogły korzystać np. rodziny mające wyłącznie 3 dzieci do 18 roku życia, czy też np. rodziny które mając trójkę dzieci do 18 roku życia mają również jedno lub więcej starszych dzieci, które z nimi mieszkają, a jeśli owe starsze dzieci żyją już w związku z małżeńskim, to czy w ujęciu zaskarżonej uchwały tworzą oni dalej jedną rodzinę, czy też mają swoją własną, a jeżeli jedną, to czy aby na pewno w ramach jednego gospodarstwa domowego. Powyższe egzemplifikacja stanowi jedynie niewielki fragment problematyki, która rodzi się przy założeniu, iż organowi stanowiącemu wolno w jakikolwiek sposób ingerować w normatywny kształt metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi określonej w art. 6 j ust. 2 ustawy.

Z tych też powodów skarżący stoi na stanowisku, że organ stanowiący, wobec braku wyraźnego uprawnienia w przepisie zawierającym delegację do działań prawodawczych, nie może rozszerzać, zawężać, doprecyzowywać lub w jakikolwiek inny sposób dookreślać lub konkretyzować pojęcie "gospodarstwa domowego".

Innym słowy - w przypadku wyboru tej metody ustalania opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi rada władna jest jedynie do wskazania stawki takiej opłaty. Podstawa naliczenia opłaty (tu: gospodarstwo domowe), tak jak i pozostałe podstawy wskazane w art. 6 ust. 1 pkt 1-3 (liczba mieszkańców, ilość zużytej wody, powierzchnia lokalu) mają bowiem swoje umocowanie ustawowe i ingerencja w nie, nie jest możliwa aktem niższego szczebla, jakim jest akt prawa miejscowego.

Skarżący wskazał również, że dla wyczerpania problematyki dotyczącej kwestionowanego §3 uchwały koniecznym jest jeszcze odniesienie się do zasygnalizowanego już zagadnienia dopuszczalności wskazania, iż opłata ustalana według metody określonej w art. 6 j ust. 2 ustawy pobierana jest od odpadów segregowanych bądź niesegregowanych. Wskazano, iż Rada Gminy ustaliła opłatę kwotową tylko od takiego gospodarstwa domowego, w którym odpady te zbierane są selektywnie. Podkreślono, że z jednej strony w art. 6 j ust. 2 ustawy wyraźnie wskazano, iż wybierając tą metodę ustalania opłaty za gospodarowanie odpadami, rada uchwała "jedną" stawkę opłaty. Z drugiej zaś - w art. 6 k ust. 3 ustawy zastrzeżono, iż

obowiązkiem rady jest ustalenie niższych stawek opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, jeżeli odpady komunalne są zbierane i odbierane w sposób selektywny. Rodzi to pytanie, czy ustawodawca miał na myśli obowiązek różnicowania stawki tylko w przypadku, gdy rada gminy dokona wyboru jednej z metod określonych w art. 6 j ust. 1 pkt 1-3 ustawy, czy też niezależnie od wybranej metody obliczania opłaty (a więc również tej określonej w art. 6 j ust. 2 ustawy). Za pierwszą z postawionych tez przemawiałby, wspomniany już wyżej, fakt posłużenia się w art. 6 j ust. 2 ustawy terminem "jedna" stawka przy jednoczesnym braku tego typu zastrzeżenia w art. 6 j ust. 1 pkt 1-3 ustawy. Mając jednak na uwadze to, iż obowiązek zawarty w art. 6 ust 3 ustawy, a więc nakaz wprowadzenia niższych stawek w przypadku zbierania i odbierania odpadów w sposób selektywny nie został powiązany z konkretną metodą obliczania stawki opłaty, stanowiąc samodzielną wartość normatywną, jak również to, iż jednym z podstawowych celów nowelizacji omawianej ustawy było istotne zwiększenie poziomu odzysku odpadów, czemu właśnie sprzyja ich segregowanie, należy opowiedzieć się za stwierdzeniem, iż obowiązek przewidziany w art. 6 k ust 3 ustawy pozostaje aktualny także w przypadku wyboru przez Radę gminy metody ustalania opłaty przewidzianej w art. 6 j ust. 2 ustawy.

W świetle powyższej konkluzji kwestionowana uchwała jest zatem niekompletna - zawiera bowiem opłatę od gospodarstwa domowego, w którym odpady zbierane są w sposób selektywny, ale nie sposób stwierdzić, czy jest to stawka niższa (a taki właśnie wymóg stawia ustawodawca). W uchwale brak bowiem określenia stawki "bazowej", a więc tej stawki od gospodarstwa domowego, w którym odpady zbierane są w sposób nieselektywny. Innymi słowy - stwierdzenie, czy określona stawka jest niższa czy nie, w sposób zgodny z art, 6 k ust. 3 ustawy jest możliwe tylko w ramach jednej metody ustalania wysokości opłaty, a nie różnych metod. Stąd też poddaje się takiej weryfikacji stawka określona w §2 ust. 2 zaskarżonej uchwały, dotyczy ona bowiem: odpadów zbieranych w sposób selektywny, jest niższa od stawki określonej w §2 ust. 1 uchwały i dotyczy tej samej metody.

Skarżący stwierdził, że na tle powyższych rozważań rodzi się pytanie, czy nie byłoby zatem wystarczające wyłącznie zakwestionowanie §3 skarżonej uchwały, skoro stawki określone w §2 czynią zadość wymogom art. 6 k ust. 3 ustawy. Odpowiedź na powyższe pytanie może być jednak wyłącznie negatywna i to z dwóch powodów. Po pierwsze - stwierdzenie nieważności samego §3 uchwały sprawiałoby, iż organ kontroli legalności (w tym przypadku Sąd Administracyjny) dokonałby w istocie rozstrzygnięcia pozytywnego - wybrałby jedną z dwóch zawartych w uchwale metod ustalania opłat za gospodarowanie odpadami. Instytucja stwierdzenia nieważności określonego przepisu, jako sprzecznego z prawem, choć zawsze ma charakter merytoryczny, albowiem eliminuje określone normy prawne ustanowione przez lokalnego prawodawcę, to nie może jednak prowadzić do przełamывania lub korygowania woli organu stanowiącego w zakresie zasadniczego rozstrzygnięcia, będącego przedmiotem jego normatywnej wypowiedzi. Jeżeli zatem ustawodawca nakazuje radzie gminy wybrać jedną z metod ustalania wysokości opłat za gospodarowania odpadami, to obowiązkiem tego właśnie organu jest dokonanie tego wyboru w sposób czytelny i legalny.

Druga i o wiele istotniejsza przyczyna leżąca u podstaw braku możliwości ograniczenia się do stwierdzenia nieważności wyłącznie §3 uchwały, nawiązuje zaś bezpośrednio do zarzutu podniesionego w punkcie drugim petitum skargi. Otóż w ocenie skarżącego wysokość stawek opłaty wskazana w §2 uchwały została ustalona w sposób spreczny z wymogami zawartymi w art. 6k ust. 2 ustawy.

Skarżący wskazał, że w pierwszym rzędzie koniecznym jest zwrócenie uwagi na wybraną przez ustawodawcę formę daniny, jaka ma być uiszczana wobec gmin w związku z gospodarowaniem odpadami. Danina ta przybrała w obowiązującej ustawie postać nie podatku, a "opłaty". Truizmem jest zaś stwierdzenie, iż ukształtowanie określonej daniny

publicznej jako "opłaty" a nie "podatku" ma nie tylko znaczenie czysto semantyczne. Nie wnikając w szczegóły różnic między powyższymi należnościami poprzestać wypada na stwierdzeniu, iż zasadnicza z nich polega na tym, że podatek jest świadczeniem nieekwiwalentnym, natomiast opłata daniną odpłatną (Z. Ofiarski, Prawo podatkowe, Warszawa 2008, s. 25). Pomiedzy opłatą, a konkretną czynnością urzędową istnieje nadto bezpośredni związek - opłata stanowi tu częściowy zwrot nakładów tych organów poniesionych w związku z danym rodzajem działalności (J. Gliniecka, Opłaty publiczne w Polsce. Analiza prawna i funkcjonalna, Gdańsk 2007, s. 12). Kształtując należność za gospodarowanie odpadami jako "opłatę" ustawodawca wyraźnie również wskazał, jakie czynniki winny być brane pod uwagę przy kształtowaniu jej wysokości. Dyrektywy te wymienione zostały we wspomnianym już art. 6 k ust. 2 ustawy. Zgodnie zaś z tym przepisem:

Rada gminy, określając stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi bierze pod uwagę:

- 1) liczbę mieszkańców zamieszkujących daną gminę,
- 2) ilość wytwarzanych na terenie gminy odpadów komunalnych,
- 3) koszty funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, o których mowa w art. 6r ust. 2,
- 4) przypadki w których właściciele nieruchomości wytwarzają odpady nieregularnie, w szczególności to, że na niektórych nieruchomościach odpady komunalne powstają sezonowo.

Stawka opłaty za gospodarowanie odpadami będzie zatem ustalona w sposób zgodny z wytycznymi zawartymi w powyższym przepisie tylko wówczas, kiedy organ przedstawi kalkulację uwzględniającą wszystkie wymienione w nim elementy.

Skarżący podkreślił, że kalkulacja musi być sporządzona w sposób rzetelny i maksymalnie szczegółowy, a nie jedynie zawierać ogólnikowe, niepoddające się żadnej merytorycznej kontroli, wskazanie określonych kwot. W przeciwnym razie będzie bowiem ona miała wyłącznie charakter fasadowy, a tym samym sprzeczny z wymogami postawionymi przez ustawodawcę w art. 6 k ust. 2.

Na gruncie obowiązującej ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach szczególna wnikliwość w sporządzeniu kalkulacji wysokości opłaty ma jednak jeszcze jedno, niezwykle doniosłe znaczenie. Otóż koniecznym jest zaakcentowanie, że ukształtowany przez ustawodawcę sposób ustalania opłaty już sam w sobie rodzi wątpliwości natury konstytucyjnej (co słusznie odnotowano już w doktrynie - vide A. Krzywoń, Opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi - niekonstytucyjna danina publiczna?, Przegląd Legislacyjny 2011, nr 2-4). Powyższe wynika między innymi z faktu, iż kryteria mające limitować wysokość opłaty, zostały określone w sposób na tyle ogólny i szeroki, że dają zbyt daleko posuniętą swobodę w określaniu jej poziomu, co stawia pod znakiem zapytania istnienie wymaganego artykułem 168 Konstytucji "ustawowego zakresu" ustalania tej opłaty.

Powyższa okoliczność wymaga zatem od organu stanowiącego dołożenia ponad przeciętnej wnikliwości w przygotowywaniu kalkulacji opłaty, tak aby szczegółowo wynikało z niej, dlaczego przyjęto takie, a nie inne wartości i kwoty oraz z czego one wynikają. Przedmiotem wzmożonej uwagi na tym polu winno być zaś zagadnienie wskazane w art. 6 k ust. 2 pkt 3 ustawy, a więc "koszty funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami". Katalog tychże kosztów wymienił ustawodawca w art. 6 r ust. 2 ustawy, stosownie do którego składają się na nie koszty:

- 1) odbierania, transportu, zbierania, odzysku i unieszkodliwiania odpadów komunalnych.
- 2) tworzenia i utrzymania punktów selektywnego zbierania odpadów komunalnych,
- 3) obsługi administracyjnej tego systemu.

Konstrukcja cytowanego przepisu, a zwłaszcza brak posłużenia się w nim przez ustawodawcę zwrotem " w szczególności" pozwala postawić tezę, iż katalog "kosztów funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami" ma charakter zamknięty. Niestety poszczególne elementy tych kosztów, co zwłaszcza dotyczy kosztów "obsługi administracyjnej systemu", mają trudno uchwytne granice.

W świetle powyższego należy zatem stwierdzić, iż warunkiem sine qua non uznania kalkulacji opłaty za rzetelną (w zakresie kosztów funkcjonowania systemu) i jest uprzednie przeprowadzenie przetargu i poznanie kwoty, za którą wygrywający przedsiębiorca będzie odbierał od mieszkańców odpady komunalne. Kwota ta będzie bowiem - po pierwsze - stanowiła fundamentalną część kosztów działania całego systemu, a po drugie - uzależniona będzie od warunków określonych przez Wójta Gminy w specyfikacji istotnych warunków zamówienia. Brak wyników przetargu, o którym mowa w art. 6 d ustawy nie pozwala uznać jakiegokolwiek kalkulacji wysokości opłaty za przygotowaną w sposób rzetelny. Przyjęte w niej założenia mają bowiem wówczas charakter czysto hipotetyczny i skrajnie uznaniowy.

Teza o konieczności przeprowadzenia przetargu przed podjęciem uchwały o wysokości stawki opłaty znajduje nadto swoje pośrednie wsparcie w wykładni systemowej ustawy o utrzymaniu porządku i czystości w gminach. Z analizy poszczególnych jej zapisów wynika, iż w zamyśle ustawodawcy ukształtowany system gospodarowania odpadami będzie funkcjonował prawidłowo, kiedy organ stanowiący gminy zachowa pewną sekwencję w podejmowaniu uchwał. Stąd też już w art. 4 ustawy zobowiązano Radę do ustanowienia regulaminu utrzymania czystości i porządku, jako aktu stanowiącego fundament całości gminnej polityki w tym obszarze aktywności. W art. 6d ustawy pojawia się obowiązek rozpisania przetargu na odbieranie odpadów komunalnych. Następnie - w art. 6 k ustawy - zobowiązanie do wyboru metody ustalania opłaty i wysokości stawki. W dalszej zaś kolejności - określenie terminu i częstotliwości i sposobu uiszczania opłaty (art. 61) oraz wzoru deklaracji (art. 6n).

W świetle powyższych uwag przeprowadzenie przetargu na odbieranie odpadów komunalnych jawi się jako podstawowa czynność, bez której nie jest w ogóle możliwe merytoryczne uzasadnienie tych kosztów funkcjonowania systemu, o których mowa w art. 6 r ust. 2 pkt 1 ustawy. Oczywiście prawdą jest, iż rada gminy może w każdym czasie zmodyfikować stawkę opłaty, a więc np. obniżyć ją po poznaniu wyników przeprowadzonego przetargu. Żaden przepis prawa jej do tego jednak nie obliguje. Doświadczenie uczy jednak, że raz ustanowione kwoty danin publicznych mają raczej temporalną tendencję zwykłą, aniżeli przeciwnie. Ustalenie opłat przed rozstrzygnięciem przetargu, o którym mowa w art. 6d ustawy, a tym samym poznanie przewidywanych wpływów z tytułu jej wprowadzenia otwiera nadto pewne pole do nadużyć, w szczególności w zakresie zmów przetargowych, bądź innego, sztucznego, zawyżania kosztów funkcjonowania systemu, tak aby skorelować go z prognozowanymi wpływami. Obawa ta jest tym bardziej realna, że jeżeli porównać ustalone przez skarżoną Gminę stawki opłat (uwaga ta dotyczy jednak w równym stopniu zdecydowanej większości samorządów gminnych), z kosztami aktualnie funkcjonującego systemu gospodarowania odpadami (gdzie mieszkańcy sami zawierają stosowne umowy z przedsiębiorcą odbierającym odpady), to dla przeciętnej czteroosobowej rodziny jest to progresja kosztów o około 300%. Taki stan rzeczy dziwi tym bardziej, iż w sytuacji gdy klientem przedsiębiorstwa stanie się jeden duży podmiot, jakim jest gmina, a co za tym idzie kilka tysięcy jej mieszkańców, to

koszty całego systemu winny być raczej istotnie niższe, nigdy zaś przeciwnie.

W ocenie skarżącego analiza kalkulacji przedłożonej przez Radę Gminy nie daje podstaw do uznania, iż opłatę ustalono zgodnie z wymogami art. 6 k ust. 2 ustawy. Przede wszystkim kalkulację sporządzono przed uzyskaniem wyników przetargu, co jest czynnikiem dyskredytującym jej wartość merytoryczną samym w sobie. Nie mniej również inne elementy ujęte w kalkulacji wskazują na daleko posuniętą dowolność w ich kształtowaniu, tworząc trudne do odparcia wrażenie, że to nie przyjęta stawka opłaty stanowi rezultat kalkulacji, a odwrotnie - to kalkulację dopasowano do spodziewanych wpływów z takiej a nie innej wysokości opłaty. Jak bowiem inaczej tłumaczyć np. założone koszty funkcjonowania gminnego punktu selektywnego zbierania odpadów, które ustalono na 100.000 zł (a dlaczego nie na np. 70.000, albo 150.000?). W formułowane uwagi krytyczne wobec kalkulacji wkomponowują się kwoty dot. "kosztów administracyjnych" systemu, które wręcz dla wielu mogą jawić się jako wysoce kontrowersyjne - przewidują bowiem np. kwotę 6.000 zł na rozmowy telefoniczne (a przypomnieć jedynie wypada, iż system dotyczy gospodarowania odpadami, a nie działalności telemarketingowej), istotne zwiększenie zatrudnienia pracowników, zakup na ich rzecz samochodu służbowego itp. Oczywiście gmina z racji swojej pozycji ustrojowej władna jest samodzielnie decydować o sposobie gospodarowania będącymi w jej gestii środkami publicznymi. Problem jednak w tym, iż w przypadku tak a nie inaczej ukształtowanego przez ustawodawcę systemu gospodarowania odpadami, całość obciążeń związanych z ewentualnym mało gospodarnym sposobem ich wykorzystania obciąża w całości i bezpośrednio mieszkańców danej gminy. Szczególne pole do nadużyć zauważalne jest zaś na płaszczyźnie zatrudniania dodatkowych pracowników przez urzędy w związku z wdrażaniem omawianego systemu. Skoro bowiem koszty utworzenia nowych etatów w całości można przerzucić na mieszkańców i bez uszczerbku dla innych pozycji gminnego budżetu, to naturalną jest pokusa dla rozbudowywania struktur administracyjnych. Powyższa okoliczność wkomponowuje się zatem w formułowany postulat wykonywania kalkulacji opłaty w sposób bardzo drobiazgowy, pozwalający choć w ogólnym zarysie poznać przesłanki przemawiające za tworzeniem nowych etatów administracyjnych. Jeżeli bowiem zaakceptować kalkulację w takiej postaci jaką przygotowała Gmina, to od razu po jej lekturze mnożą się pytania - dlaczego uznano za konieczne zatrudnienie 7 osób, a nie np. 3 lub 10, dlaczego z pensjami 4000 zł brutto, a nie 3000 lub 5000 zł, czy niezbędny jest dodatkowy radca prawny, skoro każda gmina i tak co do zasady zatrudnia taką osobę, czym podyktowana jest potrzeba zakupu samochodu (i dlaczego za 25.000 zł a nie np. za 15.000 lub 40.000) itp. Lektura przedłożonej kalkulacji nawet w najmniejszym stopniu nie daje podstaw do odpowiedzi na pytania tego typu i dlatego właśnie prowadzi do konkluzji, iż nie sposób przypisać jej walor rzetelności.

Ostatni z podniesionych w skardze zarzutów dotyczył charakteru prawnego, zawartych w uchwałach organów stanowiących j.s.t., przepisów dot. wejścia w życie aktów tego typu oraz konsekwencji naruszenia wymogów w tym zakresie.

Skarżący wskazał, że podstawowymi regulacjami, na które należy zwrócić uwagę przy analizie tego zagadnienia jest art. 88 ust. 1 Konstytucji, zgodnie z którym warunkiem wejścia w życie aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie, oraz art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych oraz niektórych innych aktów prawnych stosownie do którego - Akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy.

Analiza art. 4 ust 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych... prowadzi do wniosku, że ustawodawca jako regułę uznał, iż akty prawa miejscowego wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia we właściwym dzienniku urzędowym. Powyższy 14 dniowy okres *vacatio legis* ma zatem służyć adresatom uchwalonego aktu prawnego do zapoznania się z

jego treścią i przygotowania do realizacji zawartych w nim nakazów lub zakazów postępowania. Termin powyższy ma jednak charakter terminu minimalnego (co do zasady, albowiem wyjątki określone w art. 4 ust. 2 i art. 5 omawianej ustawy nie są kluczowe dla omawianego zagadnienia), mającego czynić zadość zasadzie demokratycznego państwa prawnego określonej w art. 2 Konstytucji. Z uwagi na powyższe nie ma zatem przeszkód, aby organ stanowiący dał adresatom aktu prawa miejscowego więcej czasu, aniżeli ustawowe 14 dni, na przygotowanie się do jego przestrzegania. Takie rozwiązanie zostało jednocześnie wprost zaaprobowane przez ustawodawcę, który w art. 4 ust. 1 in fine omawianej ustawy wprost zastrzegł, że 14 dniowy okres vacatio legis nie ma zastosowania, jeżeli lokalny prawodawca zastrzeże dłuższy okres.

Skarżący podkreślił, że organ stanowiący j.s.t. choć ustanowić może dowolnie długi okres vacatio legis, będąc jedynie ograniczony jego dolnym wymiarem, tj. okresem 14 dni (co do zasady), to nie zmienia to faktu, iż podawany termin musi być konkretny, jednoznaczny i niepozostawiający żadnych wątpliwości, co do daty wejścia w życie uchwalonego aktu normatywnego.

Skonstruowany przez lokalnego prawodawcę przepis §5 skarżonej uchwały I dotyczący daty wejścia w życie tego aktu nie spełnia wyżej omówionych standardów. Zgodnie bowiem z jego treścią: "Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa i obowiązuje od 1 lipca 2013 roku". Analiza powyższego przepisu prowadzi do wniosku, iż Rada : Gminy zawarła w nim dwie sprzeczne normy prawne - pierwszą, która nakazuje stosować zapisy przedmiotowego aktu od dnia następującego po upływie 14 dni od publikacji w dzienniku urzędowym, oraz drugą - zgodnie z którą stosowanie przepisów uchwały winno nastąpić do stanów faktycznych powstałych od dnia 1 lipca 2013 r. Powyższe uchybienie stanowi zapewne pochodną niezasadnego nadawania nazwom "wejście w życie" i "moc obowiązująca" rozbieżnych zakresów; w sytuacji, gdy w rzeczywistości są to zakresy tożsame znaczeniowo. Na powyższe zagadnienie uwagę zwrócił Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 30.03.1999 r. K 5/9S, w którym zawarł wyraźne wskazanie, iż akt prawny nie może wejść w życie i nie posiadać mocy obowiązującej, nie może też posiadać mocy obowiązującej przed wejściem w życie (jeszcze silniej kwestia ta została zaakcentowana w orzeczeniu TK z dnia 24.10.1995 r., K 14/95, OTK 1995, nr 2, poz. 12). W ocenie Trybunału Konstytucyjnego nazwy "wejście w życie" i "moc obowiązująca" są tożsame i służą do oznaczenia punktu na linii czasu, od którego następuje prawne kwalifikowanie stosunków społecznych przez pryzmat uchwalonych przepisów. Pogląd powyższy zyskał również aprobatę Sądu Najwyższego (uchwała SN z dnia 24.05.1996 r. I PZP 12/96, OSNAP1997, nr 1, poz. 8).

Poza sferą wątpliwości pozostaje, że intencją lokalnego prawodawcy było, aby uchwała zaczęła obowiązywać z dniem 1 lipca 2013 r. Ostatecznie jednak znaczenie ma wyłącznie to, co prawodawca uchwalił, a nie to co zamierzał uchwalić. Podjęta uchwała została ogłoszona w Dzienniku Urzędowym Województwa w dniu 11.01.2013 r. Przy tak a nie inaczej skonstruowanym przepisie §5 uchwały, adresaci tego aktu nie będą zatem wiedzieć, czy akt ten wiąże ich już po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia, a więc od 26.01.2013 r., czy dopiero od 1.07.2013 r. Wątpliwości tej nie da też się usunąć za pomocą żadnej z dostępnych reguł wykładni (zwłaszcza celowościowej), albowiem prowadziłoby to do przełamania jasnych f rezultatów wykładni językowej obydwu omawianych norm prawnych.

W ocenie skarżącego nie budzić wątpliwości stwierdzenie, iż §5 zaskarżonej uchwały pozostaje nie tylko w sprzeczności z art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych (...) ale przede wszystkim z art. 2 Konstytucji (a zwłaszcza wysłowną w nim zasadą przyzwoitej legislacji i zaufania obywatela do państwa).

W dalszej części uzasadnienia skarżący przedstawiła poglądy na skutek jaki winien wiązać się z powyższym uchybieniem. W szczególności koniecznym jest rozważenie, czy za wystarczające należałoby uznać wyłącznie stwierdzenie nieważności samego §5 uchwały (oczywiście przy założeniu, że w pozostałym zakresie uchwała nie narusza w żaden sposób prawa), czy też, mając na uwadze wagę tego zapisu - zakwestionować akt w całości (nawet w przypadku legalności wszystkich innych jego postanowień).

Skarżący wskazał, że w stosunkowo skromnym orzecznictwie Sądów Administracyjnych poświęconych poruszanej problematyce brak jest jednolitego na nią poglądu. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 14.06.2011 r., sygn. II GSK 632/10 stanął na stanowisku, iż w przypadku wadliwie skonstruowanego przepisu o wejściu w życie uchwalonego aktu prawa miejscowego zasadnym jest stwierdzenie nieważności wyłącznie tego przepisu. Fakt jego wyeliminowania będzie zaś skutkował wypełnieniem tej luki ustawowym uregulowaniem zawartym w art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych (...). Innymi słowy - zdaniem NSA, brak w ogóle zapisu o sposobie wejścia w życie aktu praw miejscowego lub stwierdzenie nieważności takiego przepisu będzie każdorazowo skutkowało zastosowaniem reguły określonej w przywołanym wyżej art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych (...), a więc wejściem w życie uchwały po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

W ocenie skarżącego zaaprobować jednak należy pogląd Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu wyrażony w wyroku z dnia 13.09.2011 r., sygn. II SA/Op 324/11, zgodnie z którym bezpodstawne uzależnienie w uchwale daty jej wejścia w życie od publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym skutkuje nieważnością nie tylko samego przepisu uchwały zawierającego takie postanowienie, ale nieważnością całej uchwały.

W odpowiedzi na skargę z dnia [...] kwietnia 2013 r., działający z upoważnienia Wójta Gminy, Sekretarz Gminy stwierdził, że Rada Gminy 28 marca 2013 r. podjęła uchwałę Nr XXVII.162.2013 uchylającą uchwałę w sprawie wyboru metody ustalania opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ustalenie stawki takiej opłaty na terenie Gminy. Tym samym w ocenie organu gminy, skarga prokuratora Rejonowego jest niezasadna.

W piśmie procesowym z [...] kwietnia 2013 r. Prokurator Rejonowy podtrzymał skargę w całości.

Wojewódzki Sąd Administracyjny stwierdził, co następuje:

Skarga jest uzasadniona.

Zgodnie z art. 3 § 1 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r. poz. 270 z późn. zm.; dalej powoływanej jako p.p.s.a.) oraz art. 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269), sądy administracyjne właściwe są do kontroli zgodności z prawem aktów prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego terenowych organów administracji rządowej. Sąd administracyjny oceniając legalność zaskarżonej uchwały rady gminy ocenia jej zgodność z prawem na podstawie przepisów prawa obowiązujących w dacie podejmowania tej uchwały.

Na zasadzie art. 147 § 1 p.p.s.a. sąd, uwzględniając skargę na uchwałę, o jakiej mowa w art. 3 § 2 pkt 5 p.p.s.a., stwierdza nieważność tej uchwały w całości lub w części albo stwierdza, że została wydana z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie jej nieważności. Stosownie do art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn.: Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.) nieważna jest uchwała organu gminy sprzeczna z prawem.

W pierwszej kolejności wskazać należy, że zgodnie z art. 50 ust. 1 p.p.s.a. uprawnionym do wniesienia skargi do sądu administracyjnego jest między innymi prokurator, przy czym nie jest on objęty obowiązkiem uprzedniego wyczerpania środków zaskarżenia w postępowaniu przed organem właściwym w sprawie. Co więcej, na mocy art. 53 § 3 p.p.s.a. skarga prokuratora na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego nie jest ograniczona jakimkolwiek terminem. Oceniając legalność zaskarżonej uchwały Sąd miał również na względzie art. 94 ustawy o samorządzie gminnym, w świetle którego nie stwierdza się nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy po upływie jednego roku od dnia ich podjęcia, chyba, że (...) są one aktem prawa miejscowego.

Wskazać również należy, że argumentacja organu, iż postępowanie stało się bezprzedmiotowe, bowiem zaskarżona uchwała została uchylona, nie zasługuje na aprobatę. Zaznaczenia wymaga, że uchylenie uchwały przez organ stanowiący gminy, nie czyni bezprzedmiotowym rozpoznania skargi na tę uchwałę. To stanowisko znajduje swoje potwierdzenie w uchwale Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 września 1994 r. (W 5/94, OTK 1994, cz. II, poz. 44), zgodnie z którą zmiana lub uchylenie zaskarżonej do sądu uchwały nie czyni zbędnym wydania przez sąd wyroku, jeżeli zaskarżona uchwała może być zastosowana do sytuacji z okresu poprzedzającego jej podjęcie. W uchwale zaś z 14 lutego 1994 r. (K 10/93, OTK 1994, cz. I, poz. 7) Trybunał stanął na stanowisku, że "przepis obowiązuje w danym systemie prawa, jeśli można go zastosować do sytuacji z przeszłości, teraźniejszości lub przyszłości". Nieobowiązywanie aktu prawnego nie oznacza więc, że przestał on kształtować stosunki prawne, powstałe wcześniej, a istniejące nadal po dacie, w której przestał obowiązywać. Przedmiotowa uchwała została podjęta 28 grudnia 2012 r., uchylona natomiast 28 marca 2013 r. Przepisy zawarte w zaskarżonym rozstrzygnięciu, w przypadku nieostawienia ich nieważności, mogą mieć w dalszym ciągu zastosowanie do okresu obowiązywania zaskarżonej uchwały, czyli od momentu jej wejścia w życie do czasu wejścia w życie przepisów ją derogujących tj. do dnia podjęcia aktu uchylającego przedmiotową uchwałę (podobnie: WSA w Olsztynie w wyroku z dnia 7 grudnia 2010 r. sygn. akt II SA/OI 892/10 publ. LEX nr 754097; WSA w Olsztynie w wyroku z dnia 7 października 2008 r. sygn. akt II SA/OI 458/08 publ. LEX nr 475256). Wobec powyższego w przypadku, gdy zaskarżona uchwała wywołała już skutki prawne, nie można mówić o bezprzedmiotowości postępowania sądowoadministracyjnego. W takim przypadku zachodzi konieczność oceny legalności zaskarżonego aktu. Sama zmiana lub uchylenie zaskarżonej do sądu uchwały nie czyni zbędnym wydania przez sąd wyroku. Niezgodność aktu prawa miejscowego z prawem powszechnie obowiązującym powoduje nieważność tego aktu już od daty jego uchwalenia, zatem od samego początku taki akt nie wywołuje żadnych skutków prawnych z niego wynikających. W razie ustalenia, że zaskarżony akt został wydany z istotnym naruszeniem prawa, uwzględnienie skargi na podstawie art. 147 p.p.s.a. będzie polegać na stwierdzeniu nieważności tego aktu. Wyrok stwierdzający nieważność uchwały jest jedyną możliwością wyeliminowania skutków, jakie akt ten wywoływał w okresie od daty jego wejścia w życie do daty jego uchylenia. Wyrok taki wywiera bowiem skutek prawny z mocą od dnia podjęcia uchwały (ex tunc).

Zaskarżoną uchwałą Rada Gminy dokonała wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ustalenia stawki takiej opłaty na terenie gminy.

Uchwała podjęta została na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.) oraz art. 6 k ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (t.j. Dz. U. z 2012 r., poz. 391 z późn. zm.).

W ocenie wnoszącego skargę Prokuratora podstawowym zastrzeżeniem, jakie należy

sformułować wobec analizowanego aktu prawnego jest wskazanie przez lokalnego prawodawcę dwóch metod ustalania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, tj. liczbę mieszkańców zamieszkujących daną nieruchomość oraz od gospodarstwa domowego.

Przypomnieć zatem należy, że zgodnie z art. 6 k ust. 1 pkt 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (w brzmieniu obowiązującym w dacie podejmowania uchwały) - Rada gminy, w drodze uchwały dokonuje wyboru jednej z określonych w art 6j ust. 1 i 2 metod ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ustali stawkę takiej opłaty.

Zasadne jest stanowisko skarżącego, że analiza powyższego przepisu prowadzi do wniosku, że ustawodawca wyraźnie zastrzegł, iż rada gminy władna jest do dokonania wyboru jednej z metod , ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, których to katalog wymieniony został w art. 6j ust. 1 i 2 ustawy. Wskazany przepis wyróżnia cztery metody : 1) od liczby mieszkańców zamieszkujących daną nieruchomość, 2) ilości zużytej wody z danej nieruchomości, 3) powierzchni lokalu mieszkalnego, 4) od gospodarstwa domowego (art. 6j ust. 2 ustawy). Pierwsze z trzech metod mają charakter przeliczeniowy, gdzie końcowa opłata stanowi rezultat przemnożenia dwóch zmiennych - wysokości stawki opłaty oraz jednego z parametrów wymienionych w pkt 1-3. Czwarta metoda, określona w art 6 j ust. 2 ustawy ma zaś charakter kwotowy.

Zasadnie wskazał również skarżący, że regulacja zawarta w art. 6 j ust. 1 pkt 1-3 i 6 j ust. 2 ustawy nie pozostają ze sobą w relacji *lex generalis - lex specialis*, stanowiąc całkowicie autonomiczne i równorzędne metody ustalania opłat za odebrane odpady. Tym samym dyby zaaprobować wybór dwóch metod obliczania opłaty jednocześnie (tak jak to uczyniła Rada Gminy), to w istocie adresaci normy prawnej wyrażonej w §3 skarżonej uchwały, określani jako "rodziny, które mają powyżej 3 dzieci do 18 roku życia" jednocześnie i w takim samym stopniu związani byłiby metodą ustalania opłaty wskazaną w §1 uchwały.

Tym samym stwierdzić należy, że § 3 uchwały narusza z art. 6k ust 1 pkt 1 w związku z art. 6j ust. 1 i 2 wskazanej ustawy (w brzmieniu obowiązującym w dacie podejmowania uchwały). Wskazać bowiem należy, że późniejsza nowelizacja wskazanego przepisu dopuszczała stosowanie więcej niż jednej metody ustalenia opłat na obszarze gminy.

Podkreślić jednocześnie należy, że art. 6k ust. 1 i 2 były przedmiotem oceny Trybunału Konstytucyjnego, który wyrokiem z 28 listopada 2013 r., sygn. akt K 17/12 stwierdził, że wskazany przepis ustawy w zakresie, w jakim nie przewiduje maksymalnych wysokości opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi, jest niezgodny z art. 84 i 217 Konstytucji.

Zastrzeżenia Prokuratora budził nie tylko sam fakt wyboru dwóch metod ustalania opłaty, ale również sposób ukształtowania metody wskazanej w §3 uchwały. Wskazany § 3 uchwały otrzymał następujące brzmienie - Ustala się stawkę opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, jeżeli odpady te są zbierane i odbierane w sposób selektywny, dla rodzin, które mają powyżej 3 dzieci do 18 roku życia 50,00zł miesięcznie od gospodarstwa domowego. Tak uchwalony przepis w ocenie Prokuratora, wydaje się istotnie wykraczać poza przyznaną Radzie delegację. W art. 6 j ust. 2 ustawy przewidziano bowiem, iż (...) rada gminy może uchwalić jedną stawkę opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi od gospodarstwa domowego. W powyższym przepisie nie uprawniono zaś rady do uszczegóławiania tej metody. W zaskarżonej uchwale lokalny prawodawca zastrzegł zaś, że ten sposób obliczania opłaty będzie miał zastosowanie - po pierwsze - wyłącznie do odpadów zbieranych selektywnie, a po drugie - iż podmiotem opłaty są "rodziny, które mają powyżej 3 dzieci do 18 roku".

Trafny jest pogląd skarżącego, że żadne z tych zastrzeżeń nie ma usprawiedliwionych podstaw prawnych. Podkreślić należy, że w art. 6 j ust. 2 ustawy przewidziano wyłącznie

możliwość wprowadzenia opłaty kwotowej od "gospodarstwa domowego". Ustawodawca na zdefiniowanie tego pojęcia. Jednocześnie nie zdecydował się scedować tej kompetencji na organy stanowiące gmin. Tym samym niedopuszczalne było aby rada gminy w drodze aktu prawa miejscowego, dokonywała niejako doprecyzowania, czy definiowania tego pojęcia.

Tym samym w przypadku wyboru tej metody ustalania opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi rada gminy władna jest jedynie do wskazania stawki takiej opłaty. Podstawa naliczenia opłaty (tu: gospodarstwo domowe), tak jak i pozostałe podstawy wskazane w art. 6 ust. 1 pkt 1-3 (liczba mieszkańców, ilość zużytej wody, powierzchnia lokalu) mają bowiem swoje umocowanie ustawowe i ingerencja w nie, nie jest możliwa aktem niższego szczebla, jakim jest akt prawa miejscowego.

Przypomnieć również należy, że zgodnie z art. 6k ust. 4 ustawy Rada gminy określając warunki opłat zgodnie z metodą, o której mowa w art. 6j ust.1 i 2, może różnicować stawki opłat, wprowadzić zwolnienia przedmiotowe, ustanawiać opłaty dla właścicieli nieruchomości... Jednak Trybunał Konstytucyjny w przytoczonym już wyroku z 28 listopada 2013 r. stwierdził, że art. 6k ust. 4 ustawy w zakresie, w jakim upoważnia radę gminy do wprowadzania zwolnień przedmiotowych, jest niezgodny z art. 188 w zw. z art. 217 Konstytucji.

Ustawodawca nie przewidział jednocześnie zwolnień natury podmiotowej.

Podkreślić również należy, na co wskazał również skarżący, że dla wyczerpania problematyki dotyczącej kwestionowanego §3 uchwały koniecznym jest jeszcze odniesienie się do zagadnienia dopuszczalności wskazania, iż opłata ustalana według metody określonej w art. 6 j ust. 2 ustawy pobierana jest od odpadów segregowanych bądź niesegregowanych. Rada Gminy ustaliła opłatę kwotową tylko od takiego gospodarstwa domowego, w którym odpady te zbierane są selektywnie. Wskazać należy, że z jednej strony w art. 6 j ust. 2 ustawy wyraźnie wskazano, iż wybierając tą metodę ustalania opłaty za gospodarowanie odpadami, rada uchwala "jedną" stawkę opłaty. Z drugiej zaś - w art. 6 k ust. 3 ustawy zastrzeżono, że obowiązkiem rady jest ustalenie niższych stawek opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, jeżeli odpady komunalne są zbierane i odbierane w sposób selektywny. Zasadne jest zatem pytanie, czy ustawodawca miał na myśli obowiązek różnicowania stawki tylko w przypadku, gdy rada gminy dokona wyboru jednej z metod określonych w art. 6 j ust. 1 pkt 1-3 ustawy, czy też niezależnie od wybranej metody obliczania opłaty (a więc również tej określonej w art. 6 j ust. 2 ustawy). Za pierwszą z postawionych tez przemawiałby, wspomniany już wyżej, fakt posłużenia się w art. 6 j ust. 2 ustawy terminem "jedna" stawka przy jednoczesnym braku tego typu zastrzeżenia w art. 6 j ust. 1 pkt 1-3 ustawy. Mając jednak na uwadze to, że obowiązek zawarty w art. 6 ust 3 ustawy, a więc nakaz wprowadzenia niższych stawek w przypadku zbierania i odbierania odpadów w sposób selektywny nie został powiązany z konkretną metodą obliczania stawki opłaty, stanowiąc samodzielną wartość normatywną, jak również to, iż jednym z podstawowych celów nowelizacji omawianej ustawy było istotne zwiększenie poziomu odzysku odpadów, czemu właśnie sprzyja ich segregowanie, należy stwierdzić, że obowiązek przewidziany w art. 6 k ust 3 ustawy pozostaje aktualny także w przypadku wyboru przez Radę gminy metody ustalania opłaty przewidzianej w art. 6 j ust. 2 ustawy.

Tym samym należy zgodzić się z poglądem skarżącego, że uchwała jest niekompletna - zawiera bowiem opłatę od gospodarstwa domowego, w którym odpady zbierane są w sposób selektywny, ale nie sposób stwierdzić, czy jest to stawka niższa. W uchwale brak bowiem określenia stawki "bazowej", a więc tej stawki od gospodarstwa domowego, w którym odpady zbierane są w sposób nieselektywny. Innymi słowy - stwierdzenie, czy określona stawka jest niższa czy nie, w sposób zgodny z art, 6 k ust. 3 ustawy jest możliwe tylko w ramach jednej metody ustalania wysokości opłaty, a nie różnych metod. Dlatego też poddaje się takiej

weryfikacji stawka określona w §2 ust. 2 zaskarżonej uchwały, dotyczy ona bowiem: odpadów zbieranych w sposób selektywny, jest niższa od stawki określonej w §2 ust. 1 uchwały i dotyczy tej samej metody.

W zakresie podniesionych przez skarżącego zarzutów co do sposobu kalkulacji wysokości opłat i naruszenia art. 6k ust. 2 ustawy odwołać się należy do przytaczanego już wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 28 listopada 2013 r., w którym Trybunał stwierdził, że art. 6k ust. 1 i 2 ustawy w zakresie, w jakim nie przewiduje maksymalnej wysokości opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi, jest niezgodny z art. 84 i art. 217 Konstytucji.

Ostatnią z podniesionych przez skarżącego kwestii, był charakter prawny, zawartych w uchwale przepisów dot. wejścia w życie tego aktu oraz naruszenia wymogów w tym zakresie.

W § 5 uchwały wskazano, że "Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa i obowiązuje od 1 lipca 2013 roku".

W ocenie Sądu taki zapis uchwały narusza art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych oraz niektórych innych aktów prawnych. Zgodnie z tym przepisem - Akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy.

Analiza art. 4 ust 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych... prowadzi do wniosku, że ustawodawca jako regułę uznał, iż akty prawa miejscowego wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia we właściwym dzienniku urzędowym. Wskazany przez ustawodawcę 14 dniowy okres *vacatio legis* ma służyć adresatom uchwalonego aktu prawnego do zapoznania się z jego treścią i przygotowania do realizacji zawartych w nim nakazów lub zakazów postępowania. Termin powyższy ma, jak trafnie zauważył to skarżący, jednak charakter terminu minimalnego, mającego czynić zadość zasadzie demokratycznego państwa prawnego określonej w art. 2 Konstytucji. Z uwagi na powyższe nie ma zatem przeszkód, aby organ stanowiący dał adresatom aktu prawa miejscowego więcej czasu, aniżeli owe ustawowe 14 dni, na przygotowanie się do jego przestrzegania. Takie rozwiązanie zostało jednocześnie wprost zaaprobowane przez ustawodawcę, który w art. 4 ust. 1 wskazanej ustawy wprost zastrzegł, że 14 dniowy okres *vacatio legis* nie ma zastosowania, jeżeli lokalny prawodawca zastrzeże dłuższy okres.

Uchwalony przez radę gminy przepis §5 skarżonej uchwały dotyczący daty wejścia w życie tego aktu nie spełnia wyżej omówionych standardów. Rada Gminy zawarła w nim dwie sprzeczne normy prawne - pierwszą, która nakazuje stosować zapisy przedmiotowego aktu od dnia następującego po upływie 14 dni od publikacji w dzienniku urzędowym, oraz drugą - zgodnie z którą stosowanie przepisów uchwały winno nastąpić do stanów faktycznych powstałych od dnia 1 lipca 2013 r.

Pojęcia "wejście w życie" i "moc obowiązująca" nie mają rozbieżnych zakresów, są to zakresy tożsame znaczeniowo.

Taki pogląd wyrażony został przez Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 30.03.1999 r. K 5/9S, w którym Trybunał zawarł wyraźne wskazanie, iż akt prawny nie może wejść w życie i nie posiadać mocy obowiązującej, nie może też posiadać mocy obowiązującej przed wejściem w życie (por. również wyrok TK z dnia 24.10.1995 r., K 14/95, OTK 1995, nr 2, poz. 12). W ocenie Trybunału Konstytucyjnego nazwy "wejście w życie" i "moc obowiązująca" są tożsame i służą do oznaczenia punktu na linii czasu, od którego następuje prawne kwalifikowanie stosunków społecznych przez pryzmat uchwalonych przepisów.

Mając powyższe na uwadze, Sąd na mocy art. 147 § 1 i art. 152 p.p.s.a. orzekł jak w sentencji.