



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 11 czerwca 2024 r.

Poz. 3343

WYROK NR I SA/WR 235/22 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 13 czerwca 2023 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w składzie następującym:

Przewodniczący

Sędziowie

Protokolant

SWSA Jarosław Horobiowski

SWSA Andrzej Cichoń (sprawozdawca)

AWSA Iwona Solatycka

Starszy specjalista Paulina Wódka

po rozpoznaniu w Wydziale I na rozprawie

w dniu 13 czerwca 2023 r.

sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego w Głogowie

na uchwałę Rady Miejskiej w Głogowie

z dnia 23 maja 2017 r. nr XXXV/357/17

w przedmiocie § 1 ust. 2, § 2 ust. 2 i § 8 uchwały w sprawie

wyboru metody ustalenia i wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami

komunalnymi oraz ustalenia stawki opłaty za pojemnik

I. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w części dotyczącej: całości § 1 ust. 2 i całości § 2 ust. 2 oraz części § 8 we fragmencie: „po upływie 14 dni od daty ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego”;

II. oddała skargę w pozostałej części.

Uzasadnienie

W dn. 23 maja 2017 r. Rada Miejska w Głogowie (dalej jako: organ) działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2016, poz. 446 dalej jako u.s.g.) oraz art. 6k ust.1 pkt 1 i 2, ust. 3 i 4 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U. z 2016 r., poz. 250 dalej jako u.c.p.g.) podjęła uchwałę nr XXXV/357/17 w sprawie wyboru metody ustalenia i wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ustalenia stawki opłaty za pojemnik (dalej jako Uchwała). Uchwała ta została ogłoszona w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego w dn. 1 czerwca 2017 r. Uchwała w § 1 ust. 2 ustalała wysokość opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi zbieranymi w sposób nieselektywny w nieruchomościach, na których zamieszkują mieszkańcy dla gospodarstwa domowego w ten sposób, że uzależniała ona wysokość opłaty od liczby mieszkańców zamieszkujących dane gospodarstwo domowe. Na przykład dla gospodarstwa domowego jednoosobowego ustalono kwotę 16,00 zł/miesięcznie a dla gospodarstwa domowego sześciuosobowego - 96,00 zł/miesięcznie. Natomiast w § 2 ust. 2 Uchwała w podobny sposób ustalała zróżnicowaną wysokość opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi zbieranymi w sposób selektywny dla poszczególnych gospodarstw domowych również uzależniając ją od ilości osób je zamieszkujących. Ponadto w § 8 postanowiono, że Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od daty ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego i obowiązuje od dnia 1 lipca 2017 roku.

Prokurator Rejonowy w Głogowie (dalej jako: Prokurator, Skarżący) złożył na tą Uchwałę skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu zaskarżając ją w części dotyczącej § 1 ust. 2 oraz § 2 ust. 2 oraz § 8 zarzucił naruszenie:

1. art. 7, art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz art. 6k ust. 1 pkt 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, art. 6j ust. 2 oraz 2a ustawy o utrzymaniu i czystości w gminach polegającym przyjęciu wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami od ilości osób wchodzących w skład gospodarstwa domowego, podczas gdy ustawa uprawnia Radę Gminy do ustalenia stawki ryczałtowej od gospodarstwa domowego bez względu na liczbę osób wchodzących w jego skład

2. art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i innych aktów prawnych polegającego na wskazaniu w § 8 uchwały dwóch dat wejścia w życie uchwały, w ten sposób, iż wskazano że uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od daty ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego, z mocą obowiązującą od 01 lipca 2017 r. W uzasadnieniu skargi Prokurator podniósł, że organ przekroczył delegację ustawową różnicując stawki od gospodarstwa domowego podczas gdy stawka ta powinna mieć charakter w pełni ryczałtowy i winna odpowiadać wzorcowi określone w art. 6j ust. 2 jako „jedna stawka opłaty”. Prokurator podniósł ponadto, że nie jest możliwe wskazanie dwóch dat wejścia w życie aktu prawnego jako całości, gdyż godzi to w zasadę demokratycznego państwa prawnego. Z tych względów Skarżący wniósł o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w całości.

W odpowiedzi na skargę organ wniósł o oddalenie skargi wskazując na jej bezzasadność.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu zważył co następuje:

Zgodnie z art. 3 § 1 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r. poz. 259) – dalej jako: p.p.s.a., sądy administracyjne sprawują kontrolę działalności administracji publicznej i stosują środki określone w ustawie. Stosownie do treści art. 3 § 2 pkt 5 p.p.s.a., kontrola ta obejmuje orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej. Zgodnie z art. 147 § 1 p.p.s.a., sąd uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o którym mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6, stwierdza nieważność tej uchwały lub aktu w całości lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególnie wyłącza stwierdzenie ich nieważności. Sąd administracyjny rozstrzyga w granicach danej sprawy jednak nie jest związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną (art. 134 § 1 p.p.s.a.).

Skarga zasługuje na uwzględnienie.

W pierwszej kolejności należy podnieść, że zaskarżona uchwała stanowi akt prawa miejscowego - ma bowiem charakter normatywny, generalny i abstrakcyjny. Brak jest zatem przeszkód, aby w razie stwierdzenia naruszenia prawa w stopniu istotnym – stosownie do treści art. 147 § 1 p.p.s.a. w związku z art. 91 ust. 4 u.s.g. Sąd mógł stwierdzić nieważność uchwały, w całości lub w części. Stosownie do wskazanego art. 147

§ 1 p.p.s.a. nieważna jest uchwała organu gminy sprzeczna z prawem. (chyba, że przepis szczególnie wyłącza możliwość stwierdzenia nieważności). W ustawie z dn. 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym przewidziano dwa rodzaje naruszeń prawa, które mogą być wywołane przez ustanowienie aktów uchwalanych przez organy gminy. Mogą to być naruszenia istotne lub nieistotne (art. 91 ust. 4 u.s.g.). Brak jest jednak ustawowego zdefiniowania obu naruszeń, co stwarza konieczność sięgnięcia do stanowiska wypracowanego w tym zakresie w doktrynie i w orzecznictwie. Za „istotne” naruszenie prawa uznaje się uchybienie prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Do istotnych wad uchwały, skutkujących stwierdzeniem jej nieważności, zalicza się naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję organów samorządu do podejmowania uchwał, naruszenie podstawy prawnej podjętej uchwały, naruszenie przepisów prawa ustrojowego oraz prawa materialnego poprzez wadliwą ich interpretację oraz przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał. W rozpatrywanej sprawie stwierdzić należy istotne naruszenie prawa.

W zaskarżonej uchwale w § 1 ust. 2 oraz § 2 ust. 2 doszło do przekroczenia delegacji ustawowej, ponieważ Rada Miejska różnicując wysokość stawki za gospodarowanie odpadami w zależności od wysokości składu osobowego gospodarstwa domowego posłużyła się kryterium nieznanym ustawie. Ponadto w § 8 zawarto dwie normy prawne wzajemnie się wykluczające, co również w sposób istotny narusza prawo.

Na wstępie wskazać należy, że Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w art. 94 stanowi: „Organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa”. Ustawa zasadnicza precyzyjnie stanowi o wydawaniu aktów prawa miejscowego na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego. W doktrynie prawniczej wskazuje się, że cechą aktów prawa miejscowego jest ich zależna pozycja w systemie źródeł prawa, co oznacza, że normy wyższego rzędu określają przesłanki ich tworzenia, ich przedmiot, zakres, i sposób regulacji prawnej (por. Dorota Dąbek, *Prawo miejscowe*, Warszawa 2007, s. 86). Dlatego za niedopuszczalne należy uznać takie akty prawa miejscowego, które wykraczają poza unormowania ustawowe. Tworzyłyby to stan niezgodności z podstawowymi założeniami prawnoustrojowymi: zasadą działania administracji publicznej na podstawie i w granicach prawa oraz zasadą hierarchiczności systemu prawnego. W orzecznictwie sądowym przyjmuje się, że w drodze aktu prawa miejscowego nie można ani rozszerzać, ani też ograniczać uprawnień i obowiązków adresatów danego aktu prawa miejscowego poza granice wynikające z ustawy upoważniającej do jego wydania (zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 10 czerwca 2011 r. sygn. IOSK 526/11 - wymieniony wyrok oraz pozostałe orzeczenia sądów administracyjnych przywołane w niniejszym uzasadnieniu publikowane są na stronach internetowych Naczelnego Sądu Administracyjnego: orzeczenia.nsa.gov.pl dalej jako CBOSA.) Art. 6k ust. 1 pkt 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach zawiera normę kompetencji prawodawczej. „Norma kompetencji prawodawczej to norma prawna, która przyznaje określonemu organowi państwa kompetencję prawodawczą, tj. przyznaje mu uprawnienie lub nakłada obowiązek ustanowienia (uchylenia bądź zmiany) normy prawnej o charakterze generalno – abstrakcyjnym w określonej formie. Wyróżnione trzy elementy normy kompetencji prawodawczej: 1) wskazanie podmiotu – organu państwa, 2) ustanowienie uprawnienia lub obowiązku ustanowienia normy prawnej generalno – abstrakcyjnej, 3) określenie rodzaju aktu normatywnego, w którym norma prawna generalno – abstrakcyjna ma zostać wyrażona, stanowią konstytutywne elementy tej normy.” (zob. M. Bogusz, *Wadliwość aktu prawa miejscowego*, Gdańsk 2008, s. 62). Nie może więc budzić wątpliwości, że rada gminy obowiązana jest przestrzegać zakresu upoważnienia udzielonego jej w ustawie.

Akty prawa miejscowego, ze względu na niesprzeczność systemu prawa, nie mogą wykraczać poza granice określone ustawowym upoważnieniem, a ich treść może być tylko i wyłącznie wykonaniem przepisów ustaw. Zasada legalności widziana w relacji z zasadą hierarchicznej budowy porządku prawnego wymaga, aby akty prawne niższego rzędu były zgodne z aktami prawnymi wyższego rzędu. W zaskarżonej Uchwale w § 1 ust. 2 oraz § 2 ust. 2 organ różnicując wysokość stawki za gospodarowanie odpadami w zależności od wysokości składu osobowego gospodarstwa wyraźnie przekroczył ustawowe upoważnienie. Zgodnie z art. 6k ust. 1 pkt 1 u.c.p.g. rada gminy, w drodze uchwały, dokona wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi spośród metod określonych w art. 6j ust. 1 i ust. 2 oraz ustali stawkę takiej opłaty; dopuszcza się stosowanie więcej, niż jednej metody ustalenia opłat na obszarze gminy. Stosownie do art. 6j ust. 2 u.c.p.g. w przypadku nieruchomości, o której mowa w art. 6c ust. 1, rada gminy może uchwalić jedną stawkę opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi od gospodarstwa domowego. Przepis art. 6j ust. 2a u.c.p.g. stanowi

natomiast, że rada gminy może zróżnicować stawki opłaty w zależności od powierzchni lokalu mieszkalnego, liczby mieszkańców zamieszkujących nieruchomość, odbierania odpadów z terenów wiejskich lub miejskich, a także od rodzaju zabudowy. Sąd zauważa, że art. 6j ust. 2a u.c.p.g. nie stanowi rozwinięcia normy prawnej zawartej w art. 6j ust. 2 u.c.p.g., w związku z tym wiązanie tych dwóch regulacji dla potrzeb wykładni art. 6j ust. 2 u.c.p.g. jest nieuprawnione.

Analizując szerzej to zagadnienie należy przede wszystkim zwrócić uwagę na istotne różnice w ukształtowaniu stanu prawnego obowiązującego w tym zakresie do dnia 31.01.2015 r. w stosunku do stanu prawnego obowiązującego od dnia 1.02.2015 r., tworzącego ramy prawne zaskarżonej uchwały. Otóż zarówno przed 1.02.2015 r., jak i po tej dacie, art. 6j ust. 2 u.c.p.g. stanowił, że w przypadku nieruchomości, o których mowa w art. 6c ust. 1 (to jest nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy), rada gminy może uchwalić jedną stawkę opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi od gospodarstwa domowego. Jednakże zróżnicowaną treść miał art. 6k ust. 4 u.c.p.g. W brzmieniu obowiązującym do dnia 31.01.2015 r. stanowił, że rada gminy określając warunki opłat zgodnie z metodą, o której mowa w art. 6j ust. 1 i ust. 2, może różnicować stawki opłat, wprowadzając zwolnienia przedmiotowe, ustanawiając dopłaty dla właścicieli nieruchomości, o których mowa w art. 6c ust. 1, spełniających ustalone przez nią kryteria lub określić szczegółowo zasady ustalania tych opłat. Natomiast w brzmieniu obowiązującym od dnia 1.02.2015 r. (i obowiązującym w dacie podjęcia zaskarżonej uchwały) art. 6k ust. 4 u.c.p.g. stanowił, że rada gminy w drodze uchwały może zwolnić w całości lub w części z opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy, w części dotyczącej gospodarstw domowych, w których dochód nie przekracza kwoty uprawniającej do świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej. Zestawienie tych dwóch wersji art. 6k ust. 4 u.c.p.g. nakazuje odczytanie wynikających z nich różnic normatywnych w zakresie ukształtowania modelu ustalania metod i stawek opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi, zwłaszcza w przypadku wyboru przez radę gminy metody przewidzianej w art. 6j ust. 2 u.c.p.g., to jest "od gospodarstwa domowego". Jakkolwiek bowiem art. 6j ust. 2 u.c.p.g. nieodmiennie stanowił, że w przypadku wyboru tej metody rada gminy może uchwalić jedną stawkę opłaty, jednakże art. 6k ust. 4 u.c.p.g. w brzmieniu obowiązującym do dnia 31.01.2015 r. wprost wskazywał, że także opłaty określone zgodnie z metodą, o której mowa w art. 6j ust. 2, mogą mieć stawki zróżnicowane, między innymi zgodnie ze szczegółowo określonymi przez radę gminy zasadami ustalania tych opłat. To uprawnienie rady gminy zostało jednak wykreślone z art. 6k ust. 4 u.c.p.g. w brzmieniu tego przepisu obowiązującym od dnia 1.02.2015 r.

Dokonując więc wykładni omawianych przepisów nie sposób pominąć tę istotną zmianę normatywną i traktować ją jako nieistniejącą lub nieistotną, skoro wprost rzutuje na sposób odczytania wyrażonej w art. 6j ust. 2 u.c.p.g. reguły „jednej stawki opłaty od gospodarstwa domowego”. Dostrzeżenie tej zmiany stanu prawnego prowadzi więc do wniosku, że o ile do dnia 31.01.2015 r. możliwe było różnicowanie stawek opłaty ustalonej metodą „od gospodarstwa domowego” ze względu na upoważnienie zawarte w art. 6k ust. 4 u.c.p.g., to od dnia 1.02.2015 r. różnicowanie stawek takiej opłaty nie jest już możliwe, a to ze względu na usunięcie z porządku prawnego upoważnienia przewidującego taką możliwość. Oznacza to, że stawka opłaty „od gospodarstwa domowego” od dnia 1.02.2015 r. miała charakter w pełni ryczałtowy i winna dokładnie odpowiadać wzorcowi określonemu w art. 6j ust. 2 jako „jedna stawka opłaty”, a różnicowanie wysokości stawek było możliwe wyłącznie przy dokonaniu przez radę gminy wyboru metody mnożnikowej, przewidzianej w art. 6j ust. 1 u.c.p.g. i przy zastosowaniu zarówno kryteriów wymienionych w tym przepisie, jak i kryteriów wskazanych w art. 6j ust. 2a u.c.p.g. Uznanie, tak jak chciałby organ w odpowiedzi na skargę, że art. 6j ust. 2a u.c.p.g. stanowi wyłączną i wystarczającą podstawę do różnicowania opłat, o których mowa zarówno w art. 6j ust. 1, jak i w art. 6j ust. 2, a więc ustalanych zarówno metodą mnożnikową, jak i ryczałtową, oznaczałoby, że zbędna byłaby co najmniej ta część art. 6k ust. 4 u.c.p.g., która odnosi się do możliwości różnicowania opłat (a nie do zwolnień z tych opłat). Przepisów prawa nie można jednak interpretować tak, by pewne ich fragmenty okazały się zbędne (*per non est*), toteż konieczne jest poszukiwanie innych związków logicznych pomiędzy analizowanymi przepisami u.c.p.g. Ponieważ ust. 2a art. 6j u.c.p.g. stanowi rozwinięcie i uszczegółowienie kryteriów różnicowania stawek opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, uprawnione jest uznanie, że nie zawiera on i nie wyraża upoważnienia do różnicowania stawek, a tylko precyzuje dopuszczalne kryteria takiego różnicowania. O dopuszczalności różnicowania stawek stanowi natomiast art. 6k ust. 4, który – w zależności od jego brzmienia – albo wyraźnie wskazuje na możliwość różnicowania także stawek określanych na podstawie art. 6j ust. 2 u.c.p.g. (w brzmieniu do dnia 31.01.2015 r.), albo zagadnienie to pomija (w brzmieniu od dnia 1.02.2015 r.), co wobec pozostawienia w mocy kategorycznej

formuły art. 6j ust. 2 u.c.p.g. („jedna stawka opłaty”) i braku przepisu szczególnego zezwalającego jednak na różnicowanie i takich opłat – prowadzi do wniosku o niedopuszczalności ich różnicowania od dnia 1.02.2015 r. Pogląd ten należy uznać za utrwalony w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego i nie budzący wątpliwości. Świadczą o tym wyroki tego Sądu: z dnia 6.05.2016 r. (II FSK 16/16), z dnia 9.02.2017 r. (II FSK 3080/16), z dnia 18.02.2019 r. (II FSK 3267/18), z dnia 12.08.2020 r. (II FSK 2113/19), z dnia 25.11.2020 r. (II FSK 1853/20), z dnia 2.02.2021 r. (III FSK 2593 i 2735/21), z dnia 3.02.2021 r. (III FSK 2349/21), z dnia 2.03.2021 r. (III FSK 2994/21), z dnia 24.03.2021 r. (III FSK 3367/21), z dnia 7.04.2021 r. (III FSK 3305/21), czy z dnia 6.07.2021 r. (III FSK 3350 i 3842/21-CBOSA). W reprezentatywnym dla przedstawionej linii orzeczniczej judykacie z dnia 6.07.2021 r. (III FSK 3842/21) Naczelny Sąd Administracyjny odwołując się do wypracowanego już wcześniej stanowiska prawnego skonkludował, że zgodnie z art. 6j ust. 1 i ust. 2 u.c.p.g. rada gminy może ustalić stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi od właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy, albo w zależności od liczby mieszkańców, ilości zużytej wody lub powierzchni lokalu mieszkalnego, albo od gospodarstwa domowego. W przypadku skorzystania z pierwszej możliwości rada gminy może także na podstawie art. 6j ust. 2a u.c.p.g. stosować łącznie różne kryteria różnicujące stawki opłaty; dodatkowych kryteriów różnicujących nie można natomiast stosować w przypadku wyboru metody ustalania stawki opłaty „od gospodarstwa domowego”. Podobnie w wyroku z dnia 7.04.2021 r. (III FSK 3305/21) Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że niedopuszczalne jest różnicowanie stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi „od gospodarstwa domowego” w zależności od liczby mieszkańców wchodzących w skład tego gospodarstwa, a określone w art. 6j ust. 2a u.c.p.g. kryteria różnicowania stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi (w tym liczby mieszkańców) nie mają zastosowania do stawek opłat ustalonych przy zastosowaniu metody „od gospodarstwa domowego”.

Sąd w składzie rozpoznającym skargę przedstawiony pogląd prawny w pełni podziela i stwierdza, że niedopuszczalność różnicowania stawek opłaty przy wyborze metody „od gospodarstwa domowego” (na podstawie art. 6j ust. 2 u.c.p.g.) dotyczy także zastosowanego w zaskarżonej uchwale kryterium liczby mieszkańców. Jak bowiem stwierdził Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 25.11.2020 r., II FSK 1853/20, katalog ujęty w art. 6j ust. 2a u.c.p.g. nie zawiera przesłanki różnicowania stawki opłaty w zależności od wielkości (liczebności) gospodarstwa domowego, gdyż liczba mieszkańców, o których mowa w tym przepisie, odnosi się do liczby mieszkańców zamieszkujących daną nieruchomość, a nie do liczby mieszkańców tworzących gospodarstwo domowe. Pojęcia „liczby mieszkańców zamieszkujących daną nieruchomość” nie można utożsamiać z pojęciem „gospodarstwa domowego”, gdyż osoby zamieszkujące nieruchomość nie muszą tworzyć ze sobą gospodarstwa domowego. Przesłanka ta znajduje więc zastosowanie w przypadku metody, o której mowa w art. 6j ust. 1 pkt 1 u.c.p.g., zgodnie z którym opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi jest obliczana jako iloczyn liczby mieszkańców zamieszkujących daną nieruchomość oraz stawki opłaty ustalonej na podstawie art. 6k ust. 1 u.c.p.g. W konsekwencji, w przypadku wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi rada gminy może ustalić jedną stawkę opłaty od gospodarstwa domowego, bez jej różnicowania w zależności od wielkości (liczebności) gospodarstwa. Reasumując należy więc stwierdzić, że przewidzianego w art. 6j ust. 2a u.c.p.g. kryterium różnicowania stawki opłaty w odniesieniu do „liczby mieszkańców zamieszkujących daną nieruchomość” nie można utożsamiać z parametrem wielkości gospodarstwa domowego.

Odnosząc się do drugiego zarzutu skargi zauważyć należy, że zaskarżona Uchwała została ogłoszona w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego w dn. 1 czerwca 2017 r. W § 8 wskazuje, że wchodzi w życie 14 dni od dnia ogłoszenia natomiast w drugiej części tego przepisu zawiera inną normę prawną z której wynika, że uchwała obowiązuje od 1 lipca 2017 r. Są to dwie różne daty a zatem przepis ten zawiera wewnętrzną sprzeczność. W orzecznictwie wskazuje się bowiem, że wejście w życie i uzyskanie mocy obowiązującej przez ustawę są zdarzeniami tożsamymi, polegającymi na rozpoczęciu od ich spełnienia się, prawnego kwalifikowania stosunków społecznych przez przepisy, które „weszły w życie” lub „uzyskały moc”. Ustawa nie może bowiem wejść w życie bez uzyskania przez nią mocy obowiązującej i odwrotnie - uzyskanie mocy obowiązującej oznacza wejście ustawy w życie (por. wyrok NSA z 27 listopada 2019 r. sygn. akt II FSK 1271/19 CBOSA; uchwała Sądu Najwyższego z 24 maja 1996 r., IPZP 12/96, OSNP/1197/1/8, orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 24 października 1995 r., K 14/95 - Orzecznictwo TK 1995 nr 2, poz. 12). Przyjęta zatem w Uchwale w § 8 regulacja jest nie do pogodzenia z zasadami demokratycznego państwa prawnego tj. art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Jak stanowi bowiem art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym,

urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Z art. 7 Konstytucji RP wynika, że organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Norma art. 88 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji RP stanowi natomiast, że warunkiem wejścia w życie ustaw, rozporządzeń oraz aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie a zasady i tryb ogłaszania aktów normatywnych określa ustawa. Zgodnie z art. 4 ust. 1 u.o.a. akty prawne zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane są w dziennikach urzędowych i wchodzi w życie po upływie 14 dni od ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy. Sąd podziela zatem argumentację Skarżącego przedstawioną w złożonym środku zaskarżenia, że treść § 8 Uchwały zawiera wewnętrzną sprzeczność przez co godzi w zasadę demokratycznego państwa prawnego i istotnie narusza art. 4 ust. 1 u.o.a. Data wejścia w życia aktu prawa miejscowego nie może bowiem budzić wątpliwości czy też wprowadzać w błąd. Z tych względów Sąd postanowił stwierdzić nieważność pierwszej części par.8 pozostawiając w mocy drugą część zaskarżonego przepisu wskazującą na jej obowiązywanie od dnia 1 lipca 2017. Okresem rozliczeniowym dla opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi jest miesiąc kalendarzowy. Uzasadnione jest więc twierdzenie, że wszelkie zmiany w wysokości tej opłaty powinny następować z pierwszym dniem miesiąca. Poza tym w ocenie Sądu intencją gminnego uchwałodawcy było, aby uchwała weszła w życie z 1 lipca 2017 r. W innym wypadku zamieszczenie § 8 byłoby w ogóle zbędne, skoro z mocy prawa uchwała weszłaby w życie 14 dni od publikacji.

Mając powyższe na uwadze na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. Sąd stwierdził nieważność Uchwały w części tj. § 1 ust. 2; § 2 ust. 2 oraz § 8 we fragmencie: „po upływie 14 dni od daty ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego”. Pozostały zakres zaskarżonej Uchwały odpowiada ustawowemu określeniu i dlatego Sąd, nie znajdując podstaw do jej uchylenia w całości, stosownie do art. 151 p.p.s.a., w pozostałej części skargę oddalił.