

Wojewódzki Sąd Administracyjny  
w Kielcach  
25-366 Kielce, ul. Prosta 10  
WYDZIAŁ I Ke, tel. 41/34-05-308/301

Dnia 26 lutego 2021 r.  
Sygn. akt I SA/Ke 421/20

W odpowiedzi należy podać  
sygnaturę akt Sądu

Spółdzielnia Budownictwa  
Mieszkaniowego „Sandomierz”  
ul. Baczyńskiego 18  
27-600 Sandomierz

## DORĘCZENIE ODPISU WYROKU

W wykonaniu zarządzenia z dnia 25 lutego 2021 r. sekretariat Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego doręcza Panu/Pani – jako Skarżącej– odpis wyroku z dnia 11 lutego 2021 r. wraz z uzasadnieniem.

Sekretarz

Starszy Inspektor Sądowy

*Anna Adamczyk*

## POUCZENIE

1. Od powyższego wyroku przysługuje skarga kasacyjna do Naczelnego Sądu Administracyjnego, w terminie 30 dni od daty doręczenia orzeczenia z uzasadnieniem, za pośrednictwem tutejszego Sądu, przy czym oddanie pisma w placówce Poczty Polskiej S.A. (będącej operatorem wyznaczonym w rozumieniu ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe), albo placówce pocztowej operatora świadczącego pocztowe usługi powszechne w innym państwie członkowskim Unii Europejskiej, Konfederacji Szwajcarskiej lub państwie członkowskim Europejskiego Porozumienia o wolnym Handlu (EFTA) – stronie umowy o europejskim Obszarze Gospodarczym, albo polskim urzędzie konsularnym jest równoznaczne z wniesieniem go do sądu (art. 83 § 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, t.j. Dz.U. z 2019 poz. 2325 z późn. zm. - zwanej dalej „p.p.s.a.”). Skarga kasacyjna złożona po upływie tego terminu zostanie odrzucona (art. 178 p.p.s.a.).
2. Skarga kasacyjna, pod rygorem odrzucenia, powinna być sporządzona przez pełnomocnika będącego adwokatem lub radcą prawnym albo doradcą podatkowym – w sprawach obowiązków podatkowych i celnych oraz w sprawach egzekucji administracyjnej związanej z tymi obowiązkami albo rzecznikiem patentowym – w sprawach własności przemysłowej.
3. Strona może wystąpić do Sądu o przyznanie jej prawa pomocy przez ustanowienie adwokata, radcy prawnego, doradcy podatkowego lub rzecznika patentowego. Wniosek w tym przedmiocie powinien być złożony na urzędowym formularzu według ustalonego wzoru. Złożenie tego wniosku wpływa na rozpoczęcie biegu terminu do wniesienia skargi kasacyjnej (art. 177 § 3 – 6

01.02.2021  
SPÓŁDZIELNIA BUDOWNICTWA  
MIESZKANIOWEGO  
„SANDOMIERZ”  
27-600 Sandomierz, ul. K. Baczyńskiego 18  
tel. (0-15) 832 20 54 NIP 864-00-06-375

202-137/21

p.p.s.a.)<sup>1</sup>.

4. Urzędowe formularze, o których mowa w pkt 3 są udostępniane w wojewódzkich sądach administracyjnych, Naczelnym Sądzie Administracyjnym, a także w Internecie pod adresem: <http://www.nsa.gov.pl>
5. Strony i ich przedstawiciele mają obowiązek zawiadomić sąd o każdej zmianie swojego zamieszkania, adresu do doręczeń lub siedziby. W razie zaniedbania tego obowiązku pismo sądowe pozostawia się w aktach sprawy ze skutkiem doręczenia, chyba że nowy adres jest sądowi znany (art. 70 § 1 i 2 p.p.s.a.).

---

<sup>1</sup> Art. 177. § 1. Skargę kasacyjną wnosi się do sądu, który wydał zaskarżony wyrok lub postanowienie, w terminie trzydziestu dni od dnia doręczenia stronie odpisu orzeczenia z uzasadnieniem.

§ 2. Termin do wniesienia skargi kasacyjnej dla stron wiąże również prokuratora, Rzecznika Praw Obywatelskich i Rzecznika Praw Dziecka. Jeżeli jednak orzeczenia nie doręcza się stronie prokurator, Rzecznik Praw Obywatelskich i Rzecznik Praw Dziecka mogą w terminie trzydziestu dni od dnia wydania orzeczenia wystąpić o sporządzenie uzasadnienia orzeczenia i wnieść skargę kasacyjną w terminie trzydziestu dni od dnia doręczenia odpisu orzeczenia z uzasadnieniem.

§ 3. W razie ustanowienia w ramach prawa pomocy adwokata, radcy prawnego, doradcy podatkowego lub rzecznika patentowego po wydaniu orzeczenia, na wniosek złożony przez stronę, której doręcza się odpis orzeczenia z uzasadnieniem sporządzonym z urzędu, albo przez stronę, która zgłosiła wniosek o sporządzenie uzasadnienia orzeczenia, termin do wniesienia skargi kasacyjnej biegnie od dnia zawiadomienia pełnomocnika o jego wyznaczeniu, jednak nie wcześniej niż od dnia doręczenia stronie odpisu orzeczenia z uzasadnieniem.

§ 4. Jeżeli pełnomocnik wyznaczony na podstawie art. 253 § 2 nie stwierdza podstaw do wniesienia skargi kasacyjnej, składa w sądzie, w terminie do wniesienia skargi kasacyjnej, sporządzoną przez siebie opinię w tym przedmiocie wraz z odpisem dla strony, dla której został ustanowiony. Sąd doręcza odpis opinii stronie. Termin do wniesienia skargi kasacyjnej przez stronę biegnie od dnia doręczenia odpisu opinii, o czym sąd poucza stronę, dokonując doręczenia.

§ 5. Przepisu § 4 zdanie trzecie nie stosuje się, jeżeli sąd stwierdzi, że opinia nie została sporządzona z zachowaniem zasad należytej staranności. W takim przypadku sąd zawiadamia o tym właściwą okręgową radę adwokacką, radę okręgowej izby radców prawnych, Krajową Radę Doradców Podatkowych lub Krajową Radę Rzeczników Patentowych, która wyznacza innego pełnomocnika.

§ 6. W przypadku odmowy przyznania prawa pomocy w zakresie obejmującym ustanowienie adwokata, radcy prawnego, doradcy podatkowego lub rzecznika patentowego na wniosek, o którym mowa w § 3, bieg terminu do wniesienia skargi kasacyjnej nie może rozpocząć się wcześniej niż od dnia doręczenia stronie postanowienia, a jeżeli strona wnieśli środek zaskarżenia na to postanowienie - wcześniej niż od dnia doręczenia postanowienia kończącego postępowanie w tym przedmiocie.

## **POUCZENIE O WARUNKACH WNOŠZENIA PISM ORAZ DORĘCZANIA PISM PRZEZ SĄD ZA POMOCĄ ŚRODKÓW KOMUNIKACJI ELEKTRONICZNEJ**

1. Pisma do sądu administracyjnego można wnieść w formie dokumentu elektronicznego przez elektroniczną skrzynkę podawczą sądu (art. 12b § p.p.s.a.). Elektroniczna skrzynka podawcza sądu jest zlokalizowana na elektronicznej platformie usług administracji publicznej (ePUAP). W celu wniesienia takiego pisma do sądu strona powinna posiadać konto na platformie ePUAP. Instrukcja zakładania konta dostępna jest pod adresem: <https://epuap.gov.pl/wps/portal>. Pisma wysłane na adres elektroniczny sądu (adres e-mail), czyli z pominięciem elektronicznej skrzynki podawczej sądu, nie wywołują skutków prawnych, które ustawa - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnym wiąże ze złożeniem pisma procesowego.
2. Każde pismo w formie dokumentu elektronicznego powinno zawierać adres elektroniczny (tj. adres na platformie ePUAP). W przypadku niewskazania adres elektronicznego przyjmuje się, że właściwym jest ten adres, z którego nadano pismo wniesione w formie dokumentu elektronicznego (art. 46 § 2a i 2d p.p.s.a.).
3. Strony i ich przedstawiciele mają obowiązek zawiadamiać sąd o każdej zmianie miejsca zamieszkania, adresu do doręczeń, w tym adresu elektronicznego, lub siedziby. W razie zaniedbania tego obowiązku pisma wysłane na dotychczasowy adres pozostawia się w aktach ze skutkiem doręczenia, chyba że nowy adres jest sądowi znany (art. 70 § 1 i 2 p.p.s.a.).
4. Pismo i załączniki wnoszone w formie dokumentu elektronicznego powinny zostać podpisane przez stronę albo jej przedstawiciela ustawowego lub pełnomocnika kwalifikowanym podpisem elektronicznym, podpisem zaufanym albo podpisem osobistym (art. 46 § 2a i 2b p.p.s.a.).
5. Do pisma w formie dokumentu elektronicznego nie dołącza się jego odpisów (art. 47 § 3 p.p.s.a.). Zamiast odpisu pisma strona zobowiązana jest do uiszczenia opłaty kancelaryjnej za sporządzenie wydruków takiego pisma i jego załączników wniesionych w formie dokumentu elektronicznego w celu ich doręczenia stronom, które nie posługują się środkami komunikacji elektronicznej do odbioru pism (art. 235a p.p.s.a.).
6. Datą wniesienia pisma w formie dokumentu elektronicznego jest określona w urzędowym poświadczeniu odbioru data wprowadzenia pisma do systemu teleinformatycznego sądu (art. 83 § 5 p.p.s.a.).
7. Wniesienie pisma do sądu w formie dokumentu elektronicznego jest równoznaczne z żądaniem doręczenia korespondencji z sądu za pomocą środków komunikacji elektronicznej. Pisma sądu mogą być doręczane stronie za pomocą środków komunikacji elektronicznej również w przypadku, gdy strona składa do sądu pisma w postaci papierowej, jeżeli wystąpi ona do sądu o takie doręczenie i wskaże sądowi adres elektroniczny albo wyrazi zgodę na doręczanie pism za pomocą tych środków i wskaże sądowi adres elektroniczny (art. 74a § 1 p.p.s.a.). W przypadku niewskazania adresu elektronicznego doręczenie pism przez sąd następuje na adres zamieszkania, a w razie jego braku - na adres do doręczeń, lub siedziby strony, jej przedstawiciela ustawowego lub pełnomocnika (art. 46 § 2d p.p.s.a.).



## WYROK

### W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 11 lutego 2021 r.

**Wojewódzki Sąd Administracyjny w Kielcach**

w składzie następującym:

Przewodniczący	<b>Sędzia WSA Magdalena Chraniuk-Stępniaik</b>
Sędziowie	<b>Sędzia WSA Artur Adamiec</b>
	<b>Sędzia WSA Mirosław Surma (spr.)</b>

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w dniu 11 lutego 2021 r.

sprawy ze skargi Spółdzielni Budownictwa Mieszkaniowego „Sandomierz”  
w Sandomierzu

na uchwałę Rady Miasta Sandomierza

z dnia 15 października 2020 r. nr XXV/291/2020

w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi

- 1. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w całości;**
- 2. zasądza od Rady Miasta Sandomierza na rzecz Spółdzielni Budownictwa Mieszkaniowego „Sandomierz” w Sandomierzu kwotę 300 (trzysta) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.**



Właściwe podpisy na oryginale.

Za zgodność z oryginałem

świadczy .....  
Starszy Inspektor Sądowy

*Anna Adamczyk*  
Anna Adamczyk

### **Uzasadnienie**

1. Rada Miasta Sandomierza („organ”) podjęła w dniu 15 października 2020 r. uchwałę nr XXV/291/2020 w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi („uchwała”). W § 1 tego aktu dokonano wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi od właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy z podziałem na nieruchomości jednorodzinne i wielorodzinne. W § 4 wskazano, że uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Świętokrzyskiego z mocą obowiązującą od 01.01.2021 r.

1.1 W podstawie prawnej uchwały powołano art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1 i art. 41 ust. 1 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (j. t. Dz. U. z 2020 r., poz.713 ze zm.), dalej: „u.s.g.”, oraz art. 6k ust. 1 pkt 1 ustawy z 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (j. t. Dz.U. z 2020 r., poz.1439), dalej: „u.c.p.g”.

1.2 W uzasadnieniu uchwały wskazano, że zgodnie z art. 6c ust 1 u.c.p.g., gminy są obowiązane do zorganizowania odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy. Wypełniając dyspozycje art. 6k ust 1 pkt 1 tej ustawy rada gminy w drodze uchwały zobowiązana jest dokonać wyboru jednej z określonych w art. 6j ust 1 i 2 metod ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi powstającymi na nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy, oraz ustalić stawkę takiej opłaty. W uchwale, jako metodę ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi na terenie nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy, przyjęto dopuszczone tą ustawą rozwiązanie mieszane. Dla nieruchomości zamieszkałych jednorodzinnych jako iloczyn liczby mieszkańców zamieszkujących daną nieruchomość oraz stawki opłaty, a w przypadku nieruchomości zamieszkałych wielorodzinnych iloczyn ilości zużytej wody z danej nieruchomości w m<sup>3</sup> oraz stawki opłaty. Wprowadzenie nowej metody dla części nieruchomości jest najbardziej sprawiedliwe w stosunku do mieszkańców Miasta. Metoda ta ma na celu uszczelnienie systemu poprzez włączenie tych właścicieli nieruchomości, którzy nie deklarują zamieszkania na terenie Sandomierza. Do tej pory w wielu przypadkach deklarowana liczba mieszkańców nieruchomości, a w szczególności w zabudowie wielorodzinnej, gdzie brak jest możliwości ustalenia przez gminę bezpośredniej liczby deklarowanych osób zamieszkujących, według której liczona była opłata za gospodarowanie odpadami,

była zaniżana. Osoby wynajmujące mieszkania nie zgłaszały rzeczywistej ilości osób, na co wskazywało rzeczywiste zużycie wody i ilość wystawionych odpadów. Metoda określenia opłaty na podstawie zużycia wody pozwala ograniczyć opisane wyżej zjawisko, gdyż każda zamieszkująca nieruchomość osoba (i osoba tam przebywająca) generuje zużycie wody niezależnie, czy została przez właściciela nieruchomości zgłoszona, jako wytwórca odpadów czy też obowiązek ten nie został dopełniony. Dla przypadków, w których nie będzie można ustalić rozliczenia opłat w oparciu o zużytą wodę lub będzie to utrudnione, przyjmuje się opłatę jako iloczyn liczby mieszkańców zamieszkujących nieruchomości oraz stawki opłaty określonej odrębną uchwałą, na co zezwala ustawa w art. 6k ust. 1 pkt 1.

2. Na powyższą uchwałę Spółdzielnia Budownictwa Mieszkaniowego „Sandomierz” w Sandomierzu, dalej: „spółdzielnia”, złożyła skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach.

2.1 Podała, że *vacatio legis* zaskarżonej uchwały jeszcze nie upłynął i może ona być przedmiotem oceny sądownoadministracyjnej. Brak jest podstaw do przyjęcia, że strona musi odczekać aż uchwała, która w jej ocenie zawiera postanowienia naruszające jej interes prawny, wejdzie w życie. Stanowiący podstawę legitymacji procesowej z art. 101 ust. 1 u.s.g. zarzut naruszenia uchwałą organu gminy interesu prawnego lub uprawnienia rozumiany jest jako subiektywne twierdzenie skarżącego, że konkretna uchwała dotyczy jego statusu prawnego, tj. sfery praw i obowiązków. Sam fakt podjęcia uchwały może rodzić u strony przekonanie o naruszeniu jej interesu prawnego. W niniejszej sprawie mamy do czynienia z uchwałą, której podjęcie rodzi przekonanie o naruszeniu jej interesu prawnego. Skarżąca jest zarządcą nieruchomości, która ponosi koszty opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

2.2 Sformułowanie zawarte w § 4 uchwały o treści: „Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Świętokrzyskiego z mocą obowiązującą od 1 stycznia 2021 r.” w sposób istotny narusza postanowienia art. 4 ust. 1 ustawy z 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r., poz. 1461), dalej: „ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych”. Akty prawa miejscowego stanowione przez organ samorządu, a takimi aktami są m.in. uchwały mające charakter prawa miejscowego, podlegają ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku

## Sygn. akt I SA/Ke 421/20

urzędowym i wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia chyba, że dany akt normatywny określi termin dłuższy. W uzasadnionych przypadkach akty normatywne, z wyjątkiem przepisów porządkowych, mogą wchodzić w życie w terminie krótszym niż czternaście dni, a jeżeli ważny interes państwa wymaga natychmiastowego wejścia w życie aktu normatywnego i zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie, dniem wejścia w życie może być dzień ogłoszenia tego aktu w dzienniku urzędowym (art. 4 ust. 2 tej ustawy). Przepis art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych stanowi powszechnie obowiązującą normę, która posiada kategoryczny charakter. Zgodnie z wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego z 14 czerwca 2011 r. sygn. akt II GSK 632/10 przepis ten ma zastosowanie zarówno w przypadku, gdy dany akt nie zawiera postanowień dotyczących wejścia w życie aktu normatywnego, jak też wówczas, gdy wskazuje on termin wejścia w życie w sposób nieprawidłowy. Obowiązek wprowadzenia *vacatio legis* do aktów normatywnych wynika z zasady bezpieczeństwa prawnego, pewności obrotu prawnego, poszanowania praw nabytych czy ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, które wywodzą się z zasady demokratycznego państwa prawnego, wyrażonej w art. 2 Konstytucji RP. Z przepisów ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych wynika, że warunkiem wejścia w życie uchwały, stanowiącej akt prawa miejscowego, jest jej ogłoszenie w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Uchwała narusza postanowienia § 44 ust. 1 i § 45 ust. 1 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” z uwagi na to, że wskazane wyżej postanowienie zawiera dwie wykluczające się wzajemnie normy prawne. Z § 44 ust. 1 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” wynika, że uchwały wchodzi w życie w całości w jednym terminie. Z kolei § 45 ust. 1 załącznika do cytowanego rozporządzenia określa brzmienie przepisów o wejściu w życie uchwały. Postanowienia te, zgodnie z § 143 załącznika do rozporządzenia, mają zastosowanie do projektów aktów prawa miejscowego (uchwał jednostek samorządu terytorialnego). Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu z 24 października 1995 r. sygn. akt K 14/95 orzekł, że wejście w życie może być rozumiane jedynie jako nadanie mocy obowiązującej określonymu aktowi (przepisowi) normatywnemu, a przy dwu wykluczających się normach prawnych należy dać prymat normie, która jest zgodna z zasadami państwa prawnego.

2.3 Unormowania uchwały są wprost sprzeczne z art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji RP, który jest punktem odniesienia przy stosowaniu wszystkich norm prawnych. Świadczy o tym brak uzasadnienia dla odmiennego potraktowania mieszkańców zamieszkałych w nieruchomości wielolokalowej i mieszkańców zamieszkałych nieruchomości jednorodzinnej. Wynikająca z uchwały tzw. „odpowiedzialność zbiorowa” mieszkańców zamieszkałych w nieruchomości wielolokalowej jest całkowicie bezzasadna. W założeniu organu brak jest możliwości personalizacji - wśród mieszkańców zamieszkałych w nieruchomości wielolokalowej - osób nie stosujących segregacji odpadów, ale nie jest to podstawą do stosowania w stosunku do wszystkich mieszkańców zamieszkałych w nieruchomości wielolokalowej tzw. „odpowiedzialności zbiorowej”. Brak możliwości personalizacji osób nie stosujących segregacji odpadów odnosi się także do mieszkańców zamieszkałych nieruchomościach jednorodzinnych. Przy obciążeniu opłatą za odpady nieuzasadnione jest jakiegokolwiek uprzywilejowanie mieszkańców zamieszkałych w nieruchomościach jednorodzinnych, którzy mimo braku segregacji odpadów przez niektórych z nich będą ponosili opłaty niższe od mieszkańców zamieszkałych w nieruchomości wielolokalowej w sytuacji braku segregacji odpadów przez niektórych spośród nich.

2.4 Spółdzielnia wniosła o stwierdzenie nieważności uchwały oraz zasądzenie kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego, według norm prawem przepisanych. Nadto wniosła o przeprowadzenie przez sąd na podstawie art. 106 § 3 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (j. t. Dz. U. z 2019 r., poz. 2325), dalej: „p.p.s.a.”, dowodu uzupełniającego z protokołów komisji gospodarki komunalnej handlu i usług, na okoliczność wysokości stawek opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi zaproponowanych przez burmistrza.

3. W odpowiedzi na skargę organ wniósł o jej oddalenie i zasądzenie na jego rzecz kosztów postępowania.

3.1 Art. 6k ust. 3 u.c.p.g. deleguje na radę gminy określenie stawki opłaty podwyższonej za gospodarowanie odpadami komunalnymi, jeżeli właściciel nieruchomości nie wypełnia obowiązku zbierania odpadów komunalnych w sposób selektywny. W uchwale XXV/292/2020 Rady Miasta Sandomierza z 15 października 2020 r. w sprawie ustalenia stawki opłaty za gospodarowanie odpadami



komunalnymi od właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy obowiązek ustawy został zrealizowany poprzez § 1 ust. 3 oraz ust.5.

3.2 Akt normatywny powinien wchodzić w życie w jednym terminie, wyjątek czyni ustawodawca w § 44 rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie zasad techniki prawodawczej dla przepisów uchylających, przejściowych i dostosowujących. Zaskarżone uchwały mieszczą się w pierwszej kategorii. Również zapis „o wejściu w życie z mocą obowiązująca od dnia ....” nie sprzeciwia się dyspozycji § 45 tych zasad. Pogląd, że akt może obowiązywać, mimo że nie wszedł jeszcze w życie jest ugruntowany w doktrynie (zob. np. S. Wronkowska, M. Zieliński, Komentarz do zasad techniki prawodawczej, Warszawa 2004, s. 109-110). Pamiętać należy przy tym o treści art. 88 ust. 1 Konstytucji RP, który to przepis uzależnia wejście w życie rozporządzenia od jego wcześniejszego ogłoszenia. Zatem uprawniony jest pogląd, że nie każdy akt prawny, który wszedł w życie jest aktem obowiązującym (zob. M. Jędrzejczak, Wejście w życie a obowiązywanie aktu normatywnego, Poznań 2007, jak też wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 2 lipca 2007 r., K 41/05).

3.3 Art. 6j ust. 1 pkt 2 u.c.p.g. dopuszcza stosowanie metody ustalania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi jako iloczyn ilości zużytej wody z danej nieruchomości oraz stawki opłaty. Wbrew stronie skarżącej ustawodawca w żadnym miejscu nie wskazuje na to, że zużycie powinno dotyczyć okresu którego dotyczy opłata. Wręcz przeciwnie zgodnie z art. 6j ust. 3e u.c.p.g. zasady ustalania ilości zużytej wody na potrzeby ustalania wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi pozostawia w kompetencji rady gminy. Uśrednione zużycie na podstawie 12 miesięcy kalendarzowych uwzględnia cykliczną zmienność zużycia wody w gospodarstwie w ciągu roku. Na szczególne podkreślenie zasługuje fakt, że wszystkie metody wycień określił w ustawie są oderwane z założenia od ilości wytwarzanych odpadów. Żadna z nich nie uwzględnia ilości śmieci faktycznie wytwarzanych przez mieszkańców.

3.4 Ustalanie stawek opłat należy do wyłącznej kompetencji rady gminy. Zgodnie z art. 6k ust. 2 u.c.p.g. 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 przeznaczenie wpływów z opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi ust. 2-2b i 2d; 4) przypadki, w których

## Sygn. akt I SA/Ke 421/20

właściciele nieruchomości wytwarzają odpady nieregularnie, w szczególności to, że na niektórych nieruchomościach odpady komunalne powstają sezonowo. Stawki muszą zostać określone z zachowaniem art. 6k ust. 2a. Natomiast wykonanie uchwały jest wyłącznym zadaniem organu wykonawczego. O tym czy gmina w sposób prawidłowy, tj. zgodny z art. 6r u.c.p.g., gospodaruje środkami pochodzącymi z opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi decyduje badanie sprawozdania rocznego z wykonania budżetu gminy, w którym zgodnie z art. 2e ujmuje się informacje o wysokości zrealizowanych w danym roku dochodów z tytułu opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz wydatków poniesionych na funkcjonowanie systemu gospodarowania odpadami komunalnymi z wyszczególnieniem kosztów, o których mowa w ust. 2-2c, wraz z objaśnieniami. Tym samym za przedwczesny należy uznać zarzut uchwalenia zbyt niskich stawek oraz naruszenia dyspozycji art. 6k ust 1 i ust.3 (cytowane przepisy nie dotyczą uzasadnienia skargi) oraz naruszenia dyspozycji art. 6h ust. 1 -2d (nie ma takiego artykułu w u.c.p.g. ).

3.5 Uchwała XXV/292/2020 Rady Miasta Sandomierza z 15 października 2020 r. w sprawie ustalenia stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi od właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy określa sposób ustalenia ilości zużytej wody na potrzeby określenia wysokości opłaty od właściciela nieruchomości wielorodzinnej w sposób jasny i precyzyjny. Zgodnie z art. 2 ust. 3 u.c.p.g. jeżeli nieruchomość jest zabudowana budynkiem wielolokalowym, w którym ustanowiono odrębną własność lokalu, obowiązki właściciela nieruchomości wspólnej oraz właściciela lokalu obciążają wspólnotę mieszkaniową albo spółdzielnię mieszkaniową. Zgodnie z ust. 3a pkt 2 wspólnota mieszkaniowa ponosi wynikające z ustawy opłaty bez ograniczeń, a każdy właściciel lokalu - w części: odpowiadającej stosunkowi ilości zużytej wody w lokalu do ilości zużytej wody we wszystkich lokalach - w przypadku metody ustalenia opłaty, o której mowa w art. 6j 1 pkt 2; natomiast w myśl ust. 3b osoba, której służy spółdzielcze prawo do lokalu, lub osoba faktycznie zamieszkująca lokal należący do spółdzielni mieszkaniowej nie jest obowiązana do wykonywania obowiązków właściciela nieruchomości wynikających z ustawy. Ustawa u.c.p.g. nie precyzuje natomiast sposobu realizacji obowiązku ustalenia wysokości opłaty przez wspólnotę mieszkaniową lub spółdzielnię mieszkaniową od właściciela lokalu, osoby, której służy spółdzielcze prawo do lokalu lub osoby faktycznie zamieszkującej lokal.

## Sygn. akt I SA/Ke 421/20

Zgodnie z art. 6m 1c u.c.p.g., w przypadku nieruchomości zabudowanej budynkiem wielolokalowym, wspólnota mieszkaniowa lub spółdzielnia mieszkaniowa może żądać od właściciela lokalu, osoby, której służy spółdzielcze prawo do lokalu lub osoby faktycznie zamieszkującej lokal podania danych niezbędnych do ustalenia wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. W kwestii dotyczącej pawilonów handlowych i innych prowadzących działalność gospodarczą to na mocy uchwały Nr XXV/290/2020 Rady Miasta Sandomierza z 15 października 2020 w sprawie uchylenia uchwały w sprawie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne wszystkie nieruchomości na których nie zamieszkują mieszkańcy powstają odpady komunalne zobligowane są do zawarcia indywidualnych umów na odbiór odpadów z podmiotem prowadzącym działalność w przedmiotowym zakresie.

3.6 Niezasadny jest zarzut odmiennego traktowanie mieszkańców. Zgodnie z art. 6k ust. 1 u.c.p.g. dopuszcza się stosowanie więcej niż jednej metody ustalania opłat na obszarze jednej gminy. W uchwale, jako metodę ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi na terenie nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy, przyjęto dopuszczone ustawą rozwiązanie mieszane: dla zamieszkałych nieruchomości jednorodzinnych jako iloczyn liczby mieszkańców zamieszkujących daną nieruchomość oraz stawki opłaty, a w przypadku nieruchomości zamieszkałych wielorodzinnych iloczyn ilości zużytej wody z danej nieruchomości w m<sup>3</sup> oraz stawki opłaty. Wprowadzenie nowej metody dla części nieruchomości jest najbardziej sprawiedliwe w stosunku do mieszkańców Miasta. Metoda ta ma na celu uszczelnienie systemu poprzez włączenie tych właścicieli nieruchomości, którzy nie deklarują zamieszkania na terenie Sandomierza. Do tej pory w wielu przypadkach deklarowana liczba mieszkańców nieruchomości, a w szczególności w zabudowie wielorodzinnej, gdzie brak jest możliwości ustalenia przez gminę bezpośredniej liczby deklarowanych osób zamieszkujących, według której liczona była opłata za gospodarowanie odpadami, była zaniżana. Osoby wynajmujące mieszkania nie zgłaszały rzeczywistej ilości osób, na co wskazywało rzeczywiste zużycie wody i ilość wystawionych odpadów. Metoda określenia opłaty na podstawie zużycia wody pozwala ograniczyć opisane wyżej zjawisko, gdyż każda zamieszkująca nieruchomość osoba (i osoba tam przebywająca) generuje zużycie wody niezależnie, czy została przez właściciela nieruchomości i zgłoszona, jako wytwórca odpadów czy też obowiązek ten nie został dopełniony. Dla przypadków, w

których nie będzie można ustalić rozliczenia opłat w oparciu o zużytą wodę lub będzie to utrudnione, przyjmuje się opłatę jako iloczyn liczby mieszkańców zamieszkujących nieruchomości oraz stawki opłaty określonej odrębną uchwałą, na co zezwala u.c.p.g.

**4. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Kielcach zważył, co następuje:**

Skarga zasługiwała na uwzględnienie.

4.1 W myśl art. 1 § 1 i § 2 ustawy z 25 lipca 2002 r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych (j. t. Dz. U. z 2021 r., poz.137) sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej. W świetle art. 3 § 2 pkt 5 p.p.s.a. sądy administracyjne właściwe są w sprawach kontroli zgodności z prawem uchwał organów jednostek samorządu terytorialnego oraz aktów organów administracji rządowej stanowiących przepisy prawa miejscowego. Sąd administracyjny dokonuje wskazanej kontroli według stanu prawnego istniejącego w dacie podejmowania przez organ aktu stanowiącego przedmiot zaskarżenia, a zgodnie z art. 134 § 1 p.p.s.a. wskazana kontrola sądowa dokonywana jest w granicach sprawy, zaś sąd administracyjny orzekając w jej granicach, nie jest – co do zasady - związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną.

4.2 Na wstępie należało odnotować, że sąd rozpoznał niniejszą sprawę na posiedzeniu niejawnym na podstawie art. 15z(4) ust. 3 ustawy o COVID. Zgodnie z tym przepisem przewodniczący może zarządzić przeprowadzenie posiedzenia niejawnego, jeżeli uzna rozpoznanie sprawy za konieczne, a przeprowadzenie wymaganej przez ustawę rozprawy mogłoby wywołać nadmierne zagrożenie dla zdrowia osób w niej uczestniczących i nie można przeprowadzić jej na odległość z jednoczesnym bezpośrednim przekazem obrazu i dźwięku. Na posiedzeniu niejawnym w tych sprawach sąd orzeka w składzie trzech sędziów. W będącej przedmiotem kontroli sądowej sprawie Przewodniczący Wydziału zarządzeniem z 8 stycznia 2021 r. skierował sprawę do rozpoznania na posiedzeniu niejawnym.

4.3 Przedmiot zaskarżenia w niniejszej sprawie stanowi - wydana na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1 i art. 41 ust. 1 u.s.g. oraz art. 6k ust. 1 pkt 1 u.c.p.g.

- uchwała nr XXV/291/2020 Rady Miasta Sandomierza z 15 października 2020 r. w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Zgodnie z art. 101 u.s.g. każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały

## Sygn. akt I SA/Ke 421/20

naruszone uchwałą lub zarządzeniem, podjętymi przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej, może zaskarżyć uchwałę lub zarządzenie do sądu administracyjnego (ust. 1), przy czym w sprawach, o których mowa w ust. 1, stosuje się odpowiednio art. 94 (ust. 4). Stosownie do art. 94 ust. 1 u.s.g. nie stwierdza się nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy po upływie jednego roku od dnia ich podjęcia, chyba że uchybiono obowiązkowi przedłożenia uchwały lub zarządzenia w terminie określonym w art. 90 ust. 1, albo jeżeli są one aktem prawa miejscowego. W doktrynie przyjmuje się, że treść Konstytucji RP pozwala wyodrębnić podstawowe elementy służące zdefiniowaniu współczesnego normatywnego pojęcia „akt prawa miejscowego”: jest to podstawowe źródło prawa powszechnie obowiązującego; obowiązuje powszechnie na obszarze działania organów, które go ustanowiły (a więc lokalnie); jest stanowiony na podstawie i w granicach ustaw; jest stanowiony przez organy samorządu terytorialnego lub terenowe organy administracji rządowej; został ogłoszony (ogłoszenie na zasadach i w trybie określonym w ustawie jest warunkiem jego wejścia w życie). Przyjmuje się, że uchwała podjęta przez radę gminy będzie aktem prawa miejscowego, jeżeli będzie to akt normatywny, zawierający normy abstrakcyjne i generalne. Charakter normatywny aktu oznacza, że akt taki musi wyznaczać adresatom pewien sposób zachowania się. Z kolei generalny charakter mają te normy, które określają adresata poprzez wskazanie cech, nie zaś poprzez wymienienie z imienia (nazwy). Generalny charakter może też dotyczyć odniesienia do nazw instytucji, władz publicznych, a więc do nazw generalnych szczególnego rodzaju. Abstrakcyjność normy wyraża się natomiast w tym, że nakazywane, zakazywane albo dozwolone postępowanie ma mieć miejsce w pewnych, z reguły powtarzalnych okolicznościach, nie zaś w jednej konkretnej sytuacji. Ponadto akty prawa miejscowego mają charakter powszechny. Adresatami tych aktów mogą być zarówno wszystkie podmioty, jak też niektóre ich kategorie (por. D. Dąbek, *Prawo miejscowe*, Wolters Kluwer Business, s. 72 i 74-75).

Zdaniem sądu, zaskarżona uchwała posiada ww. cechy aktu prawa miejscowego. W szczególności podkreślenia wymaga generalno-abstrakcyjny charakter tego uregulowania, którego treścią jest nałożenie obowiązków na właścicieli nieruchomości znajdujących się na obszarze miasta Sandomierz. Skarżąca spółdzielnia złożyła skargę w trybie art. 101 ust. 1 u.s.g. i w ocenie sądu wykazała, że zaskarżona uchwała wpływa jej na sferę prawnomaterialną, dlatego

## Sygn. akt I SA/Ke 421/20

należało przyjąć, że posiada ona legitymację procesową do zaskarżenia przedmiotowej uchwały.

4.4 Przechodząc do merytorycznego rozpoznania sprawy należy wskazać, że -stosownie do art. 147 § 1 p.p.s.a. - sąd uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których 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 szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności. Unormowanie to nie określa, jakiego rodzaju naruszenia prawa są podstawą do stwierdzenia przez sąd nieważności uchwały. Doprecyzowanie przesłanek określających kompetencje sądu administracyjnego w tym względzie następuje w ustawach samorządowych. Z tych względów przepis ten należy stosować wraz z art. 91 u.s.g., zgodnie z którym uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne (ust. 1). W przypadku nieistotnego naruszenia prawa organ nadzoru nie stwierdza nieważności uchwały lub zarządzenia, ograniczając się do wskazania, że uchwałę lub zarządzenie wydano z naruszeniem prawa (art. 91 ust. 4).

W orzecznictwie sądowoadministracyjnym przyjmuje się, że do istotnych wad uchwały, których wystąpienie skutkuje stwierdzeniem jej nieważności, zalicza się naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję organów jednostek samorządu terytorialnego 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 (zob. w tej materii m.in.: wyroki NSA z 8 lutego 1996 r., sygn. akt SA/Gd 327/95, OwSS 1996/3/90 oraz z 11 lutego 1998 r., sygn. akt II SA/Wr 1459/97, OwSS 1998/3/79; a także: Z. Kmiecik, M. Stahl, Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego, Samorząd Terytorialny, 2001/1-2/102).

Przeprowadzając ocenę prawidłowości realizacji przyznanych gminie kompetencji prawotwórczych, sąd miał też na uwadze zasadę legalizmu (art. 7 Konstytucji RP), w myśl której w państwie praworządnym wszelka działalność władcza wymaga podstaw prawnych. Sposób wykorzystywania kompetencji przez organy publiczne nie jest wyrazem arbitralności ich działania, lecz wynikiem realizacji przekazanych im uprawnień. Działania wykraczające poza ramy tych uprawnień pozbawione są legitymacji. Oznacza to, że rada gminy nie ma prawa do samoistnego, czyli nie znajdującego podstawy w normie ustawowej, kształtowania prawa na obszarze gminy. Każda norma kompetencyjna musi być interpretowana i

realizowana tak, aby nie naruszała innych przepisów aktów prawnych wyższego rzędu. Zakres upoważnienia musi być zawsze ustalany przez pryzmat zasad demokratycznego państwa prawnego, działania w granicach i na podstawie prawa, z uwzględnieniem przepisów regulujących daną dziedzinę.

4.5 W realiach niniejszej sprawy zasadnicze ramy prawne dla działania organu w pierwszym rzędzie wyznaczał przepis art. 6k ust. 1 pkt 1 u.c.p.g. w zw. z art. 6j ust. 1 u.c.p.g. W przepisie art. 6j ust. 1 u.c.p.g. ustawodawca wymienił metody, które mogą zostać wzięte pod uwagę przez gminę przy ustalaniu wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, tj. liczbę mieszkańców zamieszkujących daną nieruchomość, ilość zużytej wody z danej nieruchomości oraz powierzchnię lokalu mieszkalnego. Zgodnie natomiast z treścią art. 6k ust. 1 pkt 1 u.c.p.g. rada gminy w drodze uchwały dokonuje wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi spośród metod określonych w art. 6j ust. 1 i 2 oraz ustala stawkę takiej opłaty; dopuszcza się stosowanie więcej niż jednej metody ustalenia opłat na obszarze gminy.

4.6 Spór w sprawie sprowadzał się do kwestii prawidłowości zastosowania mieszanej metody do ustalenia wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi: w przypadku nieruchomości zamieszkałych jednorodzinnych jako iloczyn liczby mieszkańców zamieszkujących daną nieruchomość oraz stawki opłaty, a w przypadku nieruchomości zamieszkałych wielorodzinnych iloczyn ilości zużytej wody z danej nieruchomości w m<sup>3</sup> oraz stawki opłaty, oraz prawidłowości przepisu końcowego o wejściu w życie uchwały.

4.7 Zasadny okazał się najdalej idący zarzut skargi naruszenia art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych, poprzez zawarcie w § 4 uchwały sformułowania, że wchodzi ona w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Świętokrzyskiego z mocą obowiązującą od 1 stycznia 2021 r. W ocenie sądu zawarte w tym przepisie końcowym sformułowanie w połączeniu z faktem, że zaskarżona uchwała opublikowana została w Dzienniku Urzędowym Województwa Świętokrzyskiego poz. 3646 z 20 października 2020 r. oznacza, że można mieć wątpliwości, co do daty wejścia w życie tego aktu, tj. czy akt prawa miejscowego, jakim jest zaskarżona uchwała, wszedł w życie po upływie 14 dni od ogłoszenia, czy też 1 stycznia 2021 r. Należy wskazać, że początek mocy obowiązującej uchwały oznacza jej wejście w życie. Taka regulacja nie jest więc do pogodzenia z zasadami demokratycznego państwa prawa, gdy chodzi o przepisy

prawa miejscowego. Zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych, akty te 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. Jak stanowi art. 4 ust. 2 tej ustawy w uzasadnionych przypadkach akty normatywne, z zastrzeżeniem ust. 3, mogą wchodzić w życie w terminie krótszym niż czternaście dni, a jeżeli ważny interes państwa wymaga natychmiastowego wejścia w życie aktu normatywnego i zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie, dniem wejścia w życie może być dzień ogłoszenia tego aktu w dzienniku urzędowym. Przepisy porządkowe wchodzi w życie po upływie trzech dni od dnia ich ogłoszenia. W uzasadnionych przypadkach przepisy porządkowe mogą wchodzić w życie w terminie krótszym niż trzy dni, a jeżeli zwłoka w wejściu w życie przepisów porządkowych mogłaby spowodować nieodwracalne szkody lub poważne zagrożenia życia, zdrowia lub mienia, można zarządzić wejście w życie takich przepisów z dniem ich ogłoszenia (art. 4 ust. 3 tej ustawy).

Z kolei przepis art. 5 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych stanowi, że przepisy art. 4 nie wyłączają możliwości nadania aktowi normatywnemu wstecznej mocy obowiązującej, jeżeli zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie. Nie ulega wątpliwości, że § 4 zaskarżonej uchwały pozostaje w sprzeczności z wyżej wymienionymi przepisami. W myśl art. 88 ust. 1 Konstytucji RP warunkiem wejścia w życie ustaw, rozporządzeń oraz aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie. Zasady i tryb ogłaszania aktów normatywnych określa ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych. Data ogłoszenia przepisu prawnego, w tym m.in. uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego, jest datą początkową, od której może on wejść w życie. Powtórzeniem zapisu konstytucyjnego jest art. 42 u.s.g., zgodnie z którym zasady i tryb ogłaszania aktów prawa miejscowego określa ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych.

W konsekwencji, zdaniem sądu, treść § 4 zaskarżonej uchwały jest nie tylko wewnętrznie sprzeczna, ale narusza istotnie także art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych. Data wejścia w życia aktu prawa miejscowego nie może budzić wątpliwości, czy też wprowadzać w błąd, godząc jednocześnie w wyrażoną w art. 2 Konstytucji RP zasadę demokratycznego państwa prawnego. Wbrew przy tym twierdzeniom organu wyrażonym w odpowiedzi na skargę (3.2.) przepis § 4 zaskarżonej uchwały nie należy do kategorii przepisów uchylających. Dodatkowo



należy wskazać, że w przypadku aktów prawa miejscowego techniczne sposoby formułowania przepisów o wejściu w życie zawiera § 45 w związku z § 143 Zasad techniki prawodawczej, wskazując na pięć możliwych do zastosowania brzmień artykułów. Wyliczenie to ma charakter wyczerpujący, a przepisowi o wejściu w życie aktu prawnego można nadać tylko takie brzmienie, które odpowiada jednemu z wymienionych. Akt prawny nie może wejść w życie bez uzyskania mocy obowiązującej i odwrotnie. Potwierdza to również wynik wykładni językowej, bo „obowiązujący” to inaczej „mający moc prawną; ważny, aktualny, będący czymś obowiązkiem; będący w danym okresie normą (vide: <https://sjp.pl> oraz <https://sjp.pwn.pl/>). Wśród wyrazów bliskoznacznych dla zwrotu „wchodzić w życie” znajduje się natomiast słowo „obowiązywać” (vide: <https://synonim.net/>). Normodawca (tu: organ stanowiący gminy) powinien ujednoclić stosowane słownictwo według jego powszechnego, dominującego rozumienia w języku polskim tak, aby zgodnie z § 10 Zasad techniki prawodawczej do oznaczenia jednakowych pojęć używać jednakowych określeń, respektując tym samym wyrażoną w § 6 tego aktu zasadę komunikatywności tekstu prawnego oraz ujętą § 8 tych zasad dyrektywę, że należy posługiwać się poprawnymi wyrażeniami językowymi (określeniami) w ich podstawowym i powszechnie przyjętym znaczeniu. To właśnie w przywołanym przez organ w odpowiedzi na skargę wyroku Trybunał Konstytucyjny (wyrok TK z 7 stycznia 2004 r., K 14/03) stwierdził m.in., że „naruszeniem Konstytucji jest stanowienie przepisów niejasnych, wieloznacznych, które nie pozwalają obywatelowi na przewidzenie konsekwencji prawnych jego zachowań”. Zdaniem sądu, organ powinien zatem posługiwać się w przepisach końcowych jedynie wyrażeniem „wchodzi w życie”, bowiem dodanie do tego sformułowania „z mocą obowiązującą od...”, wyznaczając przy tym dwie różne daty, powoduje, że przepis ten staje się niezrozumiały dla przeciętnego odbiorcy. Adresat, który odczytuje taką normę, nie wie, czy przepisy będą go obowiązywać i będą mogły być wobec niego stosowane od daty wejścia w życie, czy od daty nabrania mocy obowiązującej przez akt. Nie pozostaje to też bez wpływu na realizację zasady powszechnej znajomości prawa (*ignorantia iuris nocet*).

4.8 Sąd potwierdza również poprawność wnioskowania skarżącej, że przyjęte kryteria dla różnicowania metod ustalania opłaty (dla zamieszkałych nieruchomości jednorodzinnych jako iloczyn liczby mieszkańców zamieszkujących daną nieruchomość oraz stawki opłaty, a w przypadku nieruchomości zamieszkałych

wielorodzinnych iloczyn ilości zużytej wody z danej nieruchomości w m<sup>3</sup> oraz stawki opłaty) naruszają prawo i mają charakter bezpodstawnego uprzywilejowania mieszkańców zabudowy jednorodzinnej (pkt 2.3.). O ile należy zgodzić się z organem, że przepis art. 6k ust. 1 u.c.p.g. dopuszcza stosowanie więcej niż jednej metody ustalania opłat na obszarze jednej gminy, to nie oznacza to, że dysponuje on pełną dowolnością w wyborze metody. To z delegacji ujętej w przepisie art.6j ust.2a u.c.p.g. wynika, że organ 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; organ może stosować łącznie różne kryteria różnicujące stawki opłaty. Po pierwsze, są to więc kryteria dla różnicowania stawki, a nie metody. Po drugie, zarówno zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna, jak i zabudowa mieszkaniowa wielorodzinna należy do tej samej kategorii zabudowy, tj. zabudowy mieszkaniowej, w odróżnieniu np. od zabudowy usługowej, zabudowy zagrodowej w gospodarstwach rolnych, hodowlanych i ogrodniczych, zabudowy produkcyjnej (vide: § 2 Rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 26 sierpnia 2003 r. w sprawie oznaczeń i nazewnictwa stosowanych w decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz w decyzji o warunkach zabudowy – Dz. U. Nr 164, poz.1589). Po trzecie, należy mieć na uwadze zasadę powszechności i równości opodatkowania (art.84 Konstytucji RP), z której wynika, że wszyscy na równych zasadach powinni przyczyniać się do pokrywania wspólnych potrzeb. Nie można różnicować zasad ponoszenia opłat jeśli adresaci takich działań znajdują się w takiej samej sytuacji faktycznej. Organ nie wskazał w jaki sposób rodzaj zabudowy wpływa na wytwarzanie odpadów, a w konsekwencji zróżnicowanie przyjętej metody obliczania wysokości opłaty. Uzasadnienia takiego nie stanowi gołosłowne stwierdzenie, że wprowadzenie nowej metody dla części nieruchomości jest najbardziej sprawiedliwe w stosunku do mieszkańców miasta. Brak informacji dlaczego w motywach takiego zróżnicowania przyjęto, że to tylko mieszkańcy zabudowy wielorodzinnej nie deklarują zamieszkania na terenie Sandomierza (choć organ używa przy tym sformułowania „w szczególności”). Jednocześnie też organ, wbrew temu, przyjął słuszne założenie, „że każda zamieszkująca nieruchomość osoba (i osoba tam przebywająca) generuje zużycie wody niezależnie, czy została przez właściciela nieruchomości i zgłoszona, jako wytwórca odpadów czy też obowiązek ten nie został dopełniony”. Należy wyraźnie wyeksponować, że ze swej istoty opłata za

## Sygn. akt I SA/Ke 421/20

gospodarowanie odpadami komunalnymi ma charakter ekwiwalentny (nie jest podatkiem) i stanowi swoistą zapłatę za świadczoną przez gminę usługę. Nie można więc jej nadawać, a co uczynił w niniejszej sprawie organ, cech sankcyjnych („uszczelnienie systemu”), odszkodowawczych, czy też rekompensacyjnych i to z nakierowaniem na jedną (całą) kategorię odbiorców tych świadczeń (mieszkańców zabudowy wielorodzinnej). Po czwarte w końcu, na konieczność uwzględnienia proporcjonalnego obciążenia kosztami gospodarowania odpadami zwrócił uwagę Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej w sprawie C-254/08, w szczególności w kontekście art. 14 ust. 1 dyrektywy 2008/98/WE i zasady, że koszty gospodarowania odpadami, w tym koszty związane z niezbędną infrastrukturą i jej eksploatacją, ponosi pierwotny wytwórca odpadów lub obecny, lub poprzedni posiadacz odpadów.

4.9 Mając powyższe na uwadze, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Kielcach, działając na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a., stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały (pkt 1 sentencji wyroku). O kosztach orzeczono na podstawie art. 200 w zw. z art. 205 § 1 p.p.s.a., zasądzając od organu na rzecz skarżącej kwotę 300 zł tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego, tj. wartość odpowiadającą kwocie uiszczzonego przez skarżącą wpisu od skargi.



Właściwe podpisy na oryginale.

Za zgodność z oryginałem

świadczy .....

Starszy Inspektor Sądowy

Anna Adamczyk