

II SA/Kr 822/13 - Wyrok

Data orzeczenia	2013-12-11
Data wpływu	2013-06-25
Sąd	Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie
Sędziowie	Krystyna Daniel /sprawozdawca/ Miroslaw Bator /przewodniczący/ Renata Czełuśniak
Symbol z opisem	6138 Utrzymanie czystości i porządku na terenie gminy 6391 Skargi na uchwały rady gminy w przedmiocie ... (art. 100 i 101a ustawy o samorządzie gminnym)
Skarżony organ	Rada Miasta
Treść wyniku	stwierdzono nieważność zaskarżonej uchwały w następujących częściach... w pozostałym zakresie skargę oddalono

Sentencja

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie w składzie następującym: Przewodniczący: Sędzia WSA Miroslaw Bator Sędziowie: Sędzia WSA Renata Czełuśniak Sędzia WSA Krystyna Daniel (spr.) Protokolant: Katarzyna Paszko-Fajfer po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 27 listopada 2013 r. sprawy ze skargi J. W. i E. M. na uchwałę Rady Miasta Krakowa Nr LXIX/996/13 z dnia 13 marca 2013 r. w przedmiocie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ustalenia wysokości stawki takiej opłaty I. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w następujących częściach: § 4 ust. 1 w zakresie słów: "oraz od właścicieli nieruchomości, które w części stanowią nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy, a w części nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy a powstają odpady komunalne" i § 4 ust. 3 w zakresie słów: "oraz od właścicieli nieruchomości, które w części stanowią nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy, a w części nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy a powstają odpady komunalne; II. w pozostałym zakresie skargę oddala.

Uzasadnienie

J.W. i E.M. wnieśli do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie skargę na uchwałę Rady Miasta Krakowa nr LXIX/996/13 z 13 marca 2013 r. w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ustalenia wysokości stawki takiej opłaty, domagając się stwierdzenia jej nieważności w całości.

Zaskarżonej uchwale zarzucili

-naruszenie art. 2 w zw. z art. 8 i art. 32 Konstytucji RP;

- naruszenie trybu uchwalania prawa lokalnego poprzez brak właściwych konsultacji społecznych przy uchwalaniu zaskarżonej uchwały, która winna być kwalifikowana jako akt prawa miejscowego;

- naruszenie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach poprzez brak mechanizmu regulującego segregację odpadów w budynkach wielorodzinnych przez co karze się tych, co zamierzają je segregować oraz nieuprawnione zróżnicowanie sytuacji mieszkańców zamieszkujących w zabudowie jednorodzinnej i wielorodzinnej oraz wielorodzinnej w której jest prowadzona działalność • gospodarczą z wielorodzinną w której takiej działalności się nie prowadzi.

W uzasadnieniu skarżący podali, że 5 kwietnia 2013 r. wezwali Radę Miasta Krakowa do usunięcia naruszenia prawa. Nie otrzymali odpowiedzi od organu, a jedynie stanowisko Prezydenta Miasta Krakowa o charakterze informacyjnym. Wskazali, że jako mieszkańcy

Krakowa posiadają legitymację do wniesienia skargi, gdyż przedmiotowa uchwała dotyczy bezpośrednio ich interesu finansowego. Ponadto reprezentują szerszy interes społeczny, co potwierdzają listy poparcia załączone do wezwania.

Zdaniem skarżących, zaskarżona uchwała pomimo faktu, iż ustawodawca nie zaliczył jej do kategorii aktów prawa miejscowego, ma taki właśnie charakter. Adresaci uchwały określani zostali generalnie, nie imiennie. Uchwała dotyczy sytuacji powtarzalnych, a nie jednorazowych. Zaskarżona uchwała ma charakter normatywny, generalny i abstrakcyjny - reguluje metodę oraz wysokość opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w sposób nieoparty na ustawowych przesłankach i nieekwiwalentny w stosunku do kosztów ponoszonych z tego tytułu.

Skarżący podnieśli, że błąd, który zaważył na nierównym, niekonstytucyjnym traktowaniu mieszkańców miasta Krakowa polega na tym, że część zapisów uchwały

(art. 6) odnosi się do definicji nieruchomości jako samodzielnego lokalu określonej w art. 2 ust. 1 ustawy z 24 czerwca 1994 r. o własności lokali (tj. Dz. U. z 2000 r. Nr 80, póź. 903 ze zm.). Wg tej regulacji nieruchomości rozlicza się za każde gospodarstwo domowe w zależności od ilości osób (§ 3. punkt 3 i 4 Uchwały). Natomiast obciążenia dla właścicieli wg § 4 odnoszą się do nieruchomości, w tym również do nieruchomości także wielolokalowych. Te same nieruchomości mogą być obciążane opłatą za wywóz śmieci z dwóch niezależnych podstaw - paragrafów. Zatem jest to niezgodne z zasadą, że powinno się tak kształtować obciążania mieszkańców domów wielorodzinnych, aby były relatywne względem przedmiotu obciążenia. Reguła sprawiedliwości poziomej stanowi, że wszystkie podmioty, będące w takich samych warunkach ekonomicznych, muszą być traktowane pod względem podatkowym w taki sam sposób. Zawiera się w tym m.in. zakaz przyznawania przywilejów w obciążeniach podatkami, czy opłatami, a takie mieszkańcy nieruchomości, które w części nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne mają w stosunku do mieszkańców nieruchomości bez niezamieszkałych częściowo nieruchomości. Naruszenie w uchwale wskazanych konstytucyjnych zasad: sprawiedliwości i równości nie ma logicznego wytłumaczenia.

Ponadto skarżący wskazali, że obciążenia mieszkańców domów jednorodzinnych nie wynikają tylko z przyjętych stawek za wywóz śmieci, ale również dochodzą dodatkowe opłaty, które jeszcze potęgują problem zwiększonych kosztów w stosunku do okolicznych gmin. Tymi dodatkowymi kosztami są: zakup lub wynajem pojemników na odpady, czy ich transport do punktu odbioru śmieci.

W przekonaniu skarżących zróżnicowanie stawek pomiędzy mieszkańcami domów jednorodzinnych oraz wielorodzinnych nie znajduje uzasadnienia ani dostatecznych postaw w kryteriach ustawowych uregulowanych przepisami artykułów 6j, 6k, 6r wprowadzonymi na mocy ustawy o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw z 1 lipca 2011 r. Uchwalone stawki powinny znaleźć uzasadnienie w kosztach funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, tymczasem w obecnym kształcie system taki nigdy nie funkcjonował, a Gmina Kraków do dziś dnia nie rozstrzygnęła postępowania w trybie ustawy Prawo zamówień publicznych na odbiór odpadów z nieruchomości. Koszty tych czynności stanowiących istotny element systemu pozostają zatem nieznanne. Uchwała została więc podjęta bez niezbędnej wiedzy i bez zachowania kryteriów ustawowych.

Zdaniem skarżących wbrew stanowisku zaprezentowanemu przez Prezydenta uchwała powinna być poddana konsultacjom, gdyż stanowi akt prawa miejscowego. Dla wzmocnienia swojej argumentacji skarżący odwołali się do informacji znajdującej się na stronie internetowej Ministerstwa Środowiska oraz treści przepisów art. 6r punkt: 3, 6q, 6qa ustawy z

13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Wskazali, że skoro opłaty za śmieci traktowane są jako podatkowe zobowiązanie i to potencjalnie stanowiące tytuł egzekucyjny, to takie zobowiązanie powinno być uchwalane według reguł uchwalania prawa miejscowego. W Krakowie ogłoszono konsultacje w sprawie określenia szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości w Gminie Miejskiej Kraków i zagospodarowania tych odpadów w zamian za uiszczoną przez właściciela nieruchomości opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Konsultacje te odbywały się w dniach od 21 listopada do 4 grudnia 2012r. Zapomniano jednak, że art. 6r pkt 3 zawiera zwrot "w szczególności". W skarżonej uchwale odnosi się to również do wyboru metody ustalenia opłaty i ustalenia wysokości stawki takiej opłaty. Słowa: sposób i metoda są synonimami, słowami bliskoznacznymi. Z powyższego wynika, że również zaskarżona uchwała powinna być konsultowana. Skarżący podali, że w innych miastach takich jak Katowice czy Nowy Targ nie było problemu z przyporządkowaniem stawek za wywóz odpadów do definiowanego prawa miejscowego. Ponadto sama firma desygnowana przez miasto do zarządzania systemem gospodarki odpadami na swojej stronie internetowej informuje, że uchwała jest aktem prawa lokalnego. Wreszcie świadczy o tym również określenie wejścia w życie uchwały jak dla aktów prawa miejscowego.

Skarżący zwrócili uwagę na fakt, że właściciel jednego lokalu w danej nieruchomości, który chce segregować śmieci nie ma żadnej prawnej możliwości wpłynięcia na sąsiada, który w nieruchomości wielolokalowej nie będzie chciał segregować śmieci i będzie segregowane śmieci zanieczyszczał niwelując pracę innych osób. Zarządcy nieruchomości tym bardziej nie mają żadnych ku temu narzędzi. Skoro gminie powinno zależeć na osiągnięciu unijnych norm w segregacji śmieci (już są nakazane terminy osiągnięcia norm), to gmina powinna tak wprowadzić opłaty za wywóz śmieci, że segregacja odpadów będzie przebiegała we właściwy sposób. Przykładowo gmina może rozbudować system dzwonów do segregacji odpadów. Gmina także posiada odpowiednie narzędzia i może zwolnić od podatku od nieruchomości i gruntowego powierzchni pod dodatkowe śmietniki, które wspólnoty chciałyby postawić, aby móc wydzielić tych, co chcą segregować odpady.

Niewłaściwe jest także zróżnicowanie stawek opłat za gospodarowanie odpadami pomiędzy nieruchomościami jedno i wielorodzinnymi, gdyż w ustawie brak jest upoważnienia do takiego różnicowania. Również i w tym zakresie, zdaniem skarżących, uchwała wykroczyła poza ustawowe umocowanie.

Na koniec skarżący podnieśli, że ustalone na mocy zaskarżonej uchwały opłaty dalece przekraczają dotychczasowe obowiązujące stawki na wywóz odpadów

poszczególnych nieruchomości, które to odpady nie podlegały deklarowanej ani przymusowej segregacji. Skoro przy zachowaniu wymogu segregacji oraz możliwym odzyskaniu przynajmniej części surowców z odpadów opłaty obecnie są wyższe niż wcześniej przy braku segregacji, to należy zakładać, iż miasto albo nie uwzględni w ustalonych stawkach odzysku surowców, albo posegregowane śmieci nadal będą wszystkie razem składane na wysypiskach. Bez ustalenia mechanizmów i wpływów z odzyskiwania surowców z odpadów nie jest możliwe ustalenie kosztów funkcjonowania systemu, a ustalone uchwałą stawki opłat tracą ustawowe umocowanie.

W odpowiedzi na skargę Rada Miasta Krakowa wniosła o oddalenie skargi. Organ wskazał, że zgodnie z art 101 ust. 2a w związku z ust 1 ustawy o samorządzie gminnym skargę na uchwałę lub zarządzenie podjętymi przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej, można wnieść do sądu administracyjnego w imieniu własnym lub reprezentując grupę mieszkańców gminy, którzy na to wyrażą pisemną zgodę. W orzecznictwie sądowoadministracyjnym przyjmuje się, że do reprezentacji grupy mieszkańców gminy

konieczne jest udzielenie pisemnego pełnomocnictwa, w którym osoby je udzielające w sposób jednoznaczny, a nie dorozumiany, wyrażą pisemną zgodę do reprezentowania ich interesów przez wskazaną w pełnomocnictwie osobę. Tymczasem załączone listy poparcia zgodnie z ich nagłówkiem, odnoszą się wyłącznie do poparcia wezwania o zmianę uchwały Rady Miasta Krakowa nr LXIX/ 996/13. Tak więc nie obejmują swym zakresem wniesienia skargi do sądu administracyjnego w imieniu podpisanych na nich osób na w/w uchwałę i nie wskazują pełnomocników, którzy mieliby w postępowaniu sądowoadministracyjnym występować w ich imieniu. W konsekwencji należy uznać, iż skarżący nie występują w imieniu innych mieszkańców Krakowa.

W ocenie organu, skarżący nie mają legitymacji w zaskarżeniu uchwały. Wnosząc skargę powinni wykazać, że zaskarżona uchwała (zarządzenie) naruszając prawo jednocześnie negatywnie wpływa na ich sytuację prawną np. pozbawia ich pewnych uprawnień, czy też uniemożliwia ich realizację. Ponieważ do wniesienia skargi nie legitymuje stan jedynie zagrożenia naruszeniem, przeto w skardze należy wykazać, w jaki sposób doszło do naruszenia prawem chronionego interesu lub uprawnienia podmiotu. Tymczasem skarżący nie wykazali, aby przysługiwało im konkretne prawo podmiotowe o charakterze prywatnoprawnym czy też publicznoprawnym, wynikające z przepisów prawa materialnego, które zostałyby naruszone kwestionowaną uchwałą. W szczególności nie wskazali, czy zamieszkują w zabudowie jednorodzinnej, wielorodzinnej, bądź też czy prowadzą działalność gospodarczą w budynku wielorodzinnym i w jaki sposób zapisy zaskarżonej uchwały naruszają przez to ich interes prawny. Organ podkreślił, że skarga złożona w trybie art. 101 u. s. g. nie ma charakteru *actio popularis*, zatem do jej wniesienia nie legitymuje ani sprzeczność z prawem zaskarżonej uchwały, ani też stan zagrożenia naruszenia interesu prawnego lub uprawnienia.

Przechodząc do oceny zarzutów skargi, organ podniósł, iż treść zaskarżonej uchwały podjętej na podstawie art. 6j ust. 2 i ust. 2a w związku z art. 6k ust. 3 i ust. 4 ustawy z 13 września 1396 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, nie wykracza w żadnej mierze poza zakres umocowania ustawowego i jest w pełni zgodna z przywołanymi wyżej regulacjami ustawy. Uznanie, że postanowienia uchwały naruszają Konstytucję RP oznaczałoby stwierdzenie, że przepisy ustawy są niezgodne z Konstytucją. Z uwagi jednak na zasadę domniemania zgodności ustawy z Konstytucją, Radzie Miasta Krakowa przysługiwała kompetencja do oparcia zaskarżonej uchwały w oparciu o w/w delegację ustawową.

W ocenie organu, skarżący błędnie traktują nieruchomości w zabudowie jednorodzinnej i nieruchomości w zabudowie wielorodzinnej (wielolokalowej) jako nieruchomości "te same". Nie można bowiem zasadnie twierdzić, że są to nieruchomości takie same, a tym bardziej "te same", a skoro tak, to nie można również twierdzić, iż rozwiązania przyjęte w treści zaskarżonej uchwały dyskryminują podmioty znajdujące się w tej samej sytuacji. Oczywistym jest, iż są to dwa różne typy zabudowy. Różnice w zakresie funkcjonowania tych typów nieruchomości wręcz "wymuszają" na gminie zastosowanie odmiennych rozwiązań dotyczących ich obsługi w zakresie odbioru odpadów komunalnych powstających na tych nieruchomościach, co musi przełożyć się także na wysokość ponoszonej przez właścicieli tych nieruchomości na rzecz gminy opłaty. Gdyby opłata ta miała charakter jednorodny dla obydwu w/w typów nieruchomości, doszłoby do sytuacji, w której właściciele nieruchomości w zabudowie wielorodzinnej - dla których świadczenie usługi odbioru odpadów komunalnych wiąże się z ponoszeniem niższych kosztów jednostkowych wykonania takiej usługi - dopłacaliby do kosztów usługi wykonywanej na rzecz właścicieli nieruchomości w zabudowie jednorodzinnej. W ocenie organu, zastosowane w uchwale i zaskarżone rozwiązania mają pełne oparcie w treści art. 6k ust. 4 ustawy stanowiącej, w ramach samej ustawy, *lex specialis* w stosunku do art. 6j ust. 2 ustawy.

Ponadto treść rozwiązań prawnych zaskarżonej uchwały zachowuje zasadę proporcjonalności

opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi do ilości wytwarzanych na nieruchomości odpadów, czego najlepszym przejawem jest przyjęcie dla nieruchomości niezamieszkałych i szeroko rozumianych nieruchomości o charakterze mieszanym (tj. częściowo zamieszkałych a częściowo niezamieszkałych) tzw. metody pojemnikowej naliczania przedmiotowej opłaty, w ramach której właściciele takich nieruchomości ponoszą opłatę dokładnie odpowiadającą ilości odbieranych od nich odpadów komunalnych.

Ponadto "dodatkowe opłaty" za "wynajem pojemników na odpady, czy ich transport do punktu odbioru śmieci", uregulowane w treści załącznika do uchwał Nr LXXII/938/13 Rady Miasta Krakowa z 13 marca 2013 roku w sprawie określenia rodzajów dodatkowych usług świadczonych przez Gminę Miejska Kraków w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów oraz wysokości cen za te usługi, mają charakter fakultatywny, co jednoznacznie wynika z treści art. 6r ust. 4 i oznacza, że ich poniesienie przez właściciela nieruchomości nie jest obowiązkowe, a przedmiotowe usługi stanowią ofertę skierowaną do właścicieli nieruchomości przez Gminę. Co istotne, ceny świadczenia tych dodatkowych usług są takie same dla właścicieli nieruchomości w zabudowie jednorodzinnej oraz w zabudowie wielorodzinnej, zatem także w tym przypadku nie może mowy o bezpodstawnym różnicowaniu sytuacji prawnej tych dwóch kategorii podmiotów.

Niezasadny, zdaniem Rady Gminy Kraków, jest zarzut nie przeprowadzenia konsultacji społecznych. Skarżący, pomimo pełnienia funkcji radnych dzielnicowych, nie wskazali przepisu prawa, który miałyby konstytuować obowiązek przeprowadzenia konsultacji społecznych w każdym przypadku uczestniczenia przez gminę w obrocie tak publicznoprawnym i jak i prywatnoprawnym, w tym również w zakresie stanowienia prawa, tak w sferze wewnętrznej, jak i sferze zewnętrznej. Natomiast ustawa o utrzymaniu porządku i czystości w gminach nie przewiduje obowiązku przeprowadzania konsultacji projektu uchwały w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za zagospodarowanie odpadami komunalnymi oraz w sprawie ustalenia wysokości stawki opłaty. Zgodnie z art. 5a ust. 1 u. s. g. w wypadkach przewidzianych ustawą oraz w innych sprawach ważnych dla gminy mogą być przeprowadzane na jej terytorium konsultacje z mieszkańcami gminy. Na terytorium gminy obowiązuje uchwała nr XLI/502/08 w sprawie zasad i trybu przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami Gminy Miejskiej Kraków przy realizacji inwestycji i projektów miejskich, wydana na podstawie art. 5 a ust. 2 u. s. g. Jednakże konsultacje w innych sprawach ważnych dla gminy, o których mowa w art. 5 a ust.1 u. s. g, mają charakter fakultatywny, a poza tym zakres w/w uchwały nie obejmuje materii, której dotyczy skarga, a w konsekwencji nie znajdowała zastosowania w procesie uchwałodawczym. Wreszcie zgodnie z art. 5 ust. 2 pkt 3 ustawy z 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie organy administracji publicznej współpracują z organizacjami pozarządowymi w zakresie konsultowania projektów aktów normatywnych w dziedzinach dotyczących działalności statutowej tych organizacji, natomiast w myśl art. 41 i ust 1 pkt 2 do zadań Rady Powiatowej oraz Rady Gminnej należy w szczególności opiniowanie projektów uchwał i aktów prawa miejscowego dotyczących sfery zadań publicznych, o której mowa w art. 4, oraz współpracy z organizacjami pozarządowymi i podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3, w tym programów współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3. Zgodnie z § 3 ust. 1 uchwały nr XII/135/11 Rady Miasta Krakowa z 13 kwietnia 2011 r. w sprawie określenia szczegółowego sposobu konsultowania z Krakowską Radą Działalności Pożytku Publicznego lub organizacjami pozarządowymi i podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy z 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie projektów aktów prawa miejscowego w dziedzinach dotyczących działalności statutowej tych organizacji, konsultacje przeprowadza się z Krakowską Radą Działalności Pożytku Publicznego w przypadku jej utworzenia lub z organizacjami pozarządowymi i podmiotami wymienionymi w art 3 ust 3 tej ustawy, prowadzącymi działalność na terenie Gminy Miejskiej Kraków. Na mocy uchwały nr XXXIV/432/11 Rady Miasta Krakowa z 11 grudnia 2011 r. w sprawie trybu powoływania

członków oraz organizacji i trybu działania Krakowskiej Rady Działalności Pożytku Publicznego oraz zarządzenia nr 2039/2012 Prezydenta Miasta Krakowa z 26 lipca 2012 r. w sprawie powołania Krakowskiej Rady Działalności Pożytku Publicznego ukonstytuowała się Krakowska Rada Działalności Pożytku Publicznego. Zgodnie z § 2 ust. 1 zd. 1 w związku z § 1 uchwały nr XII/135/11 konsultacje przeprowadza się przed wniesieniem projektu aktu prawa miejscowego pod obrady Rady Miasta Krakowa, jeżeli projekt ten zgłaszany jest z inicjatywy Prezydenta Miasta Krakowa. Zgodnie z § 1 ust. 3 w/w zarządzenia PMK w skład Krakowskiej Rady Działalności Pożytku Publicznego weszło ośmiu przedstawicieli organizacji pozarządowych: Fundacji [...], Stowarzyszenia [...], Stowarzyszenia [...], Związku Harcerstwa Polskiego [...], Stowarzyszenia [...], Spółdzielni Socjalna [...], Spółdzielni [...], Fundacji [...]. Zważywszy jednak na ratio obowiązku konsultacji oraz zakres działania w/w podmiotów wchodzących w skład KRZPP nieobjętych w szczególności sfery zadań publicznych w zakresie ekologii i ochrony zwierząt oraz ochrony dziedzictwa przyrodniczego, w ocenie organu, obowiązek konsultowania projektu uchwały w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ustalenia wysokości stawki takiej opłaty nie powstał. Nawet przy przyjęciu, iż doszło do naruszenia procedury uchwałodawczej, to z uwagi na niewiążący zgodnie z § 3 ust 3 uchwały nr XII/135/11 organy Miasta Krakowa wynik konsultacji, takie uchybienie nie ma charakteru istotnego. Ponadto naruszenie procedury tylko wyjątkowo mogłoby uzasadniać skuteczne wniesienie skargi w trybie art 101 ust. 1 u. s. g., tj. wtedy gdy w związku z naruszeniem tej procedury nastąpiłoby również naruszenie prawa materialnego przyznającego stronie skarżącej określone uprawnienie, jednak skarżący nie występują w imieniu żadnego z członków Krakowskiej Rady Działalności Pożytku Publicznego lub organizacji pozarządowej prowadzącej działalność pożytku publicznego na terytorium Gminy Miejskiej Kraków.

Odnosząc się do zarzutu braku mechanizmu regulującego segregację odpadów w budynkach wielorodzinnych, organ wyjaśnił, że konkretne zasady organizowania selektywnej zbiórki odpadów na terenie nieruchomości winien w każdym przypadku ustalić właściciel danej nieruchomości lub osoby sprawujące zarząd tą nieruchomością. Nieuzasadnionym jest oczekiwanie od organów gminy, że w tym zakresie zastąpią właściciela nieruchomości. Organy Gminy zgodnie z dyspozycją art. 6k ust. 3 wprowadziły wyraźną zachętę ekonomiczną dla właścicieli nieruchomości w postaci obniżonej (tj. o prawie 50 %) stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi powstającymi na nieruchomości, w sytuacji w której odpady te zbierane są selektywnie. W odrębnej uchwale nr LXIII/ 917/12 Rady Miasta Krakowa z 19 dnia 2012 r. w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Miejskiej Kraków zostały określone minimalne wymogi prawne prowadzenia selektywnej zbiórki odpadów. Natomiast ustalenie konkretnych mechanizmów wprowadzenia w życie na terenie danej nieruchomości tych regulacji prawnych jest - zgodnie z ustawą - prawem i obowiązkiem właściciela nieruchomości, który dysponuje wiedzą jak ten obowiązek zrealizować w konkretnych okoliczności funkcjonowania jego nieruchomości.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie zważył co następuje:

Zgodnie z przepisem art. 1 ustawy z 25. 07. 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, póź. 1269, ze zm.) sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej pod względem zgodności z prawem. Kontrola ta, na podstawie art. 3 § 2 pkt 5 i 6 ustawy z 30. 08. 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012 r., póź. 270 ze zm.) zwana dalej w skrócie p.p.s.a. - obejmuje również akty prawa miejscowego oraz inne akty organów jednostek samorządu terytorialnego, podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej.

Skarga jest zasadna, jakkolwiek nie wszystkie jej zarzuty zasługują na uwzględnienie.

Zgodnie z przepisem art. 147 § 1 p.p.s.a. sąd administracyjny 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. Wprowadzając sankcję nieważności jako następstwo naruszenia przepisu prawa, ustawodawca nie określił rodzaju naruszenia prawa. W orzecznictwie sądowym i doktrynie przyjmuje się, że podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały stanowią takie naruszenia prawa, które mieszczą się w kategorii istotnych, rażących naruszeń prawa, za które uznaje się uchybienia, prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Do nich zalicza się między innymi naruszenie przepisów prawa ustrojowego oraz prawa materialnego, a także przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał (por. M. Stahl, Z. Kmiecik, Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego w świetle orzecznictwa NSA i poglądów doktryny, Samorząd Terytorialny 2001, z. 1-2, s. 101-102).

W orzecznictwie sądowym przyjmuje się, że istotne naruszenie prawa skutkujące stwierdzeniem nieważności aktu w całości lub w części to wydanie aktu bez podstawy lub z naruszeniem podstawy do podjęcia uchwały. Podkreślenia wymaga to, że akt prawa miejscowego nie może naruszać nie tylko przepisów ustawy, zawierających delegacje do jego ustanowienia, ale również przepisów Konstytucji oraz innych ustaw pozostających w pośrednim lub bezpośrednim związku z regulowaną materią (wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim II SA/Go 634/13). Wynika to wprost z przepisu art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej stanowiącym, że 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.

W tym miejscu należy poczynić kilka uwag o charakterze prawa miejscowego

tworzonego w formie uchwał. Przede wszystkim należy wskazać, że doktrynie-dostrzegając zróżnicowanie uchwał - podkreśla się ich wykonawczy charakter. Wynika to wprost z art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym i art. 89 ust. 1 ustawy o samorządzie województwa. Wykonawczy charakter uchwał stanowiących prawo miejscowe oznacza, iż są one wydawane na mocy i w celu szczegółowej realizacji określonych unormowań materialno-prawnych przyjętych w ustawach upoważniających. W doktrynie i w orzecznictwie wskazuje się, że nie jest wystarczające upoważnienie zawarte w ustrojowych ustawach samorządowych, ale konieczne jest upoważnienie zawarte w ustawach szczegółowych i to upoważnienie o charakterze szczegółowym, a nie upoważnienie generalne (Dorota Dąbek, Prawo miejscowe samorządu terytorialnego, Bydgoszcz-Kraków 2003, Oficyna Wyd. Branta s. 160 i n.).

W rozpoznawanej sprawie przedmiotem zaskarżenia jest uchwała Rady Miasta Krakowa nr LXIX/996/13 z dnia 13 marca 2013 r. w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ustalenia wysokości stawki takiej opłaty wydana na podstawie upoważnień ustawy o samorządzie gminnym oraz ustawy o utrzymaniu czystości porządku w gminach.

Zgodnie bowiem z treścią art. 40 ust. 1 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r. póź. 594) zwanej dalej w skrócie u.s.g., gmina ma prawo stanowienia, w formie uchwały, aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy, tylko na podstawie upoważnień ustawowych. Szczegółowe upoważnienie ustawowe przewiduje także przepis w art. 6k ust. 1 pkt 1 i pkt 2 oraz ust. 3 ustawy z 13. 09. 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2012 r. póź. 391 ze zm.) zwanej dalej w skrócie u.c.p.g. W tym miejscu należy zgodzić się ze skarżącymi, że kwestionowana przez nich uchwała stanowi akt prawa miejscowego, co wynika wprost m. in. z przepisu art. 6c ust. 1 pkt. 2 u.c.p.g, w którym

ustawodawca stanowi iż: rada gminy może w drodze uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego postanowić o odbieraniu odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne. Co prawda w art. 6c ust. 1 pkt 1 ustawodawca nakazując gminom zorganizowanie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy nie wskazuje w jakiej formie ma to nastąpić tym niemniej z wykładni systemowej przepis nie budzi wątpliwości, iż następuje to w analogicznej formie uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego. Na marginesie trzeba zauważyć, iż w u.c.p.g. ustawodawca posługuje się obok wyrażenia "uchwała stanowiąca akt prawa miejscowego" wyrażeniem "uchwała" (np. w art. 6k ust. 1-3), przy czym różnicowanie to nie znajduje uzasadnienia na gruncie wykładni systemowej i funkcjonalnej ww. przepisów, gdyż w obu przypadkach dotyczy uregulowań o charakterze generalnym i abstrakcyjnym.

Odnosząc się do okoliczności rozpoznawanej sprawy w pierwszej kolejności należało ocenić, czy skarga J.W. i E.M. jest dopuszczalna. Stosownie do przepisu art. 101 ust. 1 ww. ustawy o samorządzie gminnym każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą lub zarządzeniem podjętym przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej, może - po bezskutecznym wezwaniu do usunięcia naruszenia - zaskarżyć uchwałę do sądu administracyjnego. Z kolei w myśl art. 53 § 2 p.p.s.a. skargę wnosi się w terminie 30 dni od dnia doręczenia odpowiedzi organu na wezwanie do usunięcia naruszenia prawa, a jeżeli organ nie udzielił odpowiedzi na wezwanie, w terminie 60 dni od dnia wniesienia wezwania o usunięcie naruszenia prawa (por. uchwałę Naczelnego Sądu Administracyjnego z 2.04. 2007 r., sygn. akt II OPS 2/07). W związku z powyższym Sąd rozważył, czy skarga poprzedzona została wniesieniem do organu wezwania do usunięcia naruszenia prawa oraz czy skarga wniesiona została w przewidzianym prawem terminie.

Mając powyższe na uwadze, w ocenie Sądu, skarga złożona przez J.W. i E.M. w trybie art. 101 ustawy o samorządzie gminnym jest dopuszczalna ponieważ wykazali oni istnienie interesu prawnego, co do zaskarżenia przedmiotowej uchwały. Oboje skarżący są bowiem mieszkańcami Miasta Kraków i na tym terenie są właścicielami nieruchomości w rozumieniu art. 2 ust.1 pkt 4 u.c.p.g., który stanowi, że przez właścicieli nieruchomości rozumie się także współwłaścicieli, użytkowników wieczystych oraz jednostki organizacyjne i osoby posiadające nieruchomości w zarządzie lub użytkowaniu, a także inne podmioty władające nieruchomością. Jak zostało wykazane dokumentami przedłożonymi do sądowych akt sprawy J.W. jest współwłaścicielem nieruchomości przy ul. [...] a E.M. jest właścicielką mieszkania nr [...] w budynku nr [...], w związku z czym - w myśl art. 6hw zw. z art. 2 pkt 4 u.c.p.g. - są oni obowiązani ponosić na rzecz miasta Krakowa, na terenie którego są położone ich nieruchomości, opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi i opłaty takie faktycznie ponoszą. W konsekwencji uznać należało, że zaskarżona uchwała dotyczy uprawnień i obowiązków prawnych Skarżących, gdyż jej postanowienia dotyczą wyboru metody ustalania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi i ich wysokości na terenie Miasta Krakowa. Skarżący dopełnili także wymogu wezwania Rady Miasta Krakowa do usunięcia naruszenia prawa składając wezwanie w dniu 5 kwietnia 2013 (data wpływu) oraz w terminie złożyli skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie, która wpłynęła do Sądu w dniu 22 maja 2013 r.

Przechodząc do oceny zgodności z prawem skarżonej uchwały trzeba w tym miejscu wskazać, że w ocenie Sądu nie wszystkie jej postanowienia podlegają sądowej kontroli, I tak należy wskazać, że poza kompetencją Sądu pozostaje wysokość ustalonej stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

Odnosząc się do zarzutu naruszenia obowiązku konsultowania ze wspólnotami lokalnymi przedmiotowej uchwały Sąd w całej pełni podziela stanowisko organu, zgodnie z którym brak przepisów w prawie krajowym, które by taki obowiązek nakładały na organ, nie wynika on

także z prawa miejscowego obowiązującego na terenie Gminy Miejskiej Kraków. W szczególności należy wskazać, że w ustawie o utrzymaniu czystości i porządku, której przepisy stanowiącą podstawę materialnoprawną skarżonej uchwały - brak przepisu, który nakładałby obowiązek przeprowadzenia konsultacji społecznej. Obowiązek taki nie wynika z ustawy o samorządzie gminnym. Zgodnie bowiem z art. 5a ust. 1 i 2 tej ustawy w wypadkach przewidzianych ustawą oraz w innych sprawach ważnych dla gminy mogą być przeprowadzane na jej terytorium konsultacje z mieszkańcami gminy (ust. 1); zasady i tryb przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami gminy określa uchwała rady gminy (ust. 2). Należy także zważyć, iż w Gminie Miejskiej Kraków obowiązuje co prawda uchwała nr XLI/502/08 w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami Gminy Miejskiej Kraków przy realizacji i projektów miejskich, jednak konsultacje te nie mają charakteru obligatoryjnego. Odnosząc się do zarzutu podniesionego przez Skarżących w piśmie z 30. 10. 2013 r. uzupełniającym skargę, w którym podniesiono naruszenie obowiązku konsultacji wynikającego z art. 4 ust. 6 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego z 15. 10. 1985 r. trzeba zauważyć, że w Karcie wskazuje się na potrzebę konsultowania społeczności lokalnych " jeżeli jest to możliwe", co nie jest równoznaczne z bezwzględnym obowiązkiem konsultacji. Nadto uwzględniając okoliczności rozpatrywanej sprawy należy również mieć na uwadze wyjątkowo krótki okres na przygotowanie przedmiotowej uchwały w związku ze zmianami ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach w zakresie przedmiotowej regulacji, która miała miejsce dopiero w dniu 25 stycznia 2013 r. (Dz. U. nr 2013, po z. 228).

Odnosząc się natomiast do zarzutów skargi, w którym kwestionowane jest

zróżnicowanie stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi ze względu na rodzaj zabudowy nieruchomości należy wskazać, że tylko w części zarzuty te zasługują na uwzględnienie. Dokonując oceny zgodności z prawem zaskarżonej uchwały Rady Miasta Krakowa z 13 marca 2013 r. pod tym względem z należy rozpocząć o wskazania przepisów ustawy o czystości i porządku w gminach w brzmieniu obowiązującym w dniu podjęcia przedmiotowej uchwały.

Zgodnie ze ww. art. 6c ust. 1 i 2 u.c.p.g. gminy są obowiązane do zorganizowania odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy, natomiast zgodnie z ust. 2 rada gminy może, w drodze uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego, postanowić o odbieraniu odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne.

Zgodnie z przepisem art. 6k ust. 1 pkt 1 i 2 rada gminy, w drodze uchwały dokona wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi spośród metod określonych w art. 6j ust. 1 i 2 oraz ustali stawkę takiej opłaty; dopuszcza się stosowanie więcej niż jednej metody ustalenia opłat na obszarze gminy, a także ustali stawkę opłaty za pojemnik o określonej pojemności. Natomiast w myśl art. 6k ust. 3 rada gminy określi niższe stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, jeżeli odpady komunalne są zbierane i odbierane w sposób selektywny.

Z kolei w przepisie art. 6j ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach określono sposób obliczania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. W przypadku nieruchomości, o której mowa w art. 6c ust. 1, opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi stanowi iloczyn: 1) liczby mieszkańców zamieszkujących daną nieruchomość, lub 2) ilości zużytej wody z danej nieruchomości, lub 3) powierzchni lokalu mieszkalnego - oraz stawki opłaty ustalonej na podstawie art. 6k ust. 1 (art. 6j ust. 1). 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 (art. 6j ust. 2). Zgodnie z art 6j ust. 2 a rada gminy może zróżnicować stawki opłaty w zależności od pow. lokalu

mieszkalnego, liczby mieszkańców zamieszkujących nieruchomość, odbierania odpadów z terenów wiejskich lub miejskich, a także od rodzaju zabudowy.

Natomiast zgodnie z art. 6j. ust. 3 - w przypadku nieruchomości, o której mowa w art. 6c ust. 2, opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi stanowi iloczyn liczby pojemników z odpadami komunalnymi powstałymi na danej nieruchomości oraz stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, o której mowa w art. 6k ust. 1 pkt 2. Zgodnie z art. 6j. ust. 4 - w przypadku nieruchomości, która w części stanowi nieruchomość, o której mowa w art. 6c ust. 1, a w części nieruchomość, o której mowa w art. 6c ust. 2, opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi stanowi sumę opłat obliczonych zgodnie z ust. 1-3.

Zgodnie z treścią art. 6i ww. ustawy obowiązek ponoszenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi powstaje: w przypadku nieruchomości, o których mowa w art. 6c ust. 1 - za każdy miesiąc, w którym na danej nieruchomości zamieszkuje mieszkaniec; w przypadku nieruchomości, o których mowa w art. 6c ust. 2 - za każdy miesiąc, w którym na danej nieruchomości powstały odpady komunalne.

Mając na uwadze ww. przepisy ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach należy zważyć, że uregulowania zawarte w kwestionowanej uchwale Rady Ciasta Krakowa z 13. 03. 2013 r. odnoszą się tylko do kwestii wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz do ustalenia wysokości stawki takiej opłaty, do czego zobowiązuje radę gminy art. 6k ust. 1 cyt. ustawy. Nadto należy wskazać, że Rada Miasta Krakowa w przedmiotowej uchwale postanowiła - co nie było jej obowiązkiem, a jedynie uprawnieniem zgodnie z treścią art. 6c ust. 2 cyt. ustawy - objąć swoim uregulowaniem także właścicieli nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne. Szczegółowa analiza zaskarżonej uchwały rady Miasta Krakowa nr LXIX/996/13 z 13 marca 2013 r. w prowadzi do wniosku, że nie wszystkie jej postanowienia odnoszące się do wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi odpowiadają cyt. ustawie. Za prawidłowe należy uznać uregulowanie zawarte w § 2 uchwały, zgodnie z którym ustalono opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi od właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy w oparciu o metodę wskazaną w art. 6j. ust. 2 u.c.p.g z uwzględnieniem art 6j. ust. 2a tj. w zależności od gospodarstwa domowego, z dodatkowym zróżnicowaniem stawki w zależności od liczby mieszkańców zamieszkujących nieruchomość oraz od rodzaju zabudowy (jednorodzinna lub. wielorodzinna).

Zgodnie bowiem z ww. art. 6j ust. 2a rada gminy może różnicować stawki w zależności od powierzchni lokalu mieszkalnego, liczby mieszkańców zamieszkujących nieruchomość, odbierania odpadów z terenów wiejskich lub miejskich, a także rodzaju zabudowy. Przy czym od organu stanowiącego uchwałę zależy, czy uwzględni jedno lub więcej z dopuszczonych w ustawie kryteriów dodatkowego zróżnicowania stawki opłaty. Zróżnicowanie, o którym mowa w art. 6j ust. 2a ustawy nie ma charakteru obligatoryjnego, w związku z czym rada gminy może, ale nie musi wykorzystać dodatkowe zróżnicowanie stawki. W przedmiotowej uchwale wykorzystano prawidłowo dwa kryteria różnicujące tj. zróżnicowano opłatę ze względu na ilość osób w gospodarstwie domowym oraz wprowadzono zróżnicowanie w zależności od nieruchomości w zabudowie jednorodzinnej i wielorodzinnej. Nie wprowadzono natomiast zróżnicowania ze względu na zabudowę zagrodową, co zarzucają Skarżący. Odnosząc się do tego zarzutu trzeba wskazać, że przepis art. 6j. ust. 2a nie określa bliżej jakie zróżnicowanie w zakresie zabudowy nieruchomości należy uwzględnić. Ustawodawca wskazuje jedynie możliwość zróżnicowania stawki opłaty w zależności od rodzaju zabudowy. Odnosząc się zatem do zarzutu skargi podniesionego na rozprawie w dniu 27 .11. 2013 r., że uchwała nie uwzględnia zabudowy zagrodowej należy wskazać, że z postanowień ustawowych nie wynika obowiązek uwzględnienia takiego zróżnicowania zabudowy. Mając natomiast na uwadze, że przedmiotowa uchwała dotyczy odpadów komunalnych i nie obejmuje innych rodzajów

odpadów wytwarzanych w zabudowie zagrodowej, w ocenie Sądu nie byłoby uzasadnione różnicowanie stawki opłaty za odpady komunalne od właścicieli nieruchomości w zabudowie zagrodowej położonych na terenie Miasta Krakowa, ponieważ gospodarowanie odpadami komunalnymi w tych nieruchomościach należy uznać za podobne jak w przypadku zabudowy jednorodzinnej. Natomiast za w pełni uzasadnione należy uznać zróżnicowanie stawki opłaty w zależności od zabudowy nieruchomości jednorodzinnej lub wielorodzinnej. Z punktu widzenia gospodarowania odpadami komunalnymi zabudowa jednorodzinna i wielorodzinna wymusza nieco inne rozwiązania, co przekłada się na zróżnicowanie w kosztach obejmujących odbiór wytwarzanych na tych nieruchomościach odpadów. W tym przypadku należy podzielić stanowisko organu, który wskazuje na niższe koszty jednostkowe odbioru odpadów z nieruchomości w zabudowie wielorodzinnej w porównaniu z zabudowa jednorodzinna.

W analizowanej uchwale nie budzi również zastrzeżeń zróżnicowanie stawek opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w zależności od tego czy odpady komunalne są zbierane i odbierane w sposób selektywny. Zgodnie bowiem z przepisem art. 6k ust. 3 u.c.p.g. rada gminy określi niższe stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, jeżeli odpady komunalne są zbierane i odbierane w sposób selektywny, czy też w sposób nieselektywny. Trzeba przy tym podkreślić, że zróżnicowanie przewidziane w art. 6k ust.- 3 ma charakter obligatoryjny i stanowi zasadnicze ratio /eg/s uregulowań rozdziału 3a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, co bezpośrednio przekłada się na ratio przedmiotowej uchwały. A zatem w ocenie Sądu dokonany wybór metody ustalenia opłaty oraz stawki za gospodarowanie odpadami komunalnymi ustalone dla właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy w zabudowie jednorodzinnej oraz w zabudowie wielorodzinnej (§ 3 uchwały) w takim zakresie w jakim podlegają kontroli Sądu - nie naruszają prawa.

Należy zatem uznać za prawidłowe uregulowanie dotyczące stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi od właścicieli nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne. W odniesieniu do tych nieruchomości organ zastosował uregulowanie z art. 6j ust. 3, co zresztą nie budzi zastrzeżeń Skarżących i nie jest przez nich kwestionowane. Zgodzić się natomiast należy z zarzutami skargi w zakresie w jakim kwestionowana jest prawidłowość uregulowań zawartych w § 4 uchwały w części, w jakiej rada gminy określa stawki opłat od właścicieli nieruchomości, które w części stanowią nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy, a w części nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają opłaty komunalne, gdyż zastosowana wobec tak zabudowanych nieruchomości metoda i stawka opłat odbiega od regulacji ustalonej w odniesieniu do nieruchomości, w których zamieszkują mieszkańcy.

Zgodnie z przepisem art. 6 j ust. 3 u.c.p.g. w przypadku nieruchomości, o której mowa w art. 6c ust. 2, opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi stanowi iloczyn liczby pojemników z odpadami komunalnymi powstałymi na danej nieruchomości oraz stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, o której mowa w art. 6k ust. 1 pkt 2. Zgodnie natomiast z ust. 4 art. 6j w przypadku nieruchomości, która w części stanowi nieruchomość, o której mowa w art. 6c ust. 1, a w części nieruchomość, o której mowa w art. 6c ust. 2, opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi stanowi sumę opłat obliczonych zgodnie z ust. 1-3.

Rada gminy jest co prawda uprawniona w odniesieniu do nieruchomości w części zamieszkałych, a w części niezamieszkałych do podjęcia uchwały -stanowiącej akt prawa miejscowego - w której ustali sposób obliczania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi na terenie tych nieruchomości zgodnie z ust. 1, 2 lub 3 z tym jednak, że w przypadku ustalenia sposobu obliczania opłaty zgodnie z ust. 1 pkt *3 dla części nieruchomości, na której jest prowadzona działalność, uwzględnia się pow. lokalu (art. 6j. ust. 5) - to jednak z analizy § 4 kwestionowanej uchwały w części dotyczącej nieruchomości, w

których zarówno zamieszkują mieszkańcy jak i wytwarzane są odpady komunalne w związku z inną działalnością - nie można stwierdzić, że właściciele tego rodzaju nieruchomości (zarówno w zabudowie wielorodzinnej jak jednorodzinnej) nie znajdują się w lepszej lub gorszej sytuacji niż właściciele nieruchomości (w zabudowie wielorodzinnej lub jednorodzinnej), w których tylko zamieszkują mieszkańcy. Należy podkreślić, że jakkolwiek z art. 6j ust 5 wynika, iż można odstąpić od postanowień art. 6j. ust. 4, zgodnie z którymi w inny sposób oblicza się opłatę za tę część nieruchomości, na której nie zamieszkują mieszkańcy i tak ustanowione opłaty nie dotyczą opłat za odpady komunalne od właścicieli tej części nieruchomości w której w mieszkają mieszkańcy to jednak odstąpienie takie nie powinno prowadzić do różnicowania w zakresie stawki tej opłaty za zamieszkałą część nieruchomości. Nie ma bowiem racjonalnych podstaw aby podmiot, który dysponuje nieruchomością zamieszkałą w zabudowie wielorodzinnej lub jednorodzinnej ponosił inne opłaty niż podmiot dysponujący analogiczną nieruchomością, w której w niezamieszkałej części powstają odpady komunalne. Należy mieć na uwadze, że korygujący charakter przepisu art. 6j ust 5 u.c.p.g. dopuszcza różnicowanie w zakresie metody, a nie wysokości stawki w odniesieniu do takich samych kategorii nieruchomości. Należy b.pwim mieć na uwadze, że każde odstępstwo od konstytucyjnej zasady równego traktowania podmiotów posiadających te same (takie same) cechy istotne wymaga wykazania istotnej cechy ze względu na którą nakaz jednakowego traktowania nie będzie obowiązywał. O ile w przypadku właścicieli lokali mieszkalnych w zabudowie jednorodzinnej i w zabudowie wielorodzinnej względy natury ekonomicznej i organizacyjnej uzasadniają zróżnicowanie stawki opłat o tyle inne traktowanie właścicieli, którzy zamieszkałych w budynkach w części niezamieszkałych, w których powstają odpady narusza zasadę niedyskryminacji i równego traktowania z art. 32 Konstytucji (por. wyrok WSA w W-wie z 13. 02. 2013, sygn.. akt VIII SA/Wa 876/12).

Konkludując należy wskazać, że w części regulacja zawarta § 4 przedmiotowej uchwały narusza prawo w stopniu uzasadniającym stwierdzenie w tej części jej nieważności.

Odnosząc się do pozostałych zarzutów skargi kwestionujących brak uregulowania mechanizmów segregacji odpadów, w tym w nieruchomościach o zabudowie wielorodzinnej oraz obaw, że "segregacja odpadów" nie przyniesie efektów trzeba wskazać, że wykraczają one poza ustalenia objęte skarżoną uchwałą.

Biorąc pod uwagę powyższe, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie w pkt I sentencji orzekł na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a., a w pkt II sentencji wyroku stosownie do art. 151 p.p.s.a.