



**SAMORZĄDOWE KOLEGIUM  
ODWOŁAWCZE  
w BYDGOSZCZY**

Bydgoszcz, 19 czerwca 2020 r.

SKO-433/10/2020

**DECYZJA**

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Bydgoszczy w składzie orzekającym:

**Przewodniczący** - *Jerzy Jamiołkowski*  
**Członkowie** - *Miroslaw Wiśniewski (spr.)*  
- *Celina Siermińska-Warczak*

po rozpatrzeniu na posiedzeniu niejawnym w dniu 19 czerwca 2020 r. sprawy z odwołania Pana **Jacka Olecha** z dnia 9 kwietnia 2020 r., od decyzji Prezydenta Miasta Inowrocławia z dnia 10 marca 2020 r., nr WGK.III.3137.3.28.2019, w przedmiocie odmowy stwierdzenia nadpłaty z tytułu opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi z nieruchomości położonej w Inowrocławiu przy ul. [REDAKTOWANE] na podstawie art. 1 ust. 1, art. 2, art. 17 ustawy z dnia 12 października 1994 r. o samorządowych kolegiach odwoławczych (t.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 570) oraz art. 13 § 1 pkt 3, art. 233 § 1 pkt 2 lit. a) w zw. z art. 72 § 1 pkt 1 i § 4a ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 900 ze zm.), w zw. z art. 6q ust. 1 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 2010 ze zm.),

**orzeka:**

- 1. uchylić decyzję organu pierwszej instancji w całości;*
- 2. stwierdzić nadpłatę w opłatach za gospodarowanie odpadami komunalnymi na nieruchomości w Inowrocławiu przy ul. [REDAKTOWANE], uiszczonych przez Pana Jacka Olecha w okresie od grudnia 2017 roku do marca 2019 roku, w łącznej kwocie 64,00 zł.*

**UZASADNIENIE**

Prezydenta Miasta Inowrocławia decyzją z dnia 10 marca 2020 r. wydaną w sprawie nr WGK.III.3137.3.28.2019 orzekł nie stwierdzić nadpłaty z tytułu opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi z nieruchomości położonej w Inowrocławiu przy ul. [REDAKTOWANE]

W uzasadnieniu podjętej decyzji organ pierwszej instancji wskazał, że Pan Jacek Olech w dniu 29 maja 2013 r. złożył deklarację o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi z terenu nieruchomości, na której zamieszkują mieszkańcy, obowiązującą od lipca 2013 r., za nieruchomość położoną przy ul. [REDAKTOWANE] w Inowrocławiu deklarując miesięczną opłatę w wysokości 52,00 zł. Następnie w dniu 18 grudnia 2017 r. Pan Jacek Olech odebrał pismo zawiadamiające o zmianie wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi wydane na podstawie uchwały nr XXXIII/383/2017 Rady Miejskiej Inowrocławia z dnia 23 października 2017 r. w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz wysokości tej opłaty, w którym ustalono nowe stawki opłaty od dnia 1 grudnia 2017 r. w wysokości

56,00 zł za każdy miesiąc. Następną deklarację Pan Jacek Olech złożył w dniu 25 lutego 2019 r. obowiązującą od kwietnia 2019 r. na kwotę 102,00 zł miesięcznie, ze względu na zmianę metody ustalania opłaty. Kolejno w dniu 31 grudnia 2019 r. Pan Jacek Olech złożył nową deklarację zmniejszającą obowiązującą od stycznia 2020 r. na kwotę 51,00 zł, z uwagi na zmianę sposobu gospodarowania odpadami ze zmieszanych na segregację. W dniu 30 kwietnia 2019 r. Pan Jacek Olech złożył wniosek o zwrot nadpłaty z tytułu opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi za okres od grudnia 2017 roku do marca 2019 roku w części nienależnie uiszczonej, a to z uwagi na stwierdzenie nieważności uchwały nr XXXIII/383/2017 Rady Miejskiej Inowrocławia z 23 października 2017 r. zmieniającej uchwałę w sprawie wyboru metody ustalenia opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz wysokości tej opłaty - wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z dnia 16 maja 2018 r., sygn. akt I SA/Bd 241/18.

W ocenie Prezydenta Miasta Inowrocławia w rozpatrywanej sprawie nie wystąpiła żadna z przesłanek stwierdzenia nadpłaty określona w art. 72 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 900 ze zm.; dalej – O.p.). Strona regulowała opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi zgodnie z uchwałą Rady Miejskiej Inowrocławia w wysokości wskazanej w uchwale. Tymczasem w niniejszej sprawie podstawa uiszczenia opłaty w określonej wysokości nigdy nie istniała, gdyż taki jest właśnie skutek wydania wyroku stwierdzającego nieważność uchwały. Strona zgodnie z zawiadomieniem z dnia 15 listopada 2017 r. regulowała opłaty w kwocie 56,00 zł miesięcznie w okresie od grudnia 2017 roku do marca 2019 roku. W dniu 19 lutego 2019 r. Naczelny Sąd Administracyjny oddalił skargę kasacyjną Gminy Miasta Inowrocław od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z dnia 16 maja 2018 r., sygn. akt I SA/Bd 241/18, w sprawie skargi Prokuratora Rejonowego w Inowrocławiu na uchwałę Rady Miejskiej Inowrocławia z dnia 23 października 2017 r. nr XXXIII/383/2017 w przedmiocie stwierdzenie nieważności uchwały w sprawie metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz wysokości tej opłaty.

Zdaniem organu pierwszej instancji jedynym sposobem naprawienia szkody wywołanej podjęciem nieważnej uchwały jest wytoczenie powództwa o naprawienie szkody na podstawie art. 417 § 1 i art. 417<sup>1</sup> § 1 Kodeksu cywilnego wobec pozwanego, tj. podmiotu, który wydał niezgodny z prawem akt normatywny.

Odwołanie od powyższej decyzji do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Bydgoszczy złożył w ustawowym terminie Pan Jacek Olech domagając się uchylenia zaskarżonej decyzji i orzeczenia co do istoty, względnie przekazania sprawy do ponownego rozpatrzenia organowi pierwszej instancji, oraz zarzucając decyzji naruszenie art. 72 § 1 O.p. poprzez jego błędną wykładnię i w konsekwencji niezastosowanie wskutek przyjęcia, że nie wystąpiła w niniejszej sprawie nadpłata. Skarżący podniósł, że wskutek stwierdzenia nieważności uchwały Rady Miejskiej Inowrocławia z dnia 23 października 2017 r. nr XXXIII/383/2017, w okresie od grudnia 2017 roku do marca 2019 roku obowiązywała stawka opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi ustalona w § 4 pkt 2 uchwały nr XXIX/420/2013 Rady Miejskiej Inowrocławia z dnia 25 lutego 2013 r., w wysokości 52,00 zł. Tymczasem skarżący uiszczał w powyższym okresie opłatę według stawki wyższej wynoszącej 56,00 zł na podstawie uchwały z dnia 23 października 2017 r. nr XXXIII/383/2017, której nieważność stwierdził następnie WSA w Bydgoszczy wyrokiem z dnia 16 maja 2018 r., sygn. akt I SA/Bd 241/18, prawomocnym od dnia 19 lutego 2019 r. W powyższym okresie skarżący nadpłacił opłatę o kwotę 64,00 zł (16 miesięcy x 4,00 zł = 64,00 zł). W ocenie skarżącego sytuacja ta uregulowana jest w art. 72 § 1 pkt 1 O.p., zgodnie z którym za nadpłatę uważa się kwotę nadpłaconego lub nienależnie zapłaconego podatku. Przepis ten ma zastosowanie do opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi na podstawie art. 6q ust. 1 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Kwota nadpłaconego podatku, to kwota nadwyżki dokonanej przez



podatnika wpłaty nad wynikającą z ustawy (decyzji) kwotę należnego podatku. Z kolei podatek zapłacony nienależnie, to kwota uiszczona przez podatnika w sytuacji, gdy nie miał on ustawowego obowiązku jej zapłacenia albo obowiązek ten wprawdzie istniał, ale wygasł. Skarżący podniósł ponadto, że kwota 64,00 zł, której zwrotu się domaga z tytułu nadpłaty, stanowi kwotę nadpłaconą, uiszczoną na podstawie uchwały, która jako nieważna została wyeliminowana z obrotu prawnego ze skutkiem *ex tunc*, co oznacza, że dany akt jest uważany za nieistniejący od samego początku. W związku z tym w okresie od grudnia 2017 roku do marca 2019 roku istniał obowiązek dokonywania opłat z tytułu gospodarowania odpadami komunalnymi w wysokości przewidzianej w przewrotnym brzmieniu uchwały z dnia 25 lutego 2013 r. nr XXIX/420/2013, tj. w wysokości 52,00 zł. Nie ulega wątpliwości, że strona zapłaciła więcej niż wynikało to z powszechnie obowiązującego w powyższym okresie prawa. Skarżący twierdzi ponadto, że istnienie art. 417 § 1 i art. 417<sup>1</sup> § 1 Kodeksu cywilnego, nie pozbawia go wyboru drogi administracyjnej dochodzenia zwrotu nadpłaty.

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Bydgoszczy po ponownym rozpatrzeniu sprawy w postępowaniu odwoławczym, zważyło co następuje.

Stan faktyczny w sprawie jest bezsporny. Skarżący w okresie od grudnia 2017 roku do marca 2019 roku, czyli przez 16 miesięcy, uiszczał opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi z nieruchomości położonej w Inowrocławiu przy ul. [REDAKTOWANE], w kwocie zgodnej z zawiadomieniem z dnia 15 listopada 2017 r. oraz uchwałą nr XXXIII/383/2017 Rady Miejskiej Inowrocławia z dnia 23 października 2017 r. w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz wysokości tej opłaty, tj. w kwocie 56 zł. Uchwała ta została uznana za nieważną prawomocnym wyrokiem WSA w Bydgoszczy z dnia 16 maja 2018 r., sygn. akt I SA/Bd 241/18. Zatem w powyższym okresie zastosowanie miała uchwała z dnia 25 lutego 2013 r. nr XXIX/420/2013, która przewidywała opłatę w kwocie 52,00 zł. Z tego wynika, że przez okres 16 miesięcy skarżący nadpłacił 64,00 zł.

Zgodnie z art. 6q ust. 1 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U. z 2019 r. poz. 2010 ze zm.), w sprawach dotyczących opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi stosuje się przepisy ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa, z tym że uprawnienia organów podatkowych przysługują wójtowi, burmistrzowi lub prezydentowi miasta. Zgodnie z art. 72 § 1 pkt 1 O.p. za nadpłatę uważa się kwotę nadpłaconego lub nienależnie zapłaconego podatku.

Spór w sprawie dotyczy zastosowania art. 72 § 1 pkt 1 O.p., który za nadpłatę uważa kwotę nadpłaconego lub nienależnie zapłaconego podatku (analogicznie w przypadku opłat). Organ pierwszej instancji nie wyjaśnił, z jakich to powodów w jego ocenie nie mamy do czynienia z nadpłatą. Uznał jedynie, że skoro skarżący może dochodzić roszczeń na podstawie przepisów Kodeksu cywilnego, to wyłączona jest droga administracyjnoprawna. Przy czym stanowiska tego organ pierwszej instancji także nie uzasadnił. Niezrozumiałe jest twierdzenie organu pierwszej instancji, że skoro strona uiszczała opłaty w wysokości wskazanej w uchwale, która została uznana za nieważną, to w sprawie podstawa uiszczenia opłaty w określonej wysokości nigdy nie istniała.

W ocenie organu odwoławczego rację ma skarżący, powołując się na stawkę wynikającą z uchwały z dnia 25 lutego 2013 r. nr XXIX/420/2013. Zatem podstawa uiszczenia opłat we wskazanym wyżej okresie istniała i dotyczyła stawki 52,00 zł. Z kolei podstawa prawna dotycząca stawki w wysokości 56,00 zł odpadła z uwagi na stwierdzenie nieważności uchwały z dnia 23 października 2017 r. nr XXXIII/383/2017.

Wykładni art. 72 § 1 pkt 1 O.p. dokonał WSA w Warszawie w wyroku z 6 czerwca 2018 r., sygn. akt III SA/Wa 2383/17 (opubl. LEX nr 2581640). Sąd wskazał, że „uprawnienie do wystąpienia, na podstawie art. 75 § 1 O.p. z wnioskiem o stwierdzenie nadpłaty, musi być powiązane z istnieniem nadpłaty w rozumieniu art. 72 § 1 O.p. (...). O podatku zapłaconym

nienależnie można mówić wówczas, gdy podatnik uiszczył pewną kwotę, gdy nie było ustawowego obowiązku jej zapłacenia albo obowiązek ten istniał, ale wygasł. Istota nadpłaty sprowadza się więc do tego, że podatnik płaci wówczas, gdy nie musi tego robić (nie istnieje obowiązek podatkowy), albo płaci za dużo (kwota podatku zapłaconego przewyższa kwotę należną). W obu przypadkach świadczenie podatnika dokonane na rzecz wierzyciela podatkowego przewyższa to, czego wymaga od niego przepis prawa. Ta nadwyżka świadczenia ponad obowiązkowe jest nadpłatą. O nadpłacie nie można więc mówić tylko z tego względu, że podatnik jest o tym przekonany, ale wówczas, gdy wykazane zostanie w postępowaniu podatkowym, że to, co wpłacił podatnik nie było realizacją ciążącego na nim obowiązku podatkowego, albo, że choć doszło do uregulowania zobowiązania ciążącego na podatniku, uczyniono to w kwocie wyżej niż wynikało to z ustawy lub decyzji. Drugą cechą charakterystyczną nadpłaty jest to, że zawsze musi ona być uiszczona na rzecz organu podatkowego (...). Uiszczenie nadpłaty na rachunek organu podatkowego potwierdza, że podatnik działa w przekonaniu, że realizuje ciążący na nim obowiązek podatkowy”.

Z wyrokiem powyższym skład orzekający tut. Kolegium w pełni się zgadza. Zatem należy uznać, że choć doszło do uregulowania zobowiązania ciążącego na skarżącym z tytułu opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi, skarżący uczynił to w kwocie wyższej niż wynikało to z obowiązującej uchwały. Taki sam skutek wiąże się z uiszczeniem zobowiązania w kwocie wyższej na podstawie uchwały, której nieważność została następnie stwierdzona prawomocnym wyrokiem sądu. Na zasadzie *analogii legis* wskazać można, że Kodeks cywilny definiuje nienależne świadczenie w art. 410 § 2, zgodnie z którym świadczenie jest nienależne między innymi, gdy podstawa takiego świadczenia odpadła. W rozpatrywanej sprawie mamy do czynienia z takim właśnie przypadkiem, w którym odpadła podstawa świadczenia w wyższej kwocie. Skoro bowiem obowiązek z tytułu opłaty kształtował się wg stawki 52,00 zł, zapłata kwoty 56,00 zł oznacza powstanie nienależnego świadczenia stanowiącego różnicę, czyli 4,00 zł. Z nienależnie zapłaconym podatkiem (opłatą) mamy zatem do czynienia, gdy podstawa do zapłaty odpadła, czyli tak jak to ma miejsce w rozpatrywanej sprawie uchwała zwiększająca stawkę opłaty została usunięta z obrotu prawnego ze skutkiem *ex tunc*.

Dodatkowo Kolegium wskazuje, że nie rozważało kwestii możliwości dochodzenia roszczeń przez stronę na podstawie przepisów prawa cywilnego, albowiem nie ma to znaczenia dla rozstrzygnięcia w niniejszej sprawie.

Mając na uwadze powyższe ustalenia faktyczne i prawne Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Bydgoszczy postanowiło orzec jak w sentencji.

Niniejsza decyzja jest ostateczna.

Na decyzję niniejszą przysługuje stronie prawo wniesienia skargi, do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy, za pośrednictwem tutejszego Kolegium, w terminie 30. dni od dnia jej doręczenia.

**Otrzymują:**

1. Pan Jacek Olech  
ul. [REDAKTOWANE]  
88-100 Inowrocław
2. Prezydent Miasta Inowrocławia  
Aleja Ratuszowa 36  
88-100 Inowrocław  
+ akta sprawy
3. SKO w Bydgoszczy - aa.

**Skład orzekający:**

Przewodniczący .....  
Członek .....  
Członek .....

