



**REGIONALNA IZBA OBRACHUNKOWA
W GDAŃSKU**

BI.0603/161/p214/P/20

Gdańsk, dnia 18 czerwca 2020 r.

Przemysław Budner
Rada Miasta Sopotu

Pan
Wiesław Augustyniak
Przewodniczący Rady Miasta Sopotu

19.06.20

PRZEWODNICZĄCY
Rady Miasta Sopotu
dr inż. Wiesław Augustyniak

Urząd Miasta Sopotu
ul. Kościuszki 25/27
81-704 Sopot

Regionalna Izba Obrachunkowa w Gdańsku w załączeniu przekazuje uchwałę nr 161/p214/P/20 podjętą na posiedzeniu Kolegium w dniu 18 czerwca 2020 r., dotyczącą **uchwały nr XV/271/2020 Rady Miasta Sopotu z dnia 21 maja 2020 roku w sprawie zmiany uchwały nr XI/136/2015 z dnia 7 września 2015 r. w sprawie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne.**

Z poważaniem

Luiza Budner-Iwanicka
Prezes Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Gdańsku

Uchwała Nr 161/p214/P/20

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku

z dnia 18 czerwca 2020 r.

Działając na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 5 i art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity: Dz. U. z 2019 r. poz. 2137), art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2020 r. poz. 713), art. 6m ust. 1 i ust. 2 oraz art. 6n ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tekst jednolity: Dz. U. z 2019 r. poz. 2010 z późn. zm.), art. 76 i 77b ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (tekst jednolity: Dz. U. z 2019 r. poz. 900 z późn. zm.) - Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku po rozpoznaniu uchwały Nr XV/271/2020 Rady Miasta Sopotu z dnia 21 maja 2020 r. w sprawie zmiany uchwały nr XI/136/2015 z dnia 7 września 2015 r. w sprawie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne

orzeka nieważność Załącznika nr 3 do badanej uchwały - DO-N DEKLARACJA O WYSOKOŚCI OPŁATY ZA GOSPODAROWANIE ODPADAMI KOMUNALNYMI - FORMULARZ DLA WŁAŚCICIELI NIERUCHOMOŚCI, NA KTÓREJ NIE ZAMIESZKUJĄ MIESZKAŃCY, A POWSTAJĄ ODPADY KOMUNALNE w części:

- B. OKOLICZNOŚCI UZASADNIAJĄCE ZŁOŻENIE DEKLARACJI w zakresie:

"☐ wygaśnięcie zobowiązania - data wygaśnięcia obowiązku ____-____-____ (dzień-miesiąc-rok)",

- H. INFORMACJA O SPOSOBIE ROZLICZENIA NADPŁATY.

UZASADNIENIE

W dniu 28 maja 2020 r. wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku uchwała Nr XV/271/2020 Rady Miasta Sopotu z dnia 21 maja 2020 r. w sprawie zmiany uchwały nr XI/136/2015 z dnia 7 września 2015 r. w sprawie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne, natomiast w dniu 18 czerwca 2020 r. była przedmiotem badania Kolegium tut. Izby.

Analiza treści powyższej uchwały wskazuje, że jest ona obarczona wadami o charakterze istotnego naruszenia prawa.

Zgodnie z § 1 pkt 3 badanej uchwały Rada Miasta Sopotu określiła wzór deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanej przez właścicieli nieruchomości, na której nie zamieszkują mieszkańcy, stanowiący Załącznik nr 3 do niniejszej uchwały.

W ww. Załączniku nr 3 do badanej uchwały, określającym wzór deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi - formularz dla właścicieli nieruchomości, na której nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne, w części B (OKOLICZNOŚCI UZASADNIAJĄCE ZŁOŻENIE DEKLARACJI) wskazano okoliczności stanowiące przesłanki do złożenia deklaracji i określono rodzaj deklaracji.

Brzmienie ww. zapisu jest następujące:

B. OKOLICZNOŚCI UZASADNIAJĄCE ZŁOŻENIE DEKLARACJI (zaznaczyć właściwą kratkę)	
2. Rodzaj deklaracji (zaznaczyć właściwą kratkę)	
☐ pierwsza deklaracja ³	– data powstania obowiązku ____-____-____. (dzień-miesiąc-rok)
☐ zmiana danych ⁴ wpływających na wysokość opłaty	– data zaistnienia zmiany ____-____-____. (dzień-miesiąc-rok)
☐ zmiana danych niebędących podstawą ustalenia wysokości opłaty,	– data zaistnienia zmiany ____-____-____. (dzień-miesiąc-rok)
☐ wygaśnięcie zobowiązania	– data wygaśnięcia obowiązku ____-____-____. (dzień-miesiąc-rok)
☐ deklaracja korygująca ⁶	od ____-____-____. do ____-____-____. (okres, którego dotyczy korekta) (dzień-miesiąc-rok) (dzień-miesiąc-rok)
3. Przyczyna zmiany / korekty (pozycja nieobowiązkowa)	

Zgodnie z zapisem wynikającym z powyższej tabeli złożenie deklaracji następuje w przypadku: pierwszej deklaracji, zmiany danych wpływających na wysokość opłaty, zmiany danych niebędących podstawą ustalenia wysokości opłaty, wygaśnięcia zobowiązania oraz deklaracji korygującej.

Regulacje ww. uchwały w zakresie odnoszącym się do "wygaśnięcia zobowiązania" ze wskazaniem daty wygaśnięcia obowiązku, jako okoliczności stanowiących uzasadnienie do złożenia deklaracji, w ocenie Kolegium tut. Izby, nie znajdują podstaw w obowiązujących przepisach ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Należy wskazać, że przesłanki i terminy złożenia deklaracji, czy też nowej deklaracji regulują odpowiednio przepisy art. 6m ust. 1 i ust. 2 ww. ustawy. Zgodnie z art. 6m ust.1 tej ustawy: „Właściciel nieruchomości jest obowiązany złożyć do wójta, burmistrza lub prezydenta miasta deklarację o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w terminie 14 dni od dnia zamieszkania na danej nieruchomości pierwszego mieszkańca lub powstania na danej nieruchomości odpadów komunalnych.”, zaś w myśl art. 6m ust. 2 zdanie pierwsze tej ustawy: „W przypadku zmiany danych będących podstawą ustalenia wysokości należnej opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi lub określonej w deklaracji ilości odpadów komunalnych powstających na danej nieruchomości, właściciel nieruchomości jest obowiązany złożyć nową deklarację w terminie do 10 dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym nastąpiła zmiana.”.

Zdaniem Kolegium tut. Izby delegacja ustawowa do zawarcia w uchwale takich postanowień nie wynika także z przepisu art. 6n ust. 1 pkt 1 cytowanej ustawy. Zgodnie z jego postanowieniami uchwała określająca wzór deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanej przez właścicieli nieruchomości powinna zawierać „informację” o terminach składania deklaracji (wynikających z ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach), a nie ustalać przyczyny powodujące obowiązek złożenia deklaracji w sposób odmienny od regulacji ustawowych określających te zagadnienia.

Ponadto Kolegium Izby stwierdziło, że w części H wzoru deklaracji Rada Miasta zamieściła informacje dotyczące rozliczenia nadpłaty o treści:

H. INFORMACJA O SPOSOBIE ROZLICZENIA NADPŁATY

W przypadku wystąpienia nadpłaty, nadpłaconą kwotę (należy zaznaczyć właściwy kwadrat):

- ☐ proszę przeksięgować na kolejny okres rozliczeniowy
- ☐ proszę przelać na niżej wskazany numer rachunku bankowego:

NR _____

Zgodnie z treścią powyższej tabeli w przypadku wystąpienia nadpłaty, nadpłacona kwota może zostać przeksięgowana na kolejny okres rozliczeniowy lub zwrócona na numer rachunku bankowego - po uprzednim jego wskazaniu.

Powyższe regulacje, zdaniem Kolegium tut. Izby, pozostają w sprzeczności z przepisami ustawy - Ordynacja podatkowa, a także art. 6n ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Zgodnie z art. 76 § 1 ustawy - Ordynacja podatkowa nadpłaty wraz z ich oprocentowaniem podlegają zaliczeniu z urzędu na poczet zaległości podatkowych wraz z odsetkami za zwłokę, odsetek za zwłokę od nieuregulowanych w terminie zaliczek na podatek, kosztów upomnienia oraz bieżących zobowiązań podatkowych, a w razie ich braku podlegają zwrotowi z urzędu, chyba że podatnik złoży wniosek o zaliczenie nadpłaty w całości lub w części na poczet przyszłych zobowiązań podatkowych. Dodatkowo, jak wynika z art. 77 b § 1 wskazanej ustawy zwrot nadpłaty następuje:

- 1) w przypadku gdy podatnik, płatnik lub inkasent jest obowiązany do posiadania rachunku bankowego lub rachunku w spółdzielczej kasie oszczędnościowo-kredytowej, wyłącznie na ten rachunek wskazany przez podatnika, płatnika lub inkasenta,
- 2) w przypadku gdy podatnik, płatnik lub inkasent nie jest obowiązany do posiadania rachunku bankowego lub rachunku w spółdzielczej kasie oszczędnościowo-kredytowej, na wskazany rachunek bankowy lub rachunek w spółdzielczej kasie oszczędnościowo-kredytowej podatnika, płatnika lub inkasenta albo przekazem pocztowym, chyba że podatnik, płatnik lub inkasent zażądadają zwrotu nadpłaty w kasie.

Zatem, zdaniem Kolegium tut. Izby, Rada Miasta Sopotu ustalając zasady zwrotu nadpłaty w części H wzoru deklaracji, dokonała modyfikacji zasad rozliczania nadpłaty, wynikających bezpośrednio z ustawy - Ordynacja podatkowa. Zgodnie z przywołanymi przepisami, w przypadku braku zaległości podatkowych, nadpłata podlega zwrotowi z urzędu, chyba że podatnik złoży wniosek o zaliczenie jej na poczet przyszłych zobowiązań podatkowych. Drugi przepis dopuszcza możliwość otrzymania zwrotu nadpłaty określonej grupie podatników zarówno na wskazany rachunek bankowy czy rachunek w spółdzielczej kasie oszczędnościowo-kredytowej, jak i przekazem pocztowym lub w kasie urzędu.

Zdaniem Kolegium tut. Izby powyższe naruszenia przepisów ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach i ustawy - Ordynacja podatkowa mają istotny charakter skutkujący koniecznością orzeczenia nieważności wadliwych zapisów uchwały.

Jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 16 lutego 2016 r. (sygn. akt II FSK 3302/15): *Stanowienie prawa miejscowego bez upoważnienia ustawowego lub z przekroczeniem granic tego upoważnienia jest istotnym naruszeniem prawa w rozumieniu art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Należy przy tym podkreślić, że w przywołanym przepisie ustawodawca nie posługuje się kryterium "rażącego" naruszenia prawa lecz "istotnego" naruszenia prawa.*

W orzecznictwie sądów administracyjnych, zarówno sprzed reformy jak i w tym najnowszym, do takich "istotnych" naruszeń prawa, skutkujących nieważnością uchwały, zalicza się między innymi naruszenie przepisów wyznaczających upoważnienie do podejmowania uchwał (zob. np.: wyrok NSA z dnia 10 lipca 1992 r. SA/Wr 660/92, a także wyrok NSA z dnia 20 stycznia 2016 r., II FSK 2419/15).

Z kolei w wyroku z dnia 14 listopada 2019 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku (sygn. akt III SA/Gd 587/19) wskazał, że: za "istotne" naruszenie prawa uznaje się uchybienie 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 procedury 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 judykaturze za istotne naruszenie prawa, będące podstawą do stwierdzenia nieważności aktu, uznaje się takiego rodzaju naruszenia prawa jak: podjęcie uchwały przez organ niewłaściwy, brak podstawy do podjęcia uchwały określonej treści, niewłaściwe zastosowanie przepisu prawnego będącego podstawą podjęcia uchwały, naruszenie procedury podjęcia uchwały (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 lutego 1998 r., sygn. akt II SA/Wr 1459/97, z dnia 8 lutego 1996 r., sygn. akt SA/Gd 327/95).

Mając powyższe na uwadze Kolegium tut. Izby postanowiło jak w sentencji.

Na niniejszą uchwałę Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku w terminie 30 dni od dnia jej doręczenia, wnoszona za pośrednictwem tutejszej Izby.

Postępowanie sądowe jest wolne od opłat sądowych.

Przewodnicząca Kolegium

Luiza Budner - Iwanicka

Prezes

Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Gdańsku