

**UCHWAŁA Nr XXXIII/223/2014**  
**Rady Gminy Zakroczym**  
**z dnia 12 listopada 2014r.**

w sprawie

**rozpatrzenia skargi Stowarzyszenia Powiatu**  
**Nowodworskiego FORUM z siedzibą w Zakroczymiu.**

Na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990r. - o samorządzie gminnym (j. t. Dz. U. z 2013r., poz. 594 z późn. zm.) w związku z art. 229 pkt 3, art. 237 § 1 i § 3 oraz art. 238 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960r. - Kodeks postępowania administracyjnego (j. t. Dz. U. z 2013r., poz. 267 z późn. zm.), po rozpatrzeniu skargi Rada Gminy Zakroczym uchwała, co następuje:

**§ 1**

1. Uznać za bezzasadną skargę Stowarzyszenia Powiatu Nowodworskiego FORUM z siedzibą pod adresem ul. Byłych Więźniów twierdzy Zakroczymskiej 3, 05-170 Zakroczym, z dnia 28 lipca 2014r. (doręczono do Urzędu Gminy w Zakroczymiu w dniu 1 września 2014r.) na Burmistrza Gminy Zakroczym, objętej wnioskiem Stowarzyszenia Powiatu Nowodworskiego FORUM – o zbadanie zasadności odstąpienia od procedury przetargowej przez Burmistrza Gminy Zakroczym przy oddawaniu w dzierżawę na czas określony 47 lat, nieruchomości położonej w Zakroczymiu przy ul. Byłych Więźniów Twierdzy Zakroczymskiej 19.
2. Uzasadnienie sposobu załatwienia skargi określa Załącznik do uchwały.

**§ 2**

Zobowiązuje się Przewodnicząca Rady Gminy Zakroczym do zawiadomienia Skarżącego o sposobie załatwienia skargi.

**§ 3**

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

**PRZEWODNICZĄCA**  
Rady Gminy Zakroczym  
Wanda Janiczek

## UZASADNIENIE

W dniu 4 sierpnia 2014r. Pismem z dnia 28 lipca 2014r. Stowarzyszenie Powiatu Nowodworskiego FORUM, wystąpiło do Wojewody Mazowieckiego z wnioskiem o wszczęcie kontroli mającej na celu zbadanie legalności odstąpienia przez Gminę Zakroczym od procedury przetargowej przy oddaniu w dzierżawę nieruchomości gruntowej, to jest działki o nr ew. 34 i 52 obręb 02-11, położonych w Zakroczymiu, stanowiących składowisko odpadów komunalnych innych niż obojętne i niebezpieczne.

Pismem nr LEX.I.40.161.2014.JJ z dnia 28 sierpnia 2014r. Wojewoda Mazowiecki działając na podstawie treści art. 231 Kodeksu postępowania administracyjnego w związku z art. 18a ustawy z dnia 8 marca 1990r. - o samorządzie gminnym (j. t. Dz. U. z 2013r., poz. 594 z późn. zm.), wystąpił do Rady Gminy Zakroczym o zbadanie w zakresie Rady Gminy zarzutów stawianych we wniosku Stowarzyszenia Powiatu Nowodworskiego FORUM.

Po przeprowadzeniu postępowania wyjaśniającego w sprawie, zapoznaniu się z dokumentem sprawy oraz przedłożeniu wyjaśnień, ustalono jak poniżej:

przed przystąpieniem do merytorycznej oceny skargi, w ocenie organu kontrolnego należy odnieść się do oceny celu oddania nieruchomości w dzierżawę, podstaw prawnych, a które w okolicznościach faktycznych i prawnych niniejszej sprawy przedstawiają się następująco:

składowisko odpadów komunalnych innych niż obojętne i niebezpieczne w Zakroczymiu stosownie do Uchwały Nr 212/12 Sejmiku Województwa Mazowieckiego z dnia 22 października 2012r. - w sprawie wykonania Wojewódzkiego Planu Gospodarki Odpadami dla Mazowsza na lata 2012 – 2017 z uwzględnieniem lat 2018 – 2023 nie zostało zakwalifikowane do Regionalnej Instalacji Odpadów Komunalnych na wypadek awarii lecz otrzymało status Instalacji Zastępczej. Kwalifikacje składowiska odpadów komunalnych innych niż obojętne i niebezpieczne do kategorii Instalacji Zastępczej nakłada na prowadzącego taką instalację obowiązki identyczne jak na wysypisko będące Regionalną Instalacją Odpadów Komunalnych, to jest między innymi prowadzenie monitoringu i rekultywację, a co za tym idzie, do ponoszenia kosztów z tym związanych (w tym miejscu wyjaśnia się, że odpady na takie wysypisko przyjmowane są tylko i wyłącznie w przypadku awarii Regionalnej Instalacji Odpadów Komunalnych).

Uregulowanie prawne zawarte w art. 136 ustawy z dnia 14 grudnia 2012r. - o odpadach (Dz. U. z 2013r., poz. 21 z późn. zm.) wskazują, iż zarządzającym gminnym składowiskiem odpadów nie może być jednostka sektora finansów publicznych.

Powyższy zapis ma ścisły związek z nowym obowiązkiem wprowadzonym art. 137 cytowanej ustawy, nakładającym na zarządzającego składowiskiem odpadów obowiązek utworzenia funduszu rekultywacyjnego w celu gromadzenia środków pieniężnych między innymi na realizację obowiązków związanych z zarządzaniem i rekultywacją składowiska.

Obowiązku tego nie jest w stanie spełnić zarządzający, będący jednostką sektora finansów publicznych, gdyż taka jednostka nie ma możliwości realizacji obowiązków związanych z ustanowieniem takiego funduszu, a w szczególności z kumulacją środków.

W świetle powyższych uregulowań prawnych do prowadzenia składowiska odpadów komunalnych gmina może:

- utworzyć podmiot niebędący jednostką sektora finansów publicznych,
- powierzyć w drodze umowy cywilno – prawnej wykonywania praw i obowiązków zarządzającym tym składowiskiem podmiotowi niebędącemu jednostką sektora finansów publicznych (np.: osobie fizycznej, osobie prawnej lub jednostce organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej).

Zgodnie z zapisem art. 243 ustawy o odpadach, w przypadku istniejących gminnych

składowisk, które zarządzane są przez gminną jednostkę sektora finansów publicznych (w sytuacji Gminy Zakroczym tą jednostką był Zakład Gospodarki Komunalnej w Zakroczymiu), Gmina zobowiązana była dostosować się do wymogów określonych w art. 136 ustawy o odpadach w terminie do dnia 23 stycznia 2014r., co nie oznacza, że Gmina nie może pozostać właścicielem takiego składowiska.

Mając na uwadze przytoczone wyżej uregulowania prawne ustawy o odpadach, uwzględniając kalkulacje ekonomiczne – Gmina uznała za uzasadnione oddanie składowiska odpadów komunalnych innych niż obojętne i niebezpieczne w dzierżawę.

Na Sesji Rady Gminy Zakroczym w dniu 13 stycznia 2014r., Rada Gminy podjęła Uchwałę Nr XXVII/189/2014 w sprawie:wydzierżawienia nieruchomości gminnych tj.: działek ew. nr 34 i 52 obręb 02-11, stanowiących własność Gminy – będącym składowiskiem odpadów komunalnych innych niż obojętne i niebezpieczne.

Niniejszą Uchwałą Rada Gminy Zakroczym wyraziła zgodę na wydzierżawienie nieruchomości stanowiącej składowisko odpadów komunalnych innych niż obojętne i niebezpieczne w drodze bezprzetargowej.

Na tle powyższego oraz mając na uwadze to, że między innymi przedmiotem oceny, w rozpatrywanej sprawie przez organ kontrolujący jest wyżej wymieniona Uchwała, kwestią sporną podnoszoną przez Skarżącego jest wykładnia przepisów stanowiącego podstawę materialną podjętej uchwały. W ocenie organu kontrolującego należy wskazać, że przepisy odnoszące się do zasad gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego (gminy) uregulowane są w ustawie z dnia 21 sierpnia 1997r. - o gospodarowaniu nieruchomościami (j. t. Dz. U. z 2014r., poz. 518 z późn. zm.). Zgodnie z treścią art. 37 ust. 1 u.g.n., z zastrzeżeniem ust. 2 i 3, nieruchomości są sprzedawane lub oddawane w użytkowanie wieczyste w drodze przetargu. Zasady zbywania nieruchomości w drodze bezprzetargowej określa art. 37 ust. 4 u.g.n. W myśl art. 37 ust.4 u.g.n. zawarcie umów użytkowania, najmu lub dzierżawy na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony następuje w drodze przetargu. Wojewoda, odpowiednio rada lub sejmik mogą wyrazić zgodę na odstąpienie od obowiązku przetargowego trybu zawarcia tych umów.

Uwzględniając przedmiotowe uregulowania prawa Gmina posiadając prawo do gospodarowania mieniem w ramach swoich uprawnień podjęła uchwałę wyrażającą zgodę na odstąpienie od obowiązku przetargowego trybu zawarcia umowy dzierżawy. Wobec czego brak jest podstawy do postawienia skutecznego zarzutu w tym przedmiocie.

Odnosząc się do zdefiniowania pojęcia „cel publiczny” podnoszonego przez Skarżącego, Organ wskazuje, że ustawowa definicja celów publicznych została przez ustawodawcę określona w art. 6 u.g.n. Przepis ten w punktach 1 – 9b wskazuje, co jest celem publicznym w rozumieniu ustawy. Z punktu 3 art. 6 u.g.n. wynika, że celem publicznym w rozumieniu ustawy jest „budowa i utrzymanie publicznych urządzeń służących do zaopatrzenia ludności w wodę, gromadzenia, przesyłania, oczyszczania i odprowadzania ścieków oraz odzysku i unieszkodliwiania odpadów w tym ich składowania.

Definicja instytucji celu publicznego określona jest również w art. 2 pkt 5 ustawy z dnia 27 marca 2003r. - o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2012r., poz. 647 z późn.zmn.), przez którą należy rozumieć działania o znaczeniu lokalnym (gminnym) i ponadlokalnym (powiatowym, wojewódzkim i krajowym), stanowiące realizację celów, o których mowa w art. 6 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami.

Jak wynika z orzecznictwa inwestycję publiczną stanowi każde działanie o zasięgu lokalnym (ponadlokalnym), które realizuje cele publiczne, bez względu na to czy inwestorem jest podmiot prywatny czy publiczny. Nie ma również znaczenia zaangażowanie środków publicznych. Inwestycja celu publicznego może być finansowana również w całości ze środków prywatnych i publicznych, o ile realizuje cele zawarte w katalogu określonym w przepisie art. 6 u.g.n. (wyrok WSA II SA/Sz 798/09, WSA IV SA/Po 819/12).

Ustalając zaś treść określenia „o znaczeniu lokalnym (gminnym)” należy mieć na względzie zaspokojenie potrzeb i interesu społeczności lokalnej, tworzącej gminną wspólnotę samorządową.

W ocenie organu kontrolującego oddanie składowiska odpadów komunalnych innych niż obojętne i niebezpieczne w dzierżawę w celu dostosowania go do wymogów Regionalnej Instalacji Odpadów Komunalnych ma na celu zaspokojenie zbiorowych potrzeb wspólnoty określonej w art. 7 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 8 marca 1990r. - o samorządzie gminnym (j. t. Dz. U. z 2013r., poz. 594 z późn.zmn.), który brzmi następująco: „ art.7 ust. 1 Zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy. W szczególności zadania własne gminy obejmują sprawy: 3. wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizację, usuwanie i oczyszczanie ścieków komunalnych, utrzymanie czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych, wysypisk i unieszkodliwianie odpadów komunalnych, zaopatrzenie w energię elektryczną i gaz.”

Na tle powyższego organ kontrolujący uznaje, że realizacja inwestycji na działkach oddanych w dzierżawę, na których znajduje się składowisko odpadów komunalnych innych niż obojętne i niebezpieczne jest inwestycją celu publicznego, mającą na celu realizację zadań własnych gminy. Dlatego w opisanych okolicznościach powołując się na uregulowania prawne i orzecznictwo nie podziela zarzutu Skarżącego, co do charakteru inwestycji.

Odnosząc się do podnoszonego zarzutu iż w uchwale Rady Gminy nie wskazano konkretnego podmiotu, Organ kontrolny po przeprowadzeniu czynności zmierzających do zweryfikowania i wyjaśnienia zarzutu wyjaśnia, że podjęty akt gminny nie rozstrzyga w sprawie indywidualnej w rozumieniu art. 1 pkt 1 i 2 kodeksu postępowania administracyjnego. Błędne jest zatem stanowisko Skarżącego, że w akcie gminy winno być imienne wskazanie podmiotu. Uchwała w świetle obowiązujących przepisów prawa powinna zawierać stwierdzenie o wyrażeniu zgody na dokonanie określonej czynności przez organ wykonawczy, gdyż do tego ograniczają się kompetencje rady gminy, w tym zakresie (m. in. wyrok NSA z dnia 9 lutego 2007r. II OSK 1894/06, LEX nr 340021 oraz wyrok WSA z dnia 9 grudnia 2010r., IV SA/Po 361/10 LE\$X nr 818884).

W odniesieniu do postawionego zarzutu przez Skarżącego iż powierzenie dzierżawcy funkcji zarządzającego gminnym składowiskiem odpadów komunalnych innych niż obojętne i niebezpieczne, będącym Instalacją Zastępczą i przystosowanie do wymogów Regionalnej Instalacji Zastępczej winno nastąpić z uwzględnieniem procedury przetargowej.

Organ kontrolujący wyjaśnia jak poniżej: przedmiotem tej umowy jako wyartykułowano wcześniej jest działalność mieszcząca się w zakresie działań własnych gminy dotyczących utrzymania porządku i czystości w gminie, określonych w art. 3 ust. 1 i 2 pkt 2 ustawy z dnia 13 września 1966r. - o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (j. t. Dz. U. z 2013r., poz. 1399 z późn. zmn.), utrzymaniu wysypisk i unieszkodliwianiu odpadów komunalnych , art. 7 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 8 marca 1990r. - o samorządzie gminnym oraz art. 136, 137 i 243 ustawy z dnia 14 grudnia 2012r. - o odpadach.

W świetle powyższego przedmiotem rozporządzenia dokonanego przez organ wykonawczy była nieruchomość gruntowa, a nie środki publiczne w rozumieniu ustawy o finansach publicznych. Z zamówieniem publicznym w rozumieniu ustawy mamy do czynienia w razie zakupu usług, dostaw lub robót budowlanych opłacanego środkami pieniężnymi.

Z art. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2008r. - o finansach publicznych, wynika, że środkami publicznymi w rozumieniu ustawy są środki pieniężne, a nie każde inne składniki mienia publicznego. Gospodarowanie innymi składnikami mienia publicznego nie podlega ustawie o zamówieniach publicznych lecz innym regulacjom prawnym. Zasady gospodarowania nieruchomościami stanowiącymi własność Skarbu Państwa oraz własność samorządu terytorialnego określa ustawa z dnia 21 sierpnia 1997r. - o gospodarce nieruchomościami.

W świetle powyższego w ocenie organu kontrolującego dokonanie przez Gminę wyboru kontrahenta tej umowy dzierżawy nie podlegało zasadzie określonej w ustawie – Prawo zamówień publicznych. W rezultacie zawarcie umowy nie stanowiło naruszenia dyscypliny finansów publicznych w rozumieniu ustawy o finansach publicznych.

Przedstawiając powyższe w ocenie organu kontrolującego przedmiotowa uchwała stanowi umocowanie dla organu wykonawczego do określenia warunków bezprzetargowego oddania nieruchomości gruntowych stanowiących gminne składowisko odpadów komunalnych innych niż

obojętne i niebezpieczne, w dzierżawę na czas oznaczony,

Wobec powyższych okoliczności Skargę należy uznać jako bezzasadną oraz załatwić negatywnie.

**Pouczenie:**

Zgodnie z art. 239 ustawy z dnia 14 czerwca 1960r. - Kodeks postępowania administracyjnego (j. t. Dz. U. z 2013r., poz. 1559 z późn. zm.) w przypadku gdy skarga, w wyniku jej rozpatrzenia została uznana za bezzasadną i jej bezzasadność wykazano w odpowiedzi na skargę, a Skarżący ponowił skargę bez wskazania nowych okoliczności – organ właściwy do jej rozpatrzenia może podtrzymać swoje poprzednie stanowisko z odpowiednią adnotacją w aktach sprawy – bez zawiadamiania Skarżącego.

PRZEWODNICZĄCA  
Rady Gminy Jakroczyń

Wanda Janiak

