

Stężyca, dnia 12 sierpnia 2011 r.

W.K. + P. W. Jawek  
*[Signature]*

Kolegium  
Regionalnej Izby Obrachunkowej  
w Lublinie

za pośrednictwem

Prezesa  
Regionalnej Izby Obrachunkowej w Lublinie  
ul. Karłowicza 4  
20-027 Lublin



Sygn. akt: RIO-II-603/9/2011

### ZASTRZEŻENIA

do wystąpienia pokontrolnego z dnia 27 lipca 2011 r.

Działając na podstawie art. 9 ust. 3 i 4 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych niniejszym wnoszę zastrzeżenia do wystąpienia pokontrolnego z dnia 27 lipca 2011 r., doręczonego w dniu 1 sierpnia 2011 r., po przeprowadzeniu doraźnej kontroli gospodarki finansowej gminy Stężyca.

Wystąpieniu pokontrolnemu zarzucam błędną wykładnię art. 4 ust. 1 pkt 2 oraz art. 4 ust. 2

w związku z art. 1 ust. 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (zwanej dalej „Ustawą”) poprzez uznanie, że składowisko odpadów w Brzeźcach stanowi obiekt użyteczności publicznej, a w konsekwencji błędne zastosowanie ww. przepisów.

### UZASADNIENIE

W wystąpieniu pokontrolnym z dnia 27 lipca 2011 r. stwierdzono nieprawidłowość polegającą na umownym zwolnieniu przedsiębiorcy z opłat za przyjmowanie odpadów na składowisko gminne w Brzeźcach, w sytuacji gdy w momencie zawierania umowy nie było ustalonych przez Radę Gminy opłat z tego tytułu oraz kontynuowaniu tej umowy, mimo że Rada Gminy w uchwale określającej stawki opłat nie przewidziała zwolnień, ani nie upoważniła Wójta do podejmowania decyzji o wysokości cen i opłat lub do określenia sposobu ustalania cen i opłat.

W konsekwencji zalecono

- przestrzeganie kompetencji Rady Gminy wynikających z art. 4 ust. 1 pkt 2 Ustawy,
- rozważenie rozwiązania umowy zwalniającej z opłat za przyjmowanie odpadów.

Podstawą do stwierdzenia ww. nieprawidłowości i sformułowania zaleceń było uznanie, że

składowisko odpadów jest obiektem użyteczności publicznej, a przyjmowanie odpadów na składowisku w Brzeźcach jest usługą komunalną o charakterze użyteczności publicznej. Z powyższym stwierdzeniem nie można się jednak zgodzić.

Zgodnie z art. 1 ust. 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej gospodarka komunalna obejmuje w szczególności **zadania o charakterze użyteczności publicznej, których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych.**

Na podstawie cytowanego przepisu można stwierdzić, że niezbędnymi cechami zadania o charakterze użyteczności publicznej jest przede wszystkim:

- a) bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności,
- b) powszechna dostępność.

W zakresie szeroko pojętej gospodarki odpadami komunalnymi tylko pewien ograniczony zakres czynności może zostać uznany za zadania o charakterze użyteczności publicznej.

Podobnie, tylko część mienia komunalnego będzie charakteryzowała się szczególnymi cechami, pozwalającymi uznać konkretne składniki mienia komunalnego za obiekty i urządzenia użyteczności publicznej.

Tytułem przykładu, do zadań o charakterze użyteczności publicznej będzie niewątpliwie należało odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości. W tym zakresie niezbędne jest bieżące i nieprzerwane odbieranie odpadów (choćby ze względów sanitarnych). Poza tym usługa ta musi być powszechnie dostępna, co wynika choćby z faktu, że z ustawy o utrzymaniu porządku i czystości w gminach (art. 6 ust. 1) wynika obowiązek zawarcia przez właściciela każdej nieruchomości z uprawnionym przedsiębiorcą lub zakładem komunalnym umowy w sprawie pozbywania się odpadów komunalnych.

Natomiast usług związanych z prowadzeniem składowiska odpadów nie można uznać za zadania o charakterze użyteczności publicznej. Przede wszystkim należy **zakwestionować powszechną dostępność** tych usług. Gospodarowanie odpadami podlega daleko idącej reglamentacji wynikającej z ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach. Między innymi zgodnie z art. 28 ustawy o odpadach transport odpadów wymaga uzyskania zezwolenia. Przekazywanie odpadów wiąże się z prowadzeniem ewidencji odpadów (karty przekazania odpadów). Uwzględniając dodatkowo ww. obowiązek właściciela każdej nieruchomości do zawarcia z uprawnionym przedsiębiorcą umowy w sprawie pozbywania się odpadów komunalnych oczywiste jest, że **krąg podmiotów mogących legalnie korzystać z usług składowiska odpadów jest mocno ograniczony**. Obowiązujące regulacje ustawowe nie dopuszczają, aby każdy zainteresowany mógł we własnym zakresie przywieźć odpady w celu ich zdeponowania na składowisku. W szczególności z usług tych nie mogą korzystać „indywidualnie” właściciele nieruchomości. Tym samym w przypadku składowisk odpadów nie można mówić o powszechnej dostępności, jaka występuje w przypadku komunalnych parków, basenów, urzędów gminnych itp.

Podobnie można **zakwestionować konieczność bieżącego i nieprzerwanego prowadzenia działalności składowiska**. Powyższe cechy powodują, że w przypadku użyteczności publicznej mamy do czynienia ze szczególnymi i kwalifikowanymi potrzebami ludności (występujące powszechnie<sup>2</sup>). W praktyce zdarza się natomiast, że działalność danego składowiska jest przerywana (np. wskutek kontroli właściwych inspekcji) lub że na terenie danej gminy nie funkcjonuje żadne składowisko odpadów. W takich sytuacjach przedsiębiorcy korzystający z usług danego składowiska muszą skierować odpady na inne lub wywieźć odpady do innej gminy. Możliwość przerwania lub niepodejmowania działalności w zakresie przyjmowania odpadów na składowisko jest kolejnym argumentem świadczącym, że nie mamy do czynienia z zadaniami ani obiektami o charakterze użyteczności publicznej.

Z powyższego wynika, że składowisko odpadów jako mienie komunalne nie odpowiada definicji użyteczności publicznej zawartej w Ustawie. W konsekwencji brak jest podstaw do stosowania do takiego składnika mienia komunalnego art. 4 ust. 1 pkt 2 oraz ust. 2 Ustawy, ponieważ wskazane przepisy dotyczą wyłącznie usług komunalnych o charakterze użyteczności publicznej i obiektów i urządzeń użyteczności publicznej.

Skoro składowisko odpadów nie stanowi obiektu użyteczności publicznej gospodarowanie mieniem należy do kompetencji i obowiązków wójta, co wynika jednoznacznie z art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym.

Wobec powyższego nieuzasadniony jest zarzut, że wójt nie mógł zawrzeć umowy badanej przez Izbę w trakcie kontroli doraźnej do czasu uchwalenia przez Radę Gminy cen za korzystanie ze składowiska, ani że umowa nie może być kontynuowana wobec braku upoważnienia wójta przez Radę Gminy do stosowania zwolnień z opłat. Wójt takiego upoważnienia nie potrzebuje, ponieważ jego kompetencje wynikają bezpośrednio z ustawy o samorządzie gminnym. Nie doszło więc do naruszenia kompetencji Rady Gminy oraz brak jest podstaw do kwestionowania przedmiotowej umowy.

Naruszenia prawa w wystąpieniu pokontrolnym polegało na błędnej wykładni przepisów Ustawy (w szczególności art. 1 ust. 2 Ustawy), co doprowadziło do błędnego wniosku jakoby składowisko odpadów stanowiło obiekt użyteczności publicznej. W konsekwencji błędnie uznano, że w sprawie należy uwzględnić art. 4 ust. 1 pkt 2 (i ewentualnie ust. 2) Ustawy. Oznacza to, że wystąpieniu pokontrolnemu można zarzucić zarówno błędną wykładnię jak i niewłaściwe zastosowanie prawa.

WÓJTA GMINY  
  
Zbigniew Chłasciak

