

Dariusz Jacek Legutowski
Radny Miasta Zielona Góra

Zielona Góra, dnia 24.03.2023r.

Do
Janusza Kubickiego
Prezydenta Miasta Zielona Góra
ul. Podgórna 22
65-424 Zielona Góra

INTERPEŁACJA / PYTANIE
nr 101/DJL/2023

Dotyczy: Opinia Wojewody Lubuskiego w sprawie Uchwały Rady Miasta dot. Wieloletniego Planu Rozbudowy i Modernizacji Urządzeń Wodociągowych i Urządzeń Kanalizacyjnych na lata 2023-2026

W oparciu o art. 24 ust. 3 Ustawy o samorządzie gminnym z dnia 8 marca 1990 roku z późniejszymi zmianami (Dz. U. Nr 16, poz. 95), zwracam się do Pana Prezydenta z interpełacją/zapytaniem w następującej sprawie.

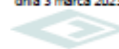
W związku z opinią służb prawnych Wojewody w sprawie Uchwały Rady Miasta dot. Wieloletniego Planu Rozbudowy i Modernizacji Urządzeń Wodociągowych i Urządzeń Kanalizacyjnych na lata 2023-2026 zwracam się z pytaniem - jak zamierza się Pan Prezydent zastosować do tej opinii?



Z wyrazami szacunku
Dariusz Legutowski

Załącznik:

1. Opinia prawna służb wojewody – NK-I.4131.27.2023.DDud



WSKAZANIE NADZORCZE

Wojewody Lubuskiego

NK-I.4131.27.2023.DDud

z dnia 3 marca 2023 r.

Rada Miasta Zielona Góra

Na podstawie art. 91 ust. 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40) stwierdzam, że uchwała Nr LXVII.996.2023 Rady Miasta Zielona Góra z dnia 24 stycznia 2023 r. w sprawie wieloletniego planu rozwoju i modernizacji urządzeń wodociągowych i kanalizacyjnych „Zielonogórskich Wodociągów i Kanalizacji” Sp. z o.o. w Zielonej Górze, została podjęta z naruszeniem prawa.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 24 stycznia 2023 Rada Miasta Zielona Góra podjęła uchwałę Nr LXVII.996.2023 w sprawie wieloletniego planu rozwoju i modernizacji urządzeń wodociągowych i kanalizacyjnych.

W podstawie prawnej badanej uchwały wskazano na: „art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. 2023 r. poz. 40) i art. 21 ust. 5 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzeniu ścieków (Dz. U. z 2020 r. poz. 2028 oraz z 2022 r. poz. 1549)”.

Zgodnie z art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2023 r. poz. 40; dalej jako: „usg”) do wyłącznej właściwości rady gminy należy stanowienie w innych sprawach zastrzeżonych ustawami do kompetencji rady gminy. Z kolei wedle art. 21 ust. 5 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (Dz.U. z 2020 r. poz. 2028, Dz.U. z 2022 r. poz. 1549; dalej jako: „uzzw”) plan spełniający warunki określone w ust. 3 rada gminy uchwała w terminie 3 miesięcy od dnia przedłożenia planu wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta).

Należy wyjaśnić, że plan o którym mowa w przytoczonym przepisie to opracowany przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne wieloletni plan rozwoju i modernizacji urządzeń wodociągowych i urządzeń kanalizacyjnych będących w jego posiadaniu (art. 21 ust. 1 uzzw). Plan ten, zgodnie z art. 21 ust. 2 uzzw, określa w szczególności:

- 1) planowany zakres usług wodociągowo-kanalizacyjnych;
- 2) przedsięwzięcia rozwojowo-modernizacyjne w poszczególnych latach;
- 3) przedsięwzięcia racjonalizujące zużycie wody oraz wprowadzanie ścieków;
- 4) nakłady inwestycyjne w poszczególnych latach;
- 5) sposoby finansowania planowanych inwestycji;
- 6) planowany sposób realizacji krajowego programu oczyszczania ścieków komunalnych, jeżeli przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne świadczy usługi na obszarze aglomeracji

wyznaczonej na podstawie art. 87 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. - Prawo wodne, ujętej w krajowym programie oczyszczania ścieków komunalnych.

Plan powinien być zgodny z kierunkami rozwoju gminy określonymi w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, z ustaleniami miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego oraz ustaleniami zezwolenia wydanego temu przedsiębiorstwu na prowadzenie zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków (art. 21 ust. 3 uzw). Przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne przedkłada plan wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta), który sprawdza, czy spełnia on warunki określone w ust. 3 (art. 21 ust. 4 uzw). Wójt, burmistrz lub prezydent miasta przekazuje plan do zaopiniowania dyrektorowi regionalnego zarządu gospodarki wodnej Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie, który przedstawia opinię w zakresie, o którym mowa w ust. 2 pkt 6, a także w zakresie wpływu planu na wysokość taryf, w terminie 14 dni od dnia otrzymania planu (art. 21 ust. 4a uzw).

Należy zaznaczyć, że w dniu 9 sierpnia 2022 r. weszła w życie zmiana art. 21 ust. 2 ww. ustawy, która dodała punkt 6 do art. 21 ust. 2 uzw. Jednocześnie ustawodawca w art. 21 ust. 4a uzw, nałożył na wójta, burmistrza lub prezydenta miasta ww. obowiązek przekazania planu do zaopiniowania dyrektorowi regionalnego zarządu gospodarki wodnej Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie. Uchwałą nr XXXIV.598.2020 z dnia 22 grudnia 2020 r. Rady Miasta Zielona Góra wyznaczyła obszar i granice aglomeracji Zielona Góra. Podstawą prawną do podjęcia ww. uchwały jest art. 87 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. - Prawo wodne (Dz.U. z 2022 r. poz. 2625, ze zm.), a aglomeracja Zielona Góra widnieje w „Wykazie aglomeracji Krajowego programu oczyszczania ścieków komunalnych” pod Id aglomeracji: PLLU002. W związku z tym organ nadzoru wystąpił do Prezydenta Miasta Zielona Góra z prośbą o udzielenie odpowiedzi na pytanie, czy Zielonogórskie Wodociągi i Kanalizacja Sp. z o. o. w Zielonej Górze świadczy usługi na obszarze aglomeracji Zielona Góra oraz przesłanie dokumentów potwierdzających wykonanie powyższego obowiązku (pismo z dnia 13 lutego 2023 r.; NK-I.4130.78.238.2023.DDud). W odpowiedzi na nie Prezydent Miasta Zielona Góra wyjaśnił, że Zielonogórskie Wodociągi i Kanalizacja Sp. z o. o. w Zielonej Górze świadczy usługi na obszarze aglomeracji Zielona Góra oraz przekazał dokumentację związaną z opiniowaniem projektu planu przez Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej we Wrocławiu Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie, w tym jego opinię z dnia 10 stycznia 2023 r. (pismo z dnia 17 lutego 2023 r., DG-PD-II.0232.8.4.2023, KW.4464.2023). Organ nadzoru wystąpił również o przesłanie dokumentu potwierdzającego sprawdzenie przez Prezydenta, zgodnie z art. 21 ust. 4 uzw, spełniania przez plan warunków określonych w art. 21 ust. 3 ww. ustawy, tj. zgodności z kierunkami rozwoju gminy określonymi w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, z ustaleniami miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego oraz ustaleniami zezwolenia wydanego temu przedsiębiorstwu na prowadzenie zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków (pismo z dnia 22 lutego 2023 r.; NK-I.4130.78.238.2023.DDud). W odpowiedzi Prezydent przekazał swoją opinię z dnia 12 grudnia 2022 r.; DG-PD-II.0232.8.14.2022 (pismo z dnia; DG-PD-II.0232.8.5.2023, KW 5565.2023).

Przechodząc do analizy załączonego do uchwały Nr LXVII.996.2023 Rady Miasta Zielona Góra z dnia 24 stycznia 2023 r. wieloletniego planu rozwoju i modernizacji urządzeń wodociągowych i kanalizacyjnych „Zielonogórskich Wodociągów i Kanalizacji” Sp. z o.o. w Zielonej Górze (dalej jako: „WPRiMUWiK”) należy wskazać, że w literaturze przedmiotu podkreśla

się, że „Wieloletni plan rozwoju i modernizacji obejmuje elementy spełniające łącznie dwa warunki. Pierwszy to zakwalifikowanie do kategorii urządzeń wodociągowych i urządzeń kanalizacyjnych, drugi – to pozostawanie w posiadaniu przedsiębiorstwa. Ograniczenie planu zatwierdzanego przez radę gminy do urządzeń wodociągowych i kanalizacyjnych miało zapewne na celu, poza zapewnieniem spójności rozwoju sieci i gminy, także konieczność konsultacji planu rozwoju i modernizacji przedsiębiorstwa w zakresie, w którym znacząco wpływa on na funkcjonowanie gminy.” (P. Michalski (red.), Ustawa o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków. Komentarz, Warszawa 2022). Definicje pojęć „urządzenia kanalizacyjne” i „urządzenia wodociągowe” zawarte są, odpowiednio w art. 2 pkt 14 i 16 uzzw. Mianowicie „urządzenia kanalizacyjne” to „sieci kanalizacyjne, wyloty urządzeń kanalizacyjnych służących do wprowadzania ścieków do wód lub do ziemi oraz urządzenia podczyszczające i oczyszczające ścieki oraz przepompownie ścieków”, a „urządzenia wodociągowe” to „ujęcia wód powierzchniowych i podziemnych, studnie publiczne, urządzenia służące do magazynowania i uzdatniania wód, sieci wodociągowe, urządzenia regulujące ciśnienie wody”. Zatem „szeroki zakres zasobów przedsiębiorstwa koniecznych dla prawidłowego świadczenia usług pozostaje poza zakresem planu, będącego przedmiotem zatwierdzenia gminy. Prowadzi to do wniosku, że plan rozwoju i modernizacji zatwierdzany zgodnie z art. 21 uzzw i plan rozwoju i modernizacji infrastruktury przedsiębiorstwa mogą się różnić. Plan przedsiębiorstwa powinien uwzględniać także infrastrukturę towarzyszącą, jak np. bazy transportowe, sprzęt do usuwania awarii i czyszczenia kanalizacji czy wreszcie wydatki kapitałowe związane z siedzibą firmy.” (P. Michalski, *Ibidem*).

W ocenie organu nadzoru zatwierdzony przez Radę Miasta Zielona Góra WPRiMUWiK wykazuje cechy planu rozwoju i modernizacji infrastruktury przedsiębiorstwa jako całości. Wykracza on bowiem poza elementy zakwalifikowanie do kategorii urządzeń wodociągowych i urządzeń kanalizacyjnych.

Organ nadzoru wskazuje, że w dniu 24 sierpnia 2017 r. wszedł w życie art. 494 pkt 1 lit. a ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. - Prawo wodne w brzmieniu ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. (Dz.U. z 2017 r. poz. 1566), którym dokonano modyfikacji definicji ścieków zawartej w art. 2 pkt 8 uzzw. Nowelizacja spowodowała wyłączenie z tej kategorii wód opadowych i roztopowych. „Skutki tych zmian nastąpiły z dniem 1 stycznia 2018 r., gdzie ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. - Prawo wodne wyodrębniła wody opadowe i roztopowe z kategorii ścieków, definiując je jako wody będące skutkiem opadów atmosferycznych (art. 16 pkt 69). Konsekwentnie zmiana została dokonana w uzzw, z tą jednak różnicą, że na jej gruncie wody opadowe i roztopowe przestały być ściekami już od 24 sierpnia 2017 r. (art. 494).” (P. Michalski, *Ibidem*). Do tego dnia za „ścieki” uważane były m. in. „wody opadowe lub roztopowe, ujęte w otwarte lub zamknięte systemy kanalizacyjne, pochodzące z powierzchni zanieczyszczonych o trwałej nawierzchni, w szczególności z miast, portów, lotnisk, terenów przemysłowych, handlowych, usługowych i składowych, baz transportowych oraz dróg i parkingów”. Zatem działania inwestycyjne w ramach projektu „Uporządkowanie gospodarki wodami opadowymi na obszarze aglomeracji Zielona Góra” – etap I. oraz inwestycje określone jako „Zagospodarowanie wód opadowych i roztopowych na terenach i z obiektów „ZWiK” Sp. z o.o.” nie powinny być ujęte w wieloletnim planie rozwoju i modernizacji urządzeń wodociągowych i kanalizacyjnych „Zielonogórskich Wodociągów i Kanalizacji” Sp. z o.o. w Zielonej Górze (str. 4 i 5 WPRiMUWiK, a także poz. 5 „Zagospodarowanie wód opadowych i roztopowych na terenach i z obiektów „ZWiK” Sp. z o.o.” w pkt IV tabeli i projekt „Uporządkowanie gospodarki wodami

opadowymi na obszarze Aglomeracji Zielona Góra – Etap I (załącznik nr 1), poz. 4 „Zagospodarowanie wód opadowych i roztopowych na terenach i z obiektów „ZWiK” Sp. z o.o.” w pkt IV tabeli i projekt „Uporządkowanie gospodarki wodami opadowymi na obszarze Aglomeracji Zielona Góra – Etap I (załącznik nr 2), poz. 3 „Zagospodarowanie wód opadowych i roztopowych na terenach i z obiektów „ZWiK” Sp. z o.o.” w pkt IV tabeli (załącznik nr 3), poz. 3 „Zagospodarowanie wód opadowych i roztopowych na terenach i z obiektów „ZWiK” Sp. z o.o.” w pkt IV tabeli (załącznik nr 4). W WPRiMUWiK wskazano bowiem, że „Dzięki nowej infrastrukturze wody opadowe będą mogły być sprawnie odprowadzane z terenów utwardzonych, a także efektywnie wykorzystywane, np. do nawadniania terenów zielonych w mieście poprzez budowę systemów rozsączających-stawu parkowego oraz zbiorników retencyjno-rozsączających, w wyniku czego będzie następowało rozsączanie do gruntu wód opadowych i roztopowych”. Organ nadzoru pragnie ponadto zwrócić uwagę, że zgodnie z art. 2 pkt 10 uzw za „ścieki komunalne” uważa się „ścieki bytowe lub mieszaninę ścieków bytowych ze ściekami przemysłowymi albo wodami opadowymi lub roztopowymi będącymi skutkiem opadów atmosferycznych, odprowadzane urządzeniami służącymi do realizacji zadań własnych gminy w zakresie kanalizacji i oczyszczania ścieków komunalnych”. Z powyższego wynika, że „ścieki komunalne” to z definicji kategoria zbiorcza, gdyż mogą one stanowić mieszaninę ścieków bytowych z innymi substancjami, m. in. z wodami opadowymi i roztopowymi. Zatem zdanie „(...) ograniczenie ilości wód opadowych dopływających do oczyszczalni wraz ze ściekami komunalnymi (...)” jest błędne.

Za przekroczenie zakresu planu rozwoju i modernizacji urządzeń wodociągowych i urządzeń kanalizacyjnych należy również uznać ujęcie w WPRiMUWiK budowy wodnego parku edukacyjnego (str. 6 WPRiMUWiK, a także poz. 1 „Plac Matejki – budowa edukacyjnego parku wodnego (woda: 32 PE: 55 mb, kanalizacja ogólnosławna 160-200 PCW: 116mb)” w pkt IV tabeli (załącznik nr 1): „Spółka planuje również budowę wodnego parku edukacyjnego z lokalizacją w ścisłym centrum miasta (Plac Matejki), który stanowić będzie przestrzeń rekreacyjno-edukacyjną dla dzieci i młodzieży, pozwalająca na zapoznanie się z zagadnieniami związanymi z retencjonowaniem i wykorzystywaniem wody opadowej oraz urządzeniami hydrotechnicznymi”. W ocenie organu nadzoru edukacyjny park wodny nie mieści się w zakresach pojęć „urządzenia kanalizacyjne” i „urządzenia wodociągowe”.

Również w zakresie wieloletniego planu rozwoju i modernizacji urządzeń wodociągowych i urządzeń kanalizacyjnych, w ocenie organu nadzoru, nie mieszczą się zadania polegające na budowie farm fotowoltaicznych. Zatem w WPRiMUWiK nie powinno znaleźć się zadanie budowy farm fotowoltaicznych na Stacji Uzdatniania Wody w Zawadzie, którego „celem będzie zwiększenie efektywności energetycznej obiektu Spółki poprzez zastosowanie odnawialnych źródeł energii” (str. 6, a także poz. 4 „Zwiększenie efektywności energetycznej obiektów Spółki, w tym m. in. budowa farmy fotowoltaicznej ma SUW Zawada w Zielonej Górze” w pkt IV tabeli (załącznik nr 1), poz. 3 „Zwiększenie efektywności energetycznej obiektów Spółki, w tym m. in. budowa farmy fotowoltaicznej ma SUW Zawada w Zielonej Górze” w pkt IV tabeli (załącznik nr 2), poz. 2 „Zwiększenie efektywności energetycznej obiektów Spółki, w tym m. in. budowa farmy fotowoltaicznej ma SUW Zawada w Zielonej Górze” w pkt IV tabeli (załącznik nr 3 i 4).

Oczywiście „Zielonogórskie Wodociągi i Kanalizacja” Sp. z o.o. w Zielonej Górze może opracować szerszy plan rozwoju i modernizacji infrastruktury przedsiębiorstwa, jednak nie jest on

tym samym co wieloletni plan rozwoju i modernizacji urządzeń wodociągowych i urządzeń kanalizacyjnych, który zgodnie z art. 21 ust. 5 uzzw jest uchwalany przez radę gminy.

Wskazane naruszenia nie stanowią jednak w ocenie organu nadzoru kwalifikowanego naruszenia prawa. Należy zgodzić się ze stanowiskiem doktryny, że: „Wieloletni plan rozwoju [rozwoju i modernizacji urządzeń wodociągowych i urządzeń kanalizacyjnych] jest wewnętrznym planem przedsiębiorstwa, a nie planem publicznym gminy. Ustawa stwierdza wyraźnie, że przedsiębiorstwo opracowuje plan – a nie projekt planu. Podjęcie uchwały przez radę gminy jest aktem zatwierdzenia planu, a nie formą jego kreacji. Dowodzi tego wyraźnie przepis ust. 6, wedle którego niepodjęcie uchwały przez zaniechanie nie podważa istnienia planu i jego ważności jako podstawy dla innych czynności przedsiębiorstwa” (P. Bojarski, W. Radecki, J. Rotko, Ustawa o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków. Komentarz, Warszawa 2011).

Przepis art. 21 ust. 5 uzzw upoważnia radę gminy do uchwalenia wieloletniego planu rozwoju i modernizacji urządzeń wodociągowych i urządzeń kanalizacyjnych jedynie w sytuacji, gdy plan ten spełnia warunki określone w ust. 3, tzn. gdy jest zgodny z kierunkami rozwoju gminy określonymi w studium, z ustaleniami planów miejscowych oraz ustaleniami zezwolenia wydanego przedsiębiorstwu na prowadzenie zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego I W orzecznictwie sądów administracyjnych przyjmuje się, że rada gminy może odmówić jego uchwalenia (jeżeli ww. warunków nie spełnia). Rada gminy nie ma natomiast kompetencji do władczej ingerencji w treść przedłożonego jej planu, w tym do wprowadzenia do niego zmian i uchwalenia go w tak zmienionym kształcie. Wymaganych zmian (poprawek) – tak jak i opracowania nowego planu (zob. art. 21 ust. 1 uzzw) – może dokonać jedynie przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne (w szczególności w reakcji na negatywną uchwałę rady gminy). Innymi słowy: „skoro to przedsiębiorstwo plan opracowuje (ust. 1), to organ nie może samodzielnie go «przerobić» tak, aby w subiektywnej ocenie tego organu był zgodny z prawem” (B. Wierzbowski (red.). Komentarz do ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, Bydgoszcz 2006) (szer. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 5 września 2019 r., sygn. akt IV SA/Po 405/19, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 5 kwietnia 2018 r., II SA/Łd 158/18; Z. Jerzmanowski (red.), Vademecum wójta, Warszawa 2018).

Kompetencje rady gminy są zatem ograniczone, przy czym w ocenie organu nadzoru, w niniejszej sprawie zachodzi konieczność poinformowania Rady Miasta Zielona Góra, że zatwierdzony przez nią uchwałą Nr LXVII.996.2023 z dnia 24 stycznia 2023 r. w sprawie wieloletniego planu rozwoju i modernizacji urządzeń wodociągowych i kanalizacyjnych „Zielonogórskich Wodociągów i Kanalizacji” Sp. z o.o. w Zielonej Górze plan wykracza poza zakres wieloletniego planu rozwoju i modernizacji urządzeń wodociągowych i urządzeń kanalizacyjnych o którym mowa w art. 21 uzzw.

Z up. WOJEWODY LUBUSKIEGO

.....
Dyrektor

Wydziału Nadzoru i Kontroli