

Anna Ostrowska

Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie

ORCID: 0000-0003-0058-5814

anna.ostrowska@mail.umcs.pl

Oplata za zmniejszenie naturalnej retencji terenowej nieruchomości (opłata retencyjna) jako instrument zarządzania zasobami wodnymi

Wstęp

Brak wody i związany z nim ograniczony dostęp do jej zasobów stanowi realną perspektywę dla mieszkańców Europy. Z drugiej zaś strony od lat nasilają się w tej części świata zjawiska powodzi i podtopień spowodowanych gwałtownymi opadami atmosferycznymi. Wymusza to na prawodawcach poszukiwanie i tworzenie – a na organach stosujących prawo oraz na różnych interesariuszach korzystających z zasobów wodnych – stosowanie nowych, skuteczniejszych mechanizmów ochrony tych zasobów, w tym prawidłowego zarządzania nimi. Zmiana kierunku myślenia w tej materii, zgodna z ideą zrównoważonego rozwoju, dotyczy również sposobu postępowania z wodami opadowymi i roztopowymi. Wieloletnie instrumentalne postrzeganie wody głównie jako surowca dla gospodarki, zbiorników wodnych jako źródła zagrożenia powodziowego, a systemów naturalnej retencji jako nieużytków o zmarnowanym potencjale przestrzennym przejawiało się (i nadal niestety przejawia) w niekontrolowanym utwardzaniu powierzchni gruntu, ograniczaniu powierzchni biologicznie czynnej nieruchomości oraz osuszaniu naturalnych zbiorników retencyjnych. Powoduje to nasilanie się problemów z wodami opadowymi oraz roztopowymi, traktowanymi jedynie jako „ściek” czy odpad, którego należy się pozbyć. Tymczasem w kontekście współczesnych, nasilających się problemów z dostępem do wody „deszczówka” powinna być postrzegana jako cenny zasób, którym należy racjonalnie gospodarować w celu przeciwdziałania suszy, zmniejszenia ryzyka powodziowego czy poprawy jakości życia na terenach zurbanizowanych¹.

¹ K. Rosiek, *Wody opadowe jako przedmiot gospodarowania*, „Gospodarka w Praktyce i Teorii” 2016, nr 3(44), s. 61–62; L. Mańkowska-Wróbel, *Podstawowe problemy gospodarowania wodami opadowymi i roztopowymi na terenach zurbanizowanych*, „Prace Naukowe Akademii im. Jana Długosza w Częstochowie – Pragmata tes Oikonomias” 2014, nr 8, s. 209–220.

Ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne, która weszła w życie 1 stycznia 2018 r.², wprowadza szereg mechanizmów, zarówno reglamentacyjnych, jak i finansowych, których celem jest prawidłowe zarządzanie wodami opadowymi i roztopowymi. Jednym z nich jest opłata za zmniejszenie naturalnej retencji terenowej nieruchomości (dalej jako opłata retencyjna), będąca finansowym instrumentem gospodarowania zasobami wodnymi³. Inspirację do napisania niniejszego artykułu stanowi przede wszystkim waga zagadnienia, jakim jest cel i podstawa wprowadzenia tej opłaty do systemu prawa, ale także brak pogłębionej, doktrynalnej analizy kluczowych dylematów związanych z materialnoprawnymi oraz procesowymi aspektami jej nakładania⁴, występowanie rozbieżności w orzecznictwie sądowym i w praktyce organów administracji.

Przesłanki nałożenia opłaty

Opłaty i kary są obowiązkowymi płatnościami za korzystanie z poszczególnych elementów i składników środowiska. Stanowią przymusowe publicznoprawne daniny za korzystanie ze środowiska, które ustawodawca państwowy nakłada na podmioty korzystające ze środowiska, zarówno w celu ograniczania tego korzystania, jak i gromadzenia środków na finansowanie zadań z zakresu ochrony środowiska. Instrumentami umożliwiającymi osiągnięcie tych celów są rozwiązania prawne ograniczające proces uszczelniania gruntów. Jednym z nich jest opłata za zmniejszenie naturalnej retencji terenowej nieruchomości⁵.

² Dz.U. z 2023 r., poz. 1478 ze zm.

³ Oprócz tej opłaty ustawodawca wprowadził obowiązek uzyskania pozwolenia wodnoprawnego na szczególne korzystanie z wód polegające na wykonywaniu na nieruchomości o powierzchni powyżej 3500 m² robót lub obiektów budowlanych trwale związanych z gruntem, mających wpływ na zmniejszenie naturalnej retencji terenowej przez wyłączenie więcej niż 70% powierzchni nieruchomości z powierzchni biologicznie czynnej na obszarach nieujętych w systemy kanalizacji otwartej lub zamkniętej. Ustawodawca wprowadził również opłatę za usługi wodne wiążące się z odprowadzaniem do wód, wód opadowych lub roztopowych ujętych w otwarte lub zamknięte systemy kanalizacji deszczowej służące do odprowadzania opadów atmosferycznych albo w systemy kanalizacji zbiorczej w granicach administracyjnych miast (art. 35 ust. 3 pkt 7 Prawa wodnego). Te wymogi prawne tworzą spójny system instrumentów służących wzmożonej ochronie wartości, jaką stanowi prawidłowa gospodarka wodami opadowymi i roztopowymi.

⁴ Opracowania naukowe dotyczące gospodarki wodami opadowymi i roztopowymi pochodzą w zasadzie z okresu przed uchwaleniem obowiązującej ustawy Prawo wodne. Rozwiązania zawarte w tej ustawie doczekały się dotychczas głównie opracowań o charakterze komentarzowym bądź dydaktyczno-poradnikowym.

⁵ Retencję można zdefiniować jako zdolność do okresowego zatrzymywania wody, dzięki której ulega poprawie bilans wodny, zasoby wodne powiększają się, ponieważ szybki spływ powierzchniowy zastępowany jest przez powolny odpływ gruntowy. W Polsce zatrzymywanych jest jedynie 6,5% wód odpływowych, podczas gdy średnio w krajach Europy ta wielkość wynosi 20% – <https://www.gov.pl/web/retencja/czym-jest-retencja> (data dostępu: 25.08.2024). Działania zwiększające retencje

Prawną podstawę nałożenia tej opłaty stanowi art. 269 ust. 1 pkt 1 Prawa wodnego, w myśl którego opłatę za usługi wodne uiszcza się za zmniejszenie naturalnej retencji terenowej na skutek wykonywania na nieruchomości o powierzchni powyżej 3500 m² robót lub obiektów budowlanych trwale związanych z gruntem, mających wpływ na zmniejszenie tej retencji przez wyłączenie więcej niż 70% powierzchni nieruchomości z powierzchni biologicznie czynnej na obszarach nieujętych w systemy kanalizacji otwartej lub zamkniętej. W zamyśle ustawodawcy opłata stanowi rekompensatę za utrzymywanie stanu trwałego uszczerbku w retencyjnym potencjale nieruchomości o dużej powierzchni, zdecydowanie niekorzystnym z punktu widzenia gospodarki wodnej, a jednocześnie instrument mający skłaniać dysponentów nieruchomości do oceny celowości dalszego utrzymywania tego stanu – wprawdzie legalnego, jednak pozostającego w kolizji z potrzebą ochrony zasobów wodnych.

Nałożenie opłaty dotyczy zatem wyłącznie nieruchomości o powierzchni powyżej 3500 m² i wymaga kumulatywnego spełnienia następujących przesłanek:

- 1) zmniejszenie retencji terenowej, tj. wyłączenie więcej niż 70% powierzchni tej nieruchomości z powierzchni biologicznie czynnej na skutek wykonywania robót lub obiektów budowlanych trwale związanych z gruntem;
- 2) nieujęcie obszaru, na którym położona jest nieruchomość, w system kanalizacji otwartej lub zamkniętej.

Mogłoby się wydawać, że ustalenie wystąpienia pierwszej z przesłanek nie przysparza trudności, ponieważ ustawodawca posłużył się konkretnymi danymi liczbowymi. Tak jednak nie jest, co wynika z wieloznaczności użytych tam pojęć.

Z racji tego, że ustawa Prawo wodne nie zawiera definicji „nieruchomości”, sądy administracyjne sięgają po koncepcje nieruchomości stosowane na gruncie prawa cywilnego: koncepcję materialną, zgodnie z którą nieruchomość to fizycznie jednolity obszar gruntu należący do tego samego właściciela, graniczący ze wszystkich stron z gruntami innych właścicieli, a także koncepcję formalną (wieczystoksięgową), według której nieruchomością jest część powierzchni gruntu, dla której urządzono księgę wieczystą. Dla nieruchomości mającej założoną księgę wieczystą obowiązuje zasada: jedna księga – jedna nieruchomość bez względu na to, ile wydzielono w jej obrębie działek ewidencyjnych i niezależnie od tego, czy działki te graniczą ze sobą, czy nie⁶. Ustalenie powierzchni wyłączzonego z powierzchni biologicznie czynnej obszaru następuje w odniesieniu do całej nieruchomości (w ujęciu wieczystoksięgowym), a nie do poszczególnych działek gruntu. W sprawach dotyczących opłaty re-

sprawiają, że woda wolniej odpływa do naturalnych cieków i zbiorników wodnych lub systemów kanalizacji. Zatrzymywanie wody w okresach jej nadmiaru zapewnia dłuższe pozostawanie wody w glebie lub na powierzchni terenu.

⁶ Zob. zamiast wielu: uchwała SN z 21 marca 2013 r., sygn. akt I CSK 278/11.

tencyjnej sądy administracyjne przyjmują koncepcję formalną⁷, co jest rozwiązaniem prostym, wygodnym dla organu, bo daje „gotowe” dane o powierzchni nieruchomości⁸. Jej zastosowanie może jednak stwarzać ryzyko obejścia prawa poprzez włączanie albo wyodrębnianie poszczególnych działek z ksiąg wieczystych w celu uniknięcia opłaty⁹. Chodzi tu np. o inwestycje deweloperskie prowadzone na wielu działkach wykupionych od różnych właścicieli i mających różne księgi wieczyste, a traktowanych jako jedna nieruchomość¹⁰.

Również użyte w art. 269 ust. 1 pkt 1 Prawa wodnego pojęcie „powierzchni biologicznie czynnej” nie jest jednoznaczne. Ponownie mamy bowiem do czynienia z sytuacją, gdy organy w praktyce sięgają do regulacji zawartej w innej dziedzinie prawa, tym razem prawa budowlanego, a konkretnie do § 3 pkt 22 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie¹¹. W myśl tego przepisu teren biologicznie czynny to teren o nawierzchni urządzonej w sposób zapewniający naturalną vegetację roślin i retencję wód opadowych, a także 50% powierzchni tarasów i stropodachów z taką nawierzchnią oraz innych powierzchni zapewniających naturalną vegetację roślin, o powierzchni nie mniejszej niż 10 m², oraz wodę powierzchniową na tym terenie. Problem jednak w tym, że wskazana definicja jest zawarta w akcie podstawowym, co więcej – w akcie wydanym na podstawie upoważnienia zawartego w ustawie Prawo budowlane, nie zaś w ustawie Prawo wodne. Z § 149 *Zasad techniki prawodawczej*¹² wynika, że w akcie normatywnym niższym rangą niż ustawa bez upoważnienia ustawowego nie formuluje się definicji ustalających znaczenia określeń ustawowych; w szczególności w akcie wykonawczym nie formuluje się definicji, które ustalałyby znaczenia określeń zawartych w ustawie upoważniającej. Zatem stosowanie jako elementu hipotezy normy ustawowej definicji zawartej w akcie niższej rangi, co więcej – z odrębnej dziedziny prawa – kłóci się z zasadami prawidłowej legislacji.

⁷ Wyrok NSA z 23 lutego 2022 r., sygn. akt III OSK 820/21; wyrok NSA z 15 marca 2022 r., sygn. akt III OSK 794/21; wyrok WSA w Łodzi z 27 listopada 2019 r., sygn. akt II SA/Łd 529/19.

⁸ Zwolenniczką tej koncepcji jest również M. Szalewska, według której przesłanka obszarowa powierzchni nieruchomości, dla której powstaje obowiązek uiszczenia opłaty retencyjnej, musi być ustalana zgodnie z wieczystoksięgową koncepcją pojęcia nieruchomości gruntowej, a więc w odniesieniu do powierzchni nieruchomości jako całości, dla której urządzona została księga wieczysta, niezależnie od ewentualnego wydzielenia w obrębie tej nieruchomości działek ewidencyjnych – M. Szalewska, *Opłata retencyjna – nowy instrument ekonomiczny w gospodarowaniu wodami*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2023, nr 4(61), s. 211.

⁹ Autorka podziela w tym względzie obawy wyrażone przez A. Sznajder, *Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 23 lutego 2022 r., III OSK 820/21 (częściowo aprobująca)*, „Radca Prawny. Zeszyty Naukowe” 2022, nr 3(32), s. 117.

¹⁰ Ibidem.

¹¹ Dz.U. z 2022 r., poz. 1225.

¹² Załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U. z 2016 r., poz. 283).

W sytuacji braku jakichkolwiek wskazówek interpretacyjnych w regulacjach Prawa wodnego takie działanie organów stało się już utrwaloną praktyką¹³. Niemniej jednak w każdej sprawie organ, ustalając wielkość wyłączenia powierzchni nieruchomości z powierzchni biologicznie czynnej, powinien przyjąć, że chodzi tu po prostu o powierzchnię urządzoną w sposób zapewniający naturalną vegetację roślin i zatrzymywanie (retencję) wód opadowych.

Zmniejszenie retencji terenowej, o której mowa w art. 269 ust. 1 pkt 1 Prawa wodnego, następuje na skutek wykonywania robót lub obiektów budowlanych trwale związanych z gruntem¹⁴. Należy zauważyć, że ustawodawca w powołanej normie użył sformułowania „robót lub obiektów budowlanych”. Autorka nie podziela stanowiska, że „roboty” w rozumieniu tego przepisu to każda ludzka aktywność, a w konsekwencji, że przesłanką objęcia opłatą jest każde działanie człowieka, które doprowadziło do zmniejszenia retencji nieruchomości¹⁵. Gdyby tak było, ustawodawca w rzeczonym przepisie użyłby wyłącznie sformułowania „robót” z pominięciem pojęcia „obiektów budowlanych”. Chodzi tu zatem wyłącznie o „roboty budowlane” w rozumieniu art. 3 pkt 7 Prawa budowlanego¹⁶.

Poważnych problemów interpretacyjnych od początku obowiązywania art. 269 ust. 1 pkt 1 Prawa wodnego dostarcza ustalenie występowania drugiej z przesłanek naliczenia opłaty retencyjnej, tj. ujęcia obszaru, na którym położona jest nieruchomość, w system kanalizacji otwartej lub zamkniętej, zwłaszcza w tych przypadkach, w których wody opadowe i roztopowe z nieruchomości są odprowadzane za pomocą pewnych urządzeń i technik, jednak nie zawsze jest to równoznaczne z uznaniem, że nieruchomość ta jest ujęta w system kanalizacji. Niewątpliwie jest jedynie to, że obowiązany do poniesienia tej opłaty jest podmiot, który wyłączył powyżej 70% powierzchni nieruchomości

¹³ Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie, *Materiał pomocniczy dla gmin w sprawie ustalania opłat za zmniejszenie naturalnej retencji terenowej*, <https://www.wody.gov.pl/naszedzialania/oplaty-za-zmniejszenie-naturalnej-retencji/114-nieprzypisany/478-material-pomocniczy-dla-gmin-w-sprawie-ustalania-oplat-za-zmniejszenie-naturalnej-retencji-terenowej> (data dostępu: 12.08.2024).

¹⁴ Stosownie do art. 3 pkt 1 ustawy z 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz.U. z 2023 r., poz. 682 ze zm.) obiektem budowlanym jest budynek, budowla bądź obiekt małej architektury, wraz z instalacjami zapewniającymi możliwość użytkowania obiektu zgodnie z jego przeznaczeniem, wzniesiony z użyciem wyrobów budowlanych. Trwale związanie obiektu budowlanego z gruntem oznacza posiadanie obiektu na gruncie na tyle nierozzerwalnie z nim, aby zapewnić temu obiektowi stabilność i możliwość przeciwdziałania czynnikom zewnętrznym, mogącym go zniszczyć lub spowodować przesunięcie czy przemieszczenie na inne miejsce. Orzecznictwo sądowe jest zgodne co do tego, że istnienie fundamentów nie jest aktualnie wyznacznikiem kwalifikacji prawnej budynku jako trwale związanego z gruntem, ponieważ stosowane współcześnie techniki budowlane pozwalają na zastosowanie innych rozwiązań trwale wiążących obiekt z gruntem. Zob. zamiast wielu: wyrok NSA z 21 stycznia 2020 r., sygn. akt II OSK 526/18.

¹⁵ Zob. m. in. M. Szalewska, op. cit., s. 214.

¹⁶ W myśl tego przepisu roboty budowlane to budowa, a także prace polegające na przebudowie, montażu, remoncie lub rozbiórce obiektu budowlanego.

z powierzchni biologicznie czynnej i odprowadził „przechwycone” wody opadowe i roztopowe w całości do gleby¹⁷.

Źródłem wątpliwości jest brak legalnej definicji systemu kanalizacji otwartej lub zamkniętej, co czyni koniecznym sięgnięcie do słownikowego rozumienia tego pojęcia. Zgodnie z definicją zawartą w *Słowniku języka polskiego PWN* „kanalizacja” oznacza „zespół urządzeń sanitarnych przeznaczonych do odprowadzania ścieków oraz wód opadowych, a także jako zespół urządzeń do oczyszczania ścieków”¹⁸. W orzecznictwie sądowym wypracowano pogląd, że „systemem kanalizacji otwartej lub zamkniętej” to zespół urządzeń służących do odprowadzania z danego obszaru wód opadowych i roztopowych, którymi mogą być zarówno urządzenia kanalizacji deszczowej, jak i ogólnospławnej. Otwarte systemy kanalizacji to zespoły urządzeń, takich jak korytka odwadniające, rynsztoki, rynny, rowy, systemy odwodnień i profili dróg, chodników oraz innych powierzchni utwardzonych. Zamknięte systemy kanalizacji stanowią z kolei zespoły rurociągów oraz zamkniętych kanałów ściekowych wraz ze studzienkami¹⁹. Sytuację utrudnia również fakt, że w ustawie Prawo wodne, oprócz pojęcia systemu kanalizacji otwartej lub zamkniętej, występują pojęcia kanalizacji deszczowej (art. 35 ust. 3 pkt 7) oraz kanalizacji zbiorczej (art. 16 pkt 59).

Co ważne, art. 269 ust. 1 pkt 1 Prawa wodnego wiąże system kanalizacji otwartej lub zamkniętej nie z nieruchomością, ale z obszarem (w art. 269 ust. 1 pkt 1 Prawa wodnego ustawodawca użył sformułowania „na obszarach nieujętych w systemy kanalizacji otwartej lub zamkniętej”). Obszarem jest część powierzchni ziemskiej, która jest większa od nieruchomości, obejmującej oprócz tej nieruchomości części powierzchni ziemskiej, które z nią sąsiadują²⁰. Tymczasem sądy administracyjne zgodnie przyjmują, że z obowiązku uiszczenia opłaty za zmniejszenie retencji zwalnia wyłącznie rzeczywiste objęcie danej nieruchomości systemem kanalizacji, nie zaś jedynie potencjalna możliwość przyłączenia nieruchomości do tego systemu czy funkcjonowanie takiego systemu w danej miejscowości²¹. To rozwiązanie jest racjonalne i stanowi kolejny przykład prawotwórczej roli sądu w uzupełnianiu hipotez nieprecyzyjnych norm prawnych. Ograniczenie się do językowej wykładni art. 269 ust. 1 pkt 1

¹⁷ To rozwiązanie uznają za kontrowersyjne K. Filipek, P. Michalski i M. Soberski, którzy twierdzą, że problem ten można by rozwiązać poprzez wprowadzenie powszechnie obowiązującego systemu opłat za odprowadzania wód opadowych i roztopowych, co jeszcze nie nastąpiło – K. Filipek, P. Michalski, M. Soberski, *Prawo wodne. Komentarz*, 2022, Legalis.

¹⁸ *Słownik języka polskiego PWN*, hasło: kanalizacja, <https://sjp.pwn.pl/szukaj/kanalizacja.html> (data dostępu: 12.03.2024).

¹⁹ Zob. zamiast wielu: wyroki NSA: z 23 kwietnia 2020 r., sygn. akt II OSK 267/19; z 22 września 2021 r., sygn. akt III OSK 577/21; z 26 maja 2023 r., sygn. akt III OSK 2263/21.

²⁰ Wyrok NSA z 26 września 2023 r., sygn. akt III OSK 3557/21.

²¹ Zamiast wielu: wyrok NSA z 23 lutego 2022 r., sygn. akt III OSK 820/21. Innego zdania jest B. Rakoczy, *Opłata za usługi wodne w zakresie retencji – zagadnienia materialnoprawne*, „Samorząd Terytorialny” 2019, nr 5, s. 45–46.

Prawa wodnego prowadzi bowiem do odmiennych, choć nieracjonalnych z punktu widzenia celowości analizowanego uregulowania wniosków.

W orzecznictwie wyrażono również pogląd, że system to nie tylko zespół współpracujących urządzeń, ale również zarządzanie tymi urządzeniami (znajdowanie się w zarządzie gminy lub przedsiębiorstwa komunalnego)²² oraz że warunkiem uznania urządzeń wodnych za urządzenia kanalizacji jest potwierdzenie, iż zostały one wybudowane i oddane do użytku, jak również że funkcjonują, realizując przypisaną im funkcję przechwytywania wód opadowych lub roztopowych i dalszego ich odprowadzania do wód²³. W związku z powyższym wątpliwości i rozbieżności w orzecznictwie budzi kwestia uznania rowu melioracyjnego odprowadzającego wody opadowe i roztopowe za spełniający przesłankę objęcia nieruchomości systemem kanalizacji. Naczelny Sąd Administracyjny uznał, że nie jest uzasadnione twierdzenie, że istnienie w terenie rowu melioracyjnego oznacza, iż cały obszar ujęty jest w system kanalizacji otwartej lub zamkniętej. Istniejąca na nieruchomości kanalizacja z odprowadzaniem wód do rowu melioracyjnego niestanowiącego elementu zarządzanej i zorganizowanej całości nie jest systemem, o którym mowa w ustawie Prawo wodne²⁴. Z kolei Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie w wyroku z 6 grudnia 2018 r.²⁵, stwierdził, że wprowadzie rowy melioracyjne wykonywane są w celach melioracyjnych, tj. regulacji stosunków wodnych w celu polepszenia zdolności produkcyjnych gleby i ułatwienia jej uprawy, ale w pojęciu tym mieści się również odprowadzanie wód opadowych, które powodują nadwyżki wód w stosunku do możliwości absorpcyjnych danego gruntu (terenu). Rów melioracyjny spełnia zresztą swą funkcję w ścisłym związku z opadami atmosferycznymi. Przemawia to za uznaniem go za element otwartego systemu kanalizacji deszczowej.

Do tez wyroków w tej materii należy podchodzić z ostrożnością i uwzględniać pełen kontekst okoliczności faktycznych sprawy. Określony obszar może być ujęty w system kanalizacji także wówczas, gdy jego elementem jest rów pełniący rolę urządzenia odprowadzającego zrzuty wód opadowych do innego odbiornika, jak i samego odbiornika wód opadowych i roztopowych, ujętych w system kanalizacji deszczowej. Aby jednak stwierdzić, czy w danym wypadku mamy do czynienia z system kanalizacji otwartej lub zamkniętej, o którym mowa w art. 269 ust. 1 pkt 1 Prawa wodnego, w skład którego wchodzi rów, należy dokonać wnikliwej analizy, jaką funkcję dla danego obszaru pełni okre-

²² Wyrok WSA w Szczecinie z 5 lutego 2023 r., sygn. akt II SA/Sz 1075/22.

²³ Wyrok NSA z 13 lutego 2020 r., sygn. akt II OSK 3689/18; wyrok NSA z 13 lutego 2020 r., sygn. akt II OSK 3686/18; wyrok WSA w Gdańsku z 1 sierpnia 2018 r., sygn. akt II SA/Gd 297/2018; wyrok WSA w Warszawie z 24 października 2018 r., sygn. akt VIII SA/Wa 473/18; wyrok WSA w Poznaniu z 15 maja 2019 r., sygn. akt IV SA/Po 1236/18. Zob. także M. Białek, D. Chojnacki, T. Grabarczyk, *Opłaty za usługi w nowym prawie wodnym*, Warszawa 2018, s. 41.

²⁴ Zob. m.in. wyrok NSA z 8 marca 2023 r., sygn. akt III OSK 1995/21.

²⁵ Sygn. akt II SA/Sz 1049/18.

ślony rów i czy współfunkcjonuje on z innymi urządzeniami na danym obszarze, a następnie stwierdzić, czy system, którego częścią jest dany rów, stanowi dla danego obszaru system kanalizacji deszczowej. Jednocześnie okoliczność, że dany rów stanowi rów melioracyjny oraz że jest on urządzeniem wodnym, nie wyklucza możliwości uznania go za element systemu kanalizacji²⁶. Jak podkreślił Marcin Sobota, ostatecznie to konkretne warunki hydrologiczne na danym terenie (a nie postanowienia, np. pozwolenia wodnoprawnego) określają funkcję, dla jakiej w praktyce wykorzystywany jest rów melioracyjny, co rozstrzyga, czy należy kwalifikować go jako element otwartej kanalizacji odprowadzającej „deszczówkę” do wód²⁷. W poszukiwaniu właściwej wykładni pojęcia „otwartego lub zamkniętego systemu kanalizacji” i ustaleniu statusu prawnego rowu melioracyjnego pomocne może się również okazać zbadanie treści miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego w części dotyczącej lokalizacji sieci kanalizacji na danym terenie²⁸.

System kanalizacji otwartej lub zamkniętej jest często niezasadnie utożsamiany z „systemem kanalizacji zbiorczej”, o którym mowa w art. 16 pkt 59 Prawa wodnego. Przez system kanalizacji zbiorczej rozumie się przewody kanalizacyjne wraz z uzbrojeniem i urządzeniami, którymi odprowadzane są ścieki, będące w posiadaniu przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego, zakończone oczyszczalnią ścieków albo końcowym punktem zrzutu ścieków. Skoro ustawodawca w jednym akcie prawnym używa dwóch różnych sformułowań, to niedopuszczalne jest traktowanie ich jako mających to samo znaczenie²⁹. Potwierdzeniem powyższego jest brzmienie art. 35 ust. 3 pkt 7 Prawa wodnego, w myśl którego usługi wodne obejmują odprowadzanie do wód lub do urządzeń wodnych – wód opadowych lub roztopowych, ujętych w otwarte lub zamknięte systemy kanalizacji deszczowej służące do odprowadzania opadów atmosferycznych albo w systemy kanalizacji zbiorczej w granicach administracyjnych miast. Zatem zwolnienie z obowiązku uiszczenia opłaty za zmniejszenie retencji wodnej na nieruchomości nie dotyczy sytuacji, w których ta nieruchomość jest przyłączona do kanalizacji zbiorczej (czyli odmiennego od systemu kanalizacji otwartej lub zamkniętej systemu kanalizacyjnego, służącego zarówno odprowadzaniu wód opadowych lub roztopowych, jak i ścieków)³⁰.

²⁶ Wyrok WSA w Bydgoszczy z 9 marca 2021 r., sygn. akt II SA/Bd 5/21.

²⁷ M. Sobota, *Obowiązek opłaty za odprowadzanie do wód – wód opadowych lub roztopowych (kiedy zapłacimy za odprowadzenie deszczówki)*, „Roczniki Administracji i Prawa” 2021, t. XXI, z. 1, s. 27.

²⁸ W myśl art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2023 r., poz. 977 ze zm.) w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej.

²⁹ Wyroki WSA w Bydgoszczy z 10 września 2019 r., sygn. akt II SA/By 522/19 i z 16 października 2019 r., sygn. akt II SA/Bd 523/19.

³⁰ Wyrok WSA w Rzeszowie z 7 lutego 2019 r., sygn. akt II SA/Rz 1243/18.

Z obowiązku uiszczenia opłaty, o której mowa w art. 269 ust. 1 pkt 1 Prawa wodnego, nie zwalania również wykonanie na nieruchomości urządzeń do retencjonowania wody. W myśl art. 274 pkt 6 Prawa wodnego oraz § 9 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 22 grudnia 2017 r. w sprawie jednostkowych stawek opłat za usługi wodne³¹ opłaty za usługi wodne za zmniejszenie naturalnej retencji terenowej dotyczą również powierzchni z urządzeniami do retencjonowania wody, dlatego też wykonanie takich urządzeń nie skutkuje brakiem konieczności poniesienia opłaty, ale wpływa na zmniejszenie jej wysokości. Retencjonowanie opadów atmosferycznych w przeznaczonych do tego urządzeniach nie może zatem zostać uznane za obszar ujęty w systemy kanalizacji otwartej lub zamkniętej.

Odwolując się do użytego w art. 269 ust. 1 pkt 1 Prawa wodnego pojęcia „obszaru”, Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 23 lutego 2022 r.³² stwierdził, że indywidualna kanalizacja deszczowa wykonana na podstawie pozwolenia wodnoprawnego, odprowadzająca zebrane z terenu nieruchomości wody deszczowe i zarządzana przez właściciela tej nieruchomości, nie wystarcza, aby uznać ją za system kanalizacji otwartej lub zamkniętej, gdyż nie spełnia warunku „współfunkcjonowania z istniejącym nadanym obszarze systemem kanalizacji”. W ocenie sądu dopiero istnienie powiązania systemu indywidualnego z systemem funkcjonującym w ramach większego obszaru mogłoby dawać podstawy do uznania, że w stosunku do tej nieruchomości nie należy naliczać opłaty za usługi wodne. Złagodzenie stanowiska Naczelnego Sądu Administracyjnego zaproponowała Agnieszka Sznajder, według której w przypadku dużych obszarów uzbrajanych przez inwestorów prywatnych w kanalizację – szczególnie na podstawie przepisów miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obowiązującego na danym terenie i w oparciu o wydane pozwolenie wodnoprawne na funkcjonowanie takiego systemu kanalizacji – zasadne wydaje się uznanie tego terenu za obszar ujęty w systemy kanalizacji otwartej i zamkniętej w rozumieniu art. 269 ust. 1 pkt Prawa wodnego³³. To stanowisko zasługuje na aprobatę, ponieważ uwzględnia nadrzędny cel, dla którego ta norma została wprowadzona do systemu prawnego, a którym jest prawidłowe zarządzanie wodami opadowymi i roztopowymi.

Problem dopuszczalności nałożenia opłaty w przypadku robót budowlanych wykonanych przed 1 stycznia 2018 r.

Analizując problematykę materialnoprawnych przesłanek nałożenia opłaty za zmniejszenie retencji terenowej, nie sposób pominąć problemu dopusz-

³¹ Dz.U. poz. 2502.

³² Sygn. akt III OSK 820/21.

³³ A. Sznajder, op. cit., s. 119.

czalności jej nałożenia w przypadku robót bądź obiektów budowlanych wykonanych przed wejściem w życie obowiązującej ustawy Prawo budowlane, tj. przed 1 stycznia 2018 r., którą wprowadzono tę opłatę do polskiego systemu prawnego. Problem jest tym bardziej istotny, że Naczelny Sąd Administracyjny wydał trzy wyroki, w których wyraził stanowisko sprzeczne z większością judykatów wojewódzkich sądów administracyjnych, co prowadzi do rozbieżności w praktyce organów ustalających przedmiotową opłatę³⁴. Mowa tu o wyrokach z 19 czerwca 2020 r.³⁵, z 7 lutego 2023 r.³⁶ oraz z 21 lutego 2023 r.³⁷, w których Naczelny Sąd Administracyjny uznał, że „brzmienie przepisu art. 269 ust. 1 pkt 1 Prawa wodnego, przy uwzględnieniu braku norm intertemporalnych, prowadzi do wniosku, że zakresem jego stosowania objęte zostały stany faktyczne (wykonywanie robót lub obiektów budowlanych trwale związanych z gruntem) powstałe po wejściu Prawa wodnego w życie, a więc po dniu 1 stycznia 2018 r.”. Według sądu „zastosowanie art. 269 ust. 1 pkt 1 Prawa wodnego do zdarzeń mających miejsce przed wejściem w życie ustawy prowadzi do nałożenia obowiązku uiszczania daniny publicznej na podmiot, który nie był zobowiązany do uiszczania takiej daniny w dacie zaistnienia tego zdarzenia, przy jednoczesnym braku stosownych i wyraźnych przepisów intertemporalnych w tym zakresie (...). Nałożenie opłaty retencyjnej w sytuacji, gdy roboty budowlane skutkujące zmniejszeniem retencji nieruchomości zostały wykonane przed 1 stycznia 2018 r. naruszyłyby zakaz nieretroakcji prawa”. Sąd uznał zatem, że nałożenie opłaty jest dopuszczalne wyłącznie wówczas, gdy roboty bądź obiekty budowlane na działce o powierzchni powyżej 3500 m² zostały wykonane po 1 stycznia 2018 r.

To stanowisko budzi wątpliwości. Pojawiają się one już w kontekście językowej wykładni art. 269 ust. 1 pkt 1 Prawa wodnego. Trzeba bowiem zauważyć, że w tym przepisie ustawodawca użył sformułowania „opłatę za usługi wodne uiszcza się za zmniejszenie naturalnej retencji terenowej na skutek wykonywania (...) robót lub obiektów budowlanych trwale związanych z gruntem”, nie zaś „za wykonanie robót lub obiektów budowlanych trwale związanych z gruntem”. Akcent położony jest zatem nie na samo działanie, ale na jego skutek w postaci zmniejszenia retencji terenowej nieruchomości. Nie ma przy tym znaczenia, czy obniżenie retencji nastąpiło w trakcie wykonywania robót, czy po ich zakończeniu; nie jest również istotne, czy roboty były wykonywane i zakończone, czy też pozostały niezakończone. Znaczenie ma jedynie to, że wywołały określony tym przepisem skutek.

³⁴ Stanowisko analogiczne do stanowiska NSA wyrazili również B. Rakoczy, op. cit., s. 44 i M. Szalewska, op. cit., s. 219.

³⁵ Sygn. akt II OSK 212/20.

³⁶ Sygn. akt III OSK 2147/21.

³⁷ Sygn. akt III OSK 1905/21.

Jeżeli chodzi o wyrażoną przez Naczelny Sąd Administracyjny obawę naruszenia zakazu retroakcji, to należy w pierwszej kolejności wskazać, że przepisy retroaktywne wyrażają normy, które wiążą określone konsekwencje prawne ze zdarzeniami (stanami rzeczy, zjawiskami) mającymi miejsce przed datą ich wejścia w życie. Norma retroaktywna zawiera wzorzec postępowania stosowany w razie zajścia określonego zdarzenia, które miało miejsce przed datą wejścia w życie przepisu wyrażającego tę normę. Na mocy normy retroaktywnej zdarzenie, które nie wywoływało albo żadnych, albo określonych skutków prawnych w dacie jego zajścia, wywołało te skutki później³⁸. Od tak rozumianej retroaktywności prawa należy odróżnić retrospektywność prawa, która oznacza, że nowa norma odmiennie reguluje skutki prawne wynikające ze stosunków prawnych oraz faktów prawnych, które wprawdzie zapoczątkowane zostały pod rządami przepisów dotychczasowych, jednak ich skutki rozciągają się na okres po wejściu tej normy w życie³⁹. Retrospektywność prawa jest prawnie dopuszczalna; co więcej, jest ona przyjmowana, jeżeli chodzi o zasadę bezpośredniego działania nowej ustawy w odniesieniu do stosunków prawnych o charakterze ciągłym⁴⁰.

Podsumowując, z retroaktywnością działania normy prawnej mamy do czynienia wówczas, gdy stosuje się tę normę do zdarzeń „zamkniętych w przeszłości”, zakończonych przed jej wejściem w życie. Z kolei retrospektywność normy prawnej ma miejsce wówczas, gdy reguluje ona zdarzenia bądź stosunki prawne o charakterze „otwartym”, ciągłym. Chodzi zatem o takie stosunki, które są w toku, nie zostały zakończone, powstałe pod rządami dawnego prawa i trwają nadal po wejściu w życie nowej normy⁴¹. Innymi słowy, przez pozorne działanie prawa wstecz (retrospektywność prawa) rozumie się stosowanie nowych przepisów do przyszłych skutków stanu faktycznego, który powstał w trakcie obowiązywania wcześniejszych przepisów⁴². Joanna Lemańska podkreśliła, że prawo administracyjne jest właśnie tą gałęzią prawa, w której normy o charakterze retrospektywnym będą miały najczęściej zastosowanie

³⁸ K. Mularski, *Orzecznictwo retroaktywne. Szkic problematyki (w świetle wybranych przykładów)*, „Forum Prawnicze” 2017, z. 5, s. 4–5.

³⁹ T. Pietrzykowski, *Wsteczne działanie prawa i jego zakaz*, Kraków 2004, s. 78; wyrok TK z 4 kwietnia 2006 r., sygn. akt K 11/04. Zob. także S. Słotwiński, *Rozstrzygnięcie wątpliwości intertemporalnych w prawie zobowiązań*, „Studia Prawnicze” 2014, z. 2(198), s. 43; E. Łętowska, *Polityczne aspekty prawa intertemporalnego*, [w:] J. Łętowski, W. Sokolewicz (red.), *Państwo, prawo, obywatel, Zbiór studiów dla uczczenia 60-lecia urodzin i 40-lecia pracy naukowej prof. Adama Łopaty*, Wrocław 1989, s. 355.

⁴⁰ Wyrok SN z 7 kwietnia 2004 r., sygn. akt IV CK 223/03.

⁴¹ Wyroki TK: z 18 października 2006 r., sygn. akt P 27/05, OTK-A 2006, Nr 9, poz. 124; z 5 listopada 1986 r., sygn. akt U 5/86, OTK 1986, poz. 1; z 28 maja 1986 r., sygn. akt U 1/86, OTK 1986, poz. 2; uchwała NSA z 10 kwietnia 2006 r., sygn. akt I OPS 1/06, ONSAiWSA 2006, Nr 3, poz. 71.

⁴² J. Lemańska, *Pozorne działanie prawa wstecz w prawie administracyjnym*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Aksjologia prawa administracyjnego*, t. 1, Warszawa 2017, s. 400.

w interesie publicznym. W wyroku z 24 sierpnia 2007 r. Naczelny Sąd Administracyjny jako przykład retrospektywności wskazał istnienie budynku, który został wybudowany pod rządami starego prawa, ale istnieje i jest użytkowany pod rządami nowego prawa, jest więc zdarzeniem ciągłym albo sytuacją trwającą także po wejściu w życie nowej ustawy. „Wprowadzenie dla takiego budynku nowych wymogów ochrony przeciwpożarowej jest zatem retrospektywnością a nie retroaktywnością prawa. Trudno też zaprzeczyć istnieniu ważkiego interesu publicznego we wprowadzeniu nowych, skuteczniejszych środków ochrony przeciwpożarowej (...). Nie można też ograniczać ustawodawcy w dostosowaniu wymogów ochrony przeciwpożarowej do zmieniających się warunków społecznych. W szczególności dotyczy to właśnie budynków, które z natury rzeczy istnieją bardzo długo. Ustawodawca musi mieć w tej sytuacji swobodę w dostosowaniu ochrony przeciwpożarowej także istniejących budynków do postępów w nauce (nowe, skuteczniejsze środki ochrony przeciwpożarowej), czy zwiększenia się zagrożeń związanych z pożarami (wzrost zaludnienia, zagęszczenie zabudowy). To istnienie obiektu budowlanego, który wprawdzie został wybudowany pod rządami »starego« prawa, ale jest użytkowany pod rządami »nowego« prawa powoduje konieczność jego dostosowywania do nowych rozwiązań mających na celu ochronę życia, zdrowia, mienia lub środowiska przed pożarem, klęską żywiołową czy innym miejscowym zagrożeniem”⁴³. Zdaniem J. Lemańskiej w takich sytuacjach retrospektywne działanie norm prawa administracyjnego jest nie tylko dopuszczalne, ale wręcz pożądane⁴⁴. Te same argumenty można odnieść do opłaty retencyjnej, z tym że wartością chronioną jest ochrona zasobów wodnych w obliczu drastycznego zwiększenia zagrożeń związanych z nawracającymi powodzią i suszami na obszarach zurbanizowanych. Zastosowanie art. 269 ust. 1 pkt 1 Prawa wodnego w sytuacji, gdy na skutek robót wykonanych przed 1 stycznia 2018 r. nastąpiło zmniejszenie naturalnej retencji na nieruchomości i ten stan trwa po tej dacie, jest zatem przykładem retrospektywności przepisu prawa, nie zaś jego retroaktywności.

Naruszenie zasady retroaktywności normy prawnej miałyby niewątpliwie miejsce wówczas, gdyby wprowadzono obowiązek jej pobierania za okres przed 1 stycznia 2018 r., co nie nastąpiło. Opłaty są ustalane, począwszy od tej daty. Art. 269 ust. 1 pkt 1 Prawa wodnego reguluje takie skutki zdarzeń sprzed 1 stycznia 2018 r., które mają charakter trwałe i ciągłe, utrzymując się po tej dacie. Zmniejszenie naturalnej retencji terenu nie jest zdarzeniem zamkniętym, nawet jeżeli jest wynikiem poczynienia na nieruchomości jednorazowych robót czy też wzniesienia w przeszłości obiektu budowlanego w zamkniętym przedziale czasowym, mającym miejsce przed 1 stycznia 2018 r. Przedmiotowa

⁴³ Sygn. akt II OSK 1144/06.

⁴⁴ J. Lemańska, op. cit., s. 401.

opłata nie ma charakteru sankcji czy też opłaty za działania zmniejszające retencję terenową w okresie, w którym działania takie nie łączyły się z obowiązkiem poniesienia opłaty, ale – zgodnie z zasadą retrospektywności – charakter rekompensaty za trwałe skutki tych działań wywoływane już po 1 stycznia 2018 r. w postaci utrzymującej się zmniejszonej retencji terenowej⁴⁵.

W uzasadnieniu wyroku z dnia 7 lutego 2023 r.⁴⁶ Naczelny Sąd Administracyjny podkreślił, że „opłaty za usługi wodne są nowym rozwiązaniem, nieznanym dotychczas w prawie polskim. Nie jest do pogodzenia z zasadą demokratycznego państwa prawnego z art. 2 Konstytucji RP i wywodzonym z niej zakazem retroaktywności prawa, że ustawodawca bez szczególnego powodu i wyraźnej regulacji ustawowej, nakładał obowiązek uiszczania daniny publicznej w związku ze zdarzeniem, które miało miejsce przed wprowadzeniem danej opłaty publicznej”. Temu pogładowi można przeciwstawić nie tylko powyższą argumentację, ale jako kontrargument wskazać również, że istnieje szczególny powód przemawiający za dopuszczalnością nakładania opłaty również w stosunku do robót budowlanych wykonanych przed 1 stycznia 2018 r., a jest nim konieczność skutecznego przeciwdziałania problemowi zagospodarowania wód opadowych i roztopowych występującemu w szczególności na obszarach zurbanizowanych. Fundamentalna w państwie prawa zasada pewności prawa, pewności sytuacji prawnej jednostki i związania z nimi zasada zaufania obywateli do organów władzy publicznej nie są absolutne. Nie stanowią bariery dla wprowadzania nowych rozwiązań prawnych w sytuacjach, gdy wymaga tego ochrona interesu publicznego. Ustawodawca dla ochrony pewnych wartości, w tym ochrony środowiska, jest uprawniony do wprowadzania zmian i korygowania polityki w tym zakresie, tj. w pewnym momencie może nałożyć obowiązek dokonywania rekompensaty przez właścicieli nieruchomości, mimo że obowiązek ten nie był dotąd w prawie przewidziany, obejmując nim wszystkie nieruchomości, które charakteryzują się trwałą, zmniejszoną retencją naturalną, niezależnie od tego, kiedy do tego zmniejszenia doszło. Ważnym interesem publicznym, który przemawia za takim rozwiązaniem, są potrzeby gospodarki wodnej, a ściślej – utrzymywanie prawidłowej retencji wodnej w perspektywie stałego i dynamicznego zmniejszania się zasobów wodnych⁴⁷. Ustawodawca musi mieć możliwość dostosowania istniejących stanów zagospodarowania działek do nowych wymogów ochrony wynikających ze zwiększenia się zagrożeń związanych z naruszeniem stosunków wodnych (zagęszczenie zabudowy, wzrost zaludnienia, zmiany klimatu, obniżanie się poziomu wód gruntowych w Polsce).

⁴⁵ Por. wyrok WSA w Gdańsku z 22 lipca 2021 r., sygn. akt III SA/Gd 291/21; wyrok WSA z 3 marca 2021 r., sygn. akt II SA/Bd 2/21; wyrok WSA w Warszawie z 3 stycznia 2021 r., sygn. akt II SA/Wa 2287/19; wyrok WSA w Białymstoku z 20 maja 2021 r., sygn. akt II SA/Bk 306/21.

⁴⁶ Sygn. akt III OSK 2147/21.

⁴⁷ Wyroki WSA w Lublinie z 19 września 2023 r., sygn. akt II SA/Lu 598/23 i II SA/Lu 601/23.

Proceduralne aspekty zaskarżania opłaty

Stosownie do treści art. 272 ust. 22 Prawa wodnego wysokość opłaty za usługi wodne z tytułu zmniejszenia retencji terenowej działki ustala wójt, burmistrz lub prezydent miasta oraz przekazuje podmiotom obowiązującym do ponoszenia opłat za usługi wodne, w formie informacji zawierającej także sposób obliczenia tej opłaty. Zgodnie z ust. 23 tego przepisu podmiot obowiązany do ponoszenia opłaty wnosi opłatę na rachunek bankowy właściwego urzędu gminy (miasta) w terminie 14 dni od dnia, w którym doręczono mu informację. Jeżeli podmiot obowiązany do ponoszenia opłaty za usługi wodne zaniechał wykonania obowiązku, o którym mowa w ust. 23, wójt, burmistrz lub prezydent miasta określa wysokość opłaty w drodze decyzji (ust. 24).

Z kolei art. 273 ust. 1 i 2 Prawa wodnego uprawnia podmiot obowiązany do ponoszenia opłat za usługi wodne, któremu przekazano informację w myśl art. 272 ust. 22 i który nie zgadza się z wysokością opłaty, do złożenia reklamacji. Reklamację składa się do właściwego wójta, burmistrza lub prezydenta miasta w terminie nie dłuższym niż 14 dni od dnia otrzymania informacji, o której mowa w art. 272 ust. 22. Stosownie do ust. 4, wójt, burmistrz lub prezydent miasta rozpatrują reklamację w terminie 14 dni od dnia jej otrzymania. W razie zaś nieuznania reklamacji wójt, burmistrz lub prezydent miasta określają wysokość opłaty za usługi wodne w drodze decyzji (ust. 6). Od tej decyzji podmiotowi korzystającemu z usług wodnych przysługuje skarga do sądu administracyjnego (ust. 8).

Z powyższych norm wynika, że Prawo wodne przewiduje dwa tryby zaskarżania opłaty za zmniejszenie naturalnej retencji terenowej. Pierwszy z nich obejmuje sytuację, w której adresat nie podejmuje jakichkolwiek działań po doręczeniu mu informacji rocznej, w tym nie uiszcza płatności wynikającej z tej informacji. Wówczas organ wydaje decyzję określającą wysokość opłaty. Od tej decyzji stronie przysługuje prawo do wniesienia odwołania, będącego klasycznym instrumentem kwestionowania decyzji w administracyjnym toku instancji. Po wyczerpaniu trybu odwoławczego stronie przysługuje prawo do wniesienia skargi na decyzję organu drugiej instancji do sądu administracyjnego na ogólnych zasadach. W przypadku drugiego, uproszczonego i przyśpieszonego trybu postępowania adresat informacji rocznej może skorzystać ze specyficznego środka prawnego, jakim jest reklamacja, która musi zostać rozpoznana przez organ w terminie 14 dni, a od wydanej w następstwie jej rozpoznania decyzji przysługuje bezpośrednio (z pominięciem postępowania odwoławczego) skarga do sądu administracyjnego.

W pierwszej kolejności nasuwa się pytanie, czy te dwa tryby są w istocie w pełni wobec siebie konkurencyjne. Należy bowiem dostrzec, że w art. 273 ust. 1 i 2 Prawa wodnego, w którym jest mowa o uprawnieniu do wniesienia reklamacji, ustawodawca użył następującego sformułowania „podmiot obowią-

zany do ponoszenia opłat za usługi wodne, któremu przekazano informację w myśl art. 272 ust. 22 i który nie zgadza się z wysokością opłaty (...)”. Powstaje zatem pytanie, co w sytuacji, gdy strona nie tyle nie zgadza się z wysokością opłaty, co z zasadnością jej nałożenia. Językowa wykładnia tego przepisu prowadzi do wniosku, że strona może skorzystać z trybu reklamacyjnego, gdy kwestionuje jedynie wysokość nałożonej opłaty, nie zaś sam fakt jej nałożenia. Gdyby intencją ustawodawcy było objęcie procedurą reklamacyjną również tych sytuacji, w których strona kwestionuje zasadność nałożenia na nią opłaty, pominałby w treści przepisu sformułowanie: „nie zgadza się z wysokością opłaty”. Zatem jeżeli strona nie zgadza się z samym faktem nałożenia na nią opłaty, może skorzystać jedynie z klasycznego trybu odwoławczego.

Opłatę za zmniejszenie naturalnej retencji wodnej nakłada się na osoby fizyczne, osoby prawne, jednostki organizacyjne, w tym spółki nieposiadające osobowości prawnej, będące: właścicielami nieruchomości lub obiektów budowlanych, posiadaczami samoistnymi nieruchomości lub obiektów budowlanych, użytkownikami wieczystymi gruntów, posiadaczami nieruchomości lub ich części albo obiektów budowlanych lub ich części, stanowiących własność Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego, które na skutek wykonywania robót i obiektów mających wpływ na zmniejszenie naturalnej retencji terenowej doprowadziły do zmniejszenia tej retencji (art. 298 pkt 2 lit. a–d Prawa wodnego). Nie jest przy tym ważne, czy któryś z wyżej wskazanych podmiotów wykonał roboty lub obiekt budowlany zmniejszające retencję. Istotne jest jedynie to, że władają oni gruntem, na którym zmniejszono retencję.

Jeżeli mamy do czynienia z sytuacją, w której nieruchomością włada kilka podmiotów na zasadzie np. współwłasności majątkowej małżeńskiej czy współużytkowania wieczystego, to do uiszczenia opłaty są oni zobowiązani solidarnie. Organ ma w związku z tym obowiązek wystosować jedną informację o opłacie i ewentualnie wydać jedną decyzję w stosunku do wszystkich tych osób. Złą praktyką jest kierowanie informacji bądź doręczanie decyzji każdej z tych osób z osobna, ponieważ może to doprowadzić do rezultatu, którego nie sposób zaakceptować z punktu widzenia prawa. Mogłaby bowiem zaistnieć sytuacja, w której jeden ze współwłaścicieli czy współużytkowników wieczystych po otrzymaniu informacji o opłacie skorzysta z procedury reklamacyjnej, zaś inni złożą odwołanie od uprzednio wydanej decyzji. Taka sytuacja miała miejsce w sprawach o sygn. akt II SA/Lu 598/23 oraz II SA/Lu 601/23, w których organ wystosował do każdego ze współużytkowników wieczystych nieruchomości odrębne informacje o ustaleniu opłaty, stosownie do treści art. 272 ust. 22 Prawa wodnego. Następnie z prawa do wniesienia reklamacji w trybie art. 273 ust. 1 tej ustawy skorzystał jedynie skarżący, zaś jego małżonka z tego prawa nie skorzystała. W rezultacie w stosunku do małżonki skarżącego organ pierwszej instancji wydał decyzję nakładającą opłatę reten-

cyjną, która została następnie zaskarżona przez adresatkę w drodze odwołania do samorządowego kolegium odwoławczego, zaś skarżącemu, który skorzystał z prawa do reklamacji, organ pierwszej instancji wydał odrębną decyzję nakładającą sporną opłatę (pomijając fakt, że skarżący w reklamacji kwestionował samą zasadność nałożenia na niego opłaty, co, jak wcześniej wskazano, jest prawnie niedopuszczalne). Od tej decyzji nie przysługiwało mu prawo do wniesienia odwołania, ale bezpośrednio prawo do wniesienia skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego, z którego skarżący skorzystał. Organ pierwszej instancji nałożył zatem na skarżącego i jego żonę tę samą opłatę retencyjną dwiema odrębnymi decyzjami wydanymi w odrębnych trybach, co jest sprzeczne z prawem. Samorządowe kolegium odwoławcze uchyliło decyzję nakładającą na małżonkę skarżącego sporną opłatę i przekazało sprawę organowi pierwszej instancji do ponownego rozpatrzenia. Kolegium stanęło przy tym na stanowisku, że opłaty tej nie można nałożyć w stosunku do robót budowlanych wykonanych przed 1 stycznia 2018 r., powołując się na dwa analizowane wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego. Przyjęcie wykładni przepisów prawa zastosowanej przez kolegium mogłoby w rezultacie prowadzić do sytuacji, w której na małżonkę skarżącego opłata nie zostałaby nałożona i jedynym obowiązującym do poniesienia tej opłaty pozostałby skarżący, co jest w przypadku obowiązku uiszczenia opłaty w stosunku do tej samej, współużytkowanej przez nich nieruchomości, niedopuszczalne. W stosunku do małżonków – współużytkowników wieczystych jednej nieruchomości należało doręczyć jedną informację o opłacie i prowadzić jedno postępowanie, w zależności od tego, czy złożyliby reklamację, czy też nie.

Jeżeli natomiast nieruchomość jest zabudowana budynkiem wielolokalowym, w którym ustanowiono odrębną własność lokali, obowiązek ponoszenia opłaty za zmniejszenie naturalnej retencji terenowej obciąża wspólnotę mieszkaniową albo spółdzielnię mieszkaniową. Dla właścicieli lokali ustala się wówczas jedną opłatę za zmniejszenie naturalnej retencji terenowej. W takim przypadku każdy z nich ponosi opłatę za zmniejszenie naturalnej retencji terenowej w części odpowiadającej jego udziałowi w nieruchomości zabudowanej budynkiem wielolokalowym.

Podsumowanie

Objęcie przypadku zmniejszenia naturalnej retencji terenowej nieruchomości opłatą za usługi wodne jest z punktu widzenia spójności prawa rozwiązaniem dość dyskusyjnym, ponieważ w istocie nie jest to żadna z usług wodnych wymienionych enumeratywnie w art. 35 ust. 1 Prawa wodnego. Czynność ta stanowi przykład szczególnego korzystania z wód, wskazanego wprost w art. 34 pkt 4 tej ustawy, na którą należy uzyskać pozwolenie wod-

noprawne⁴⁸. Oplata retencyjna jest należnością publicznoprawną, opłatą za korzystanie ze środowiska w rozumieniu art. 273 ust. 3 ustawy z 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska⁴⁹. *Ratio legis* jej wprowadzenia jest zahamowanie niekorzystnego dla równowagi hydrologicznej działania polegającego na zmniejszaniu naturalnej retencji wodnej nieruchomości poprzez „uszczelnianie” jej powierzchni oraz gromadzenie środków na finansowanie zadań z zakresu ochrony zasobów wodnych. Wprowadzenie tej opłaty stanowi urzeczywistnienie zasady wyrażonej w art. 86 Konstytucji RP, według której każdy jest obowiązany do dbałości o stan środowiska i ponosi odpowiedzialność za spowodowane przez siebie jego pogorszenie oraz w art. 7 ust. 1, zgodnie z którym kto powoduje zanieczyszczenie środowiska, ponosi koszty usunięcia skutków tego zanieczyszczenia.

Niestety, ustawodawca przy formułowaniu norm prawnych dotyczących opłaty retencyjnej nie zadbał o precyzję użytych tam sformułowań, co rodzi poważne rozbieżności w praktyce organów i sądów. Istotne wątpliwości z punktu widzenia racjonalności rozwiązania przyjętego w art. 269 ust. 1 pkt 1 Prawa budowlanego budzi zwolnienie z tej opłaty wyłącznie tych nieruchomości, które są położone na obszarach objętych otwartym lub zamkniętym systemem kanalizacji. Dotycząca wykładni tego pojęcia linia orzecznicza sądów ukształtowana w ostatnich latach, według której nie obejmuje ono indywidualnych, funkcjonujących wyłącznie na danej nieruchomości systemów odprowadzania wód opadowych, nie eliminuje wątpliwości, a wręcz je pogłębia. Kolejny problem wiąże się z rozbieżnością stanowisk sądów odnośnie do dopuszczalności stosowania art. 269 ust. 1 pkt 1 Prawa budowlanego do robót i obiektów budowlanych wykonanych przed 1 stycznia 2018 r.

Samo wprowadzenie opłaty za zmniejszenie naturalnej retencji terenowej nieruchomości z pewnością nie wpłynie stymulująco na gospodarkę wodami opadowymi i roztopowymi, ale w połączeniu z nowymi instrumentami zarządzania zasobami wodnymi o charakterze reglamentacyjnym jest właściwym krokiem w kierunku zmiany świadomości społecznej oraz zainicjowania bardziej odpowiedzialnego podejścia dysponentów nieruchomości, w tym inwestorów, do tej problematyki.

Wykaz literatury

- Białek M., Chojnacki D., Grabarczyk T., *Oplaty za usługi w nowym prawie wodnym*, C.H. Beck, Warszawa 2018.
Filipek K., Michalski P., Soberski M., *Prawo wodne. Komentarz*, 2022, Legalis.

⁴⁸ M. Sobota, B. Jawecki, *Prawne aspekty procedury określenia opłaty za usługi wodne w nowym prawie wodnym*, „Ius Novum” 2019, nr 4, s. 123.

⁴⁹ Dz.U. z 2024 r., poz. 54.

- Lemańska J., *Pozorne działanie prawa wstecz w prawie administracyjnym*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Aksjologia prawa administracyjnego*, t. 1, Wolters Kluwer, Warszawa 2017.
- Łętowska E., *Polityczne aspekty prawa intertemporalnego*, [w:] W. Sokolewicz (red.), *Państwo, prawo, obywatel, Zbiór studiów dla uczczenia 60-lecia urodzin i 40-lecia pracy naukowej prof. Adama Łopatki*, J. Łętowski, Wyd. UWr, Wrocław 1989.
- Mańkowska-Wróbel L., *Podstawowe problemy gospodarowania wodami opadowymi i roztopowymi na terenach zurbanizowanych*, „Prace Naukowe Akademii im. Jana Długosza w Częstochowie – Pragmata tes Oikonomias” 2014, nr 8.
- Mularski K., *Orzecznictwo retroaktywne. Szkic problematyki (w świetle wybranych przykładów)*, „Forum Prawnicze” 2017, z. 5.
- Pietrzykowski T., *Wsteczne działanie prawa i jego zakaz*, Zakamycze, Kraków 2004.
- Rakoczy B., *Oplata za usługi wodne w zakresie retencji – zagadnienia materialnoprawne*, „Samorząd Terytorialny” 2019, nr 5.
- Rosiek K., *Wody opadowe jako przedmiot gospodarowania*, „Gospodarka w Praktyce i Teorii” 2016, nr 3(44).
- Słotwiński S., *Rozstrzygnięcie wątpliwości intertemporalnych w prawie zobowiązań*, „Studia Prawnicze” 2014, z. 2(198).
- Sobota M., Jawecki B., *Prawne aspekty procedury określenia opłaty za usługi wodne w nowym prawie wodnym*, „Ius Novum” 2019, nr 4.
- Sobota M., *Obowiązek opłaty za odprowadzanie do wód – wód opadowych lub roztopowych (kiedy zapłacimy za odprowadzenie deszczówki)*, „Roczniki Administracji i Prawa” 2021, t. XXI, z. 1.
- Szalewska M., *Oplata retencyjna – nowy instrument ekonomiczny w gospodarowaniu wodami*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2023, nr 4(61).
- Sznajder A., *Głosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 23 lutego 2022 r., III OSK 820/21 (częściowo aprobująca)*, „Radca Prawny. Zeszyty Naukowe” 2022, nr 3(32).

Summary

Fee for reduction of natural land retention of property (retention fee) as an instrument of water resources management

Keywords: water law, water resources management, retention fee, reduction of natural land retention, rainwater and meltwater.

An element of water resources management is the management of rainwater and snowmelt, requiring the introduction and application of systemic solutions in the areas of ecological, economic and social issues. The basic principle of rainwater and snowmelt management policy should be to prevent the rapid discharge of these waters from urbanized areas and to increase the retention capacity of these areas. The implementation of this goal is carried out directly through administrative and legal instruments complemented by eco-

conomic instruments, forming a system of fees and penalties. Fees and penalties are mandatory payments for the use of individual elements and components of the environment. They are coercive public tributes for the use of the environment, which the state legislature imposes on entities using the environment, both to limit this use and to collect funds to finance environmental protection tasks. One of these is a fee for reducing the natural field retention of real estate (retention fee), which is intended to help prevent the “sealing” of land. The inspiration for writing this article is the importance of the issue, which is the purpose and basis for the introduction of this fee to the system of law, but also the lack of an in-depth, doctrinal analysis of the key dilemmas related to the substantive-legal and procedural aspects of its imposition, the occurrence of discrepancies in court rulings and in the practice of administrative bodies. When writing this text, the classic legal-dogmatic method was used – the analysis of legal provisions, views of representatives of the legal doctrine and case law of administrative courts. The article attempts to clarify doubts and disputes concerning both the purpose and premises of imposing a retention fee and to resolve dilemmas related to the procedural aspects of its imposition. In conclusion, it is stated that the introduction of a fee for reducing the natural field retention of property alone will certainly not stimulate the management of rainwater and snowmelt, but in combination with new water management instruments of a rationing nature, it is an appropriate step towards changing social awareness and initiating a more responsible approach of property owners, including investors, to this issue.

