

Opłata za zmniejszenie naturalnej retencji – wyzwanie dla wójtów, burmistrzów i prezydentów

Przepisy ustawy z 20 lipca 2017 r. wprowadziły do prawa polskiego zupełnie nowy rodzaj opłaty za korzystanie z wód, tzn. opłatę za zmniejszenie naturalnej retencji terenowej. W odróżnieniu od pozostałych opłat, obowiązki związane z ustalaniem wysokości oraz egzekwowaniem uiszczenia nowej opłaty zostały nałożone na wójtów, burmistrzów i prezydentów miast.

Stosownie do art. 270 ust. 8 ustawy Prawo wodne wysokość opłaty 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, zależy od wielkości powierzchni uszczelnionej, rozumianej jako powierzchnia zabudowana wyłączona z powierzchni biologicznie czynnej, oraz zastosowania kompensacji retencyjnej. Ponadto zgodnie z art. 272 ust. 8 ustawy Prawo wodne wysokość opłaty za zmniejszenie naturalnej retencji terenowej ustala się jako iloczyn jednostkowej stawki opłaty, wyrażonej w m² wielkości utraconej powierzchni biologicznie czynnej oraz czasu wyrażonego w latach.

W przeciwieństwie do pozostałych opłat za usługi wodne, wysokość opłaty za zmniejszenie naturalnej retencji nie jest ustalana przez wyspecjalizowane organy administracji rządowej Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie, lecz przez wójtów, burmistrzów i prezydentów miast. Już choćby pobieżny przegląd przepisów przywołanych powyżej potwierdza, że przed organami wykonawczymi gmin stoją poważne wyzwania związane z ich interpretacją oraz zastosowaniem w praktyce.

NA KŁOPOTY... WODY POLSKIE?

W drugiej połowie marca 2018 r. na stronach internetowych Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej opublikowano „Niewiążące stanowisko (...) wyjaśniające najczęściej pojawiające się wątpliwości

organów wykonawczych gmin na tle realizacji obowiązku ustalania opłat za zmniejszenie naturalnej retencji terenowej”. Jak wskazano we wstępie tego dokumentu: „Prawo wodne nie zawiera definicji legalnej pojęć, którymi posługuje się (...) [art. 269 ust. 1 pkt 1 tej ustawy – przyp. aut.], co oznacza, że definiując je, należy odwołać się do definicji wypracowanych w innych gałęziach prawa oraz do ich słownikowego znaczenia”. Ten pięciostronicowy dokument przedstawia stanowisko Wód Polskich dotyczące szeregu wątpliwości co do zakresu tej opłaty wyrażanych jeszcze przed wejściem w życie ustawy Prawo wodne. W ocenie autora, co najmniej dwa z przedstawionych przez Wody Polskie kierunków interpretacji mogą być uznane za kontrowersyjne, a ewentualne wykorzystanie ich w praktyce wymaga daleko idącej ostrożności ze strony organów wykonawczych gmin. Zaprezentowanie przez Wody Polskie, określonej jako „niewiążąca”, interpretacji niektórych przepisów nie zmienia faktu, iż odpowiedzialność za prawidłowe ich stosowanie pozostaje w gestii organów samorządowych.

ZAKRES CZASOWY OPŁATY

W ocenie Wód Polskich, opłacie za zmniejszenie naturalnej retencji „podlegają zarówno te nieruchomości, które przed dniem wejścia w życie Prawa wodnego zostały zagospodarowane w sposób wskazany w powołanym przepisie, jak i te które zostały/zostaną tak zagospodarowane po 1 stycznia 2018 r.”. Wody Polskie stanęły zatem na stanowisku, zgodnie z którym obowiązek ponoszenia tego rodzaju opłaty dotyczy nie tylko wykonywania czynności opisanych w art. 269 ust. 1 pkt 1 ustawy Prawo wodne

po wejściu w życie tej ustawy, lecz również, a może przede wszystkim, robót lub obiektów budowlanych zrealizowanych przed końcem 2017 r., tzn. przed objęciem ich opłatą. Interpretacja prezentowana przez Wody Polskie może budzić poważne wątpliwości co najmniej z dwóch powodów.

Przepisy ustawy Prawo wodne dotyczące tej opłaty nie modyfikują ogólnych zasad związanych z wejściem w życie tej ustawy. Skoro zgodnie z art. 574 ustawy Prawo wodne zasadniczo weszła ona w życie z dniem 1 stycznia 2018 r., zasadnym byłoby wskazanie, iż obejmuje ona wyłącznie zdarzenia, do których doszło po tym terminie. Z punktu widzenia gmin znaczenie może mieć również to, że od początku 2018 r. wykonywanie czynności objętych tą opłatą wymaga pozwolenia wodnoprawnego określającego czynniki kształtujące jej wysokość. W przypadku zdarzeń sprzed 2018 r. inne dostępne dla organów gmin źródła danych mogą nie pozwolić na możliwie jednoznaczne ustalenie wysokości opłaty.

Po drugie, wykładnia przedstawiona przez Wody Polskie może zostać oceniona negatywnie w świetle konstytucyjnej zasady niedziałania prawa wstecz. W orzeczeniu TK z 28 maja 1986 r., sygn. akt U 1/86 stwierdzono, że zasada ta „polega na tym, że nie należy stanowić norm prawnych, które nakazywałyby stosować nowo ustanowione normy prawne do zdarzeń (...), które miały miejsce przed wejściem w życie nowo ustanowionych norm prawnych i z którymi prawo nie wiązało dotąd skutków prawnych normami tymi przewidzianych”. Jest to szczególnie istotne, jeżeli przepis prowadzi, lub może prowadzić, do pogorszenia sytuacji prawnej w stosunku do stanu poprzedniego (wyrok TK z 17 grudnia 1997 r., sygn. akt K 22/96).

ZAKRES PODMIOTOWY OPŁATY

Pochodną wykładni Wód Polskich dotyczących aspektów czasowych tej opłaty jest stanowisko, zgodnie z którym „opłatę (...) ponosi zarówno podmiot, który wykonywał roboty lub obiekty budowlane, które doprowadziły do zmniejszenia retencji, jak i podmiot, który co prawda nie doprowadził do zmniejszenia naturalnej retencji wskutek wykonania robót lub obiektów budowlanych, jednakże sprawuje władztwo nad nieruchomością spełniającą przesłanki do objęcia opłatą”. Powyższe wydaje się pomijać treść art. 298 pkt 2 ustawy Prawo wodne, zgodnie z którym opłatę są obowiązane ponosić osoby fizyczne, osoby prawne,

Przepisy ustawy Prawo wodne dotyczące tej opłaty nie modyfikują ogólnych zasad związanych z wejściem w życie tej ustawy. Skoro zgodnie z art. 574 ustawy Prawo wodne zasadniczo weszła ona w życie z dniem 1 stycznia 2018 r., zasadnym byłoby wskazanie, iż obejmuje ona wyłącznie zdarzenia, do których doszło po tym terminie.

jednostki organizacyjne, w tym spółki nieposiadające osobowości prawnej będące m.in. właścicielami lub użytkownikami wieczystymi nieruchomości – które na skutek wykonywania robót i obiektów mających wpływ na zmniejszenie naturalnej retencji doprowadziły do zmniejszenia tej retencji. Istotne z punktu widzenia powstania obowiązku opłaty jest bowiem zarówno określone władztwo sprawowane nad nieruchomością, jak i samo wykonanie czynności powodujących zmniejszenie naturalnej retencji.

DALSZE KROKI?

Ze względu na przedstawione powyżej wątpliwości interpretacyjne, niezbędna wydaje się interwencja ustawodawcy, w sposób jednoznaczny przesądzająca o kluczowych aspektach komentowanej opłaty, tzn. o jej zakresie czasowym i podmiotowym. Doskonałą okazją ku temu mogą być prace nad projektem ustawy nowelizującej ustawę Prawo wodne (numer z wykazu UD359). Do tego czasu gminy oraz stowarzyszenia jednostek samorządowych mogłyby ubiegać się o wyrażenie przez Wody Polskie wyczerpującego stanowiska, które przyczyniłoby się do usprawnienia procesu ustalania przez organy wykonawcze gmin wysokości opłaty za zmniejszenie naturalnej retencji.



Tymon Grabarczyk

associate w Praktyce Infrastruktury i Energetyki
Kancelarii Domański Zakrzewski Palinka