

Agnieszka Sznajder<sup>1</sup>

## GŁOSA DO WYROKU

NACZELNEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO Z 23 LUTEGO 2022 R.,  
III OSK 820/21 (CZĘŚCIOWO APROBUJĄCA)

### ABSTRACT

**Gloss to the decision of the Polish Supreme Administrative Court of February 23, 2022, case file no. III OSK 820/21 (partially approving)**

The gloss concerns the decision of the Polish Supreme Administrative Court of February 23, 2022, which examined a complaint against a decision imposing an obligation to pay a fee for water services under the New Water Law Act of July 20, 2017.

The content of the aforementioned decision raised issues that cause interpretative difficulties, but at the same time, due to the short duration of the regulation being in force, have not yet been the subject of a wider examination by the administrative judiciary.

In the case which is the subject of the decision, the entity charged with the obligation to pay the fee challenged the decision of the commune head determining the amount of the fee, challenging both how the authority determined what specific land should be considered real property within the meaning of the New Water Law Act, and also objected to the authority's failure to recognize in the decision the individual sewage system located on the complainant's land and discharging rainwater from the complainant's land into a ditch as a stormwater drainage system

---

<sup>1</sup> Doktor nauk prawnych, radca prawny, współnik kancelarii prawnej w Rzeszowie, wpisana na listę OIRP w Rzeszowie, specjalizująca się w zagadnieniach prawa wodnego; autor monografii i publikacji o prawie wodnym.

within the meaning of the provisions of the aforementioned Law, accounting for the area where the complainant used construction facilities, the construction of which was associated with a reduction in natural terrain retention.

In assessing the case, the court of the first instance primarily examined the scope of the concept of real property and the area included in open or closed stormwater drainage systems.

Both the Regional Administrative Court, ruling on the complaint in its October 18, 2018 decision, case file no. II SA/Sz 735/18, and the Polish Supreme Administrative Court did not share the applicant's position, dismissing the complaint.

The decision of the Polish Supreme Administrative Court concerns a problematic issue, raising many doubts even before the legislation introducing it came into force.

In the opinion of the author of the gloss, the court in question, in its decision, failed to address concerns that have arisen around the regulation of fees for the reduction of natural terrain retention.

**Keywords:** Water Law, specific use of water, fees for water services, rainwater, water retention, open or closed drainage systems, areas included in drainage systems

**Słowa kluczowe:** prawo wodne, szczególne korzystanie z wód, opłaty za usługi wodne, wody opadowe, retencjonowanie wód, systemy kanalizacji otwartej lub zamkniętej, obszary ujęte w systemy kanalizacji

**Teza wyroku: Artykuł 269 ust. 1 pkt 1 ustawy – Prawo wodne wiąże system kanalizacji otwartej lub zamkniętej z obszarem, a nie z nieruchomością.**

## 1. Wprowadzenie

Ustawą z 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne wprowadzono do krajowego porządku prawnego bogate instrumentarium prawne w zakresie gospodarowania wodami – także instytucje niemające swoich odpowiedników we wcześniejszych regulacjach z tego zakresu, w tym opłaty za usługi wodne. Jednym z rodzajów opłat za usługi wodne jest tzw. opłata za zmniejszenie naturalnej retencji terenowej wprowadzona w art. 269 ust. 1 pkt 1 ustawy – Prawo wodne. Zmniejszeniem naturalnej retencji terenowej jest wykonywanie na terenie nieruchomości o powierzchni powyżej 3500 mkw. 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. Jednocześnie przyjęto, że zmniejszenie naturalnej retencji terenowej stanowi jeden z przejawów szczególnego korzystania z wód (art. 34 pkt 4 prawa wodnego), a co za tym idzie podmiot zamierzający dokonać zmniejszenia naturalnej retencji terenowej powinien uzyskać dla planowanych przez siebie działań decyzję o udzieleniu pozwolenia wodnoprawnego – wydaną w oparciu o operat wodnoprawny, sporządzony według wymagań określonych m.in. w art. 409 ust. 7 prawa wodnego. Takiego pozwolenia wodnoprawnego nie udziela się na czas określony w latach, lecz bezterminowo.

Co do zasady wysokość opłat za usługi wodne ustalają właściwe organy Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie – z wyjątkiem jednakże opłat za zmniejszenie naturalnej retencji terenowej, których to wysokość na podstawie m.in. art. 270 ust. 7 prawa wodnego oraz przepisów wykonawczych do tej ustawy zawierających ustalone stawki opłat i sposób ich wyliczenia określa na kolejny okres rozliczeniowy (na dany rok, z rozłożeniem na kwartały) wójt, burmistrz lub prezydent miasta. Na skutek nowelizacji ustawy – Prawo wodne do końca 2026 r. wysokość opłat za zmniejszenie naturalnej retencji terenowej ustala się przede wszystkim na podstawie oświadczeń składanych organom przez podmioty obowiązane do ponoszenia opłat. W przypadku opłaty za zmniejszenie naturalnej retencji terenowej organ na podstawie oświadczenia, a w razie jego braku na podstawie poczynionych samodzielnie ustaleń, przedstawia informację, w której zgodnie z art. 272 ust. 8 i ust. 22 ustawy – Prawo wodne ustala wysokość opłaty za zmniejszenie retencji terenowej. Podmiot, wobec którego wydano informację ustalającą wysokość opłaty za zmniejszenie retencji terenowej, ma możliwość złożenia do organu, który wydał informację, reklamacji na podstawie art. 273 ust. 1 prawa wodnego. Według art. 273 ust. 6 ustawy w przypadku gdy organ nie uzna reklamacji, określa on, tym razem w drodze decyzji, wysokość opłaty za usługi wodne, a gdy podmiot, który otrzymał decyzję, z nią się nie zgadza, przysługuje mu na podstawie ust. 8 przywołanego art. 273 prawa wodnego skarga do sądu administracyjnego.

Jeszcze przed wejściem w życie przepisów ustawy – Prawo wodne z 2017 r. wskazywano na możliwe problemy interpretacyjne w zakresie wykładni zastosowanych w regulacji opłat za zmniejszenie retencji terenowej pojęć: nieruchomości, obszarów ujętych w systemy kanalizacji deszczowej oraz samej kanalizacji deszczowej.

## 2. Stan faktyczny

W omawianym wyroku z 23 lutego 2022 r., III OSK 820/21, Naczelny Sąd Administracyjny podtrzymał orzeczenie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z 18 października 2018 r., II SA/Sz 735/18, oddalające skargę podmiotu obciążonego opłatą za zmniejszenie naturalnej retencji terenowej, wydaną przez wójta gminy.

Skarżący użytkował działki gruntowe zabudowane w takim stopniu, iż w ocenie wójta gminy spełnione zostały przesłanki do uznania, iż doszło do zmniejszenia naturalnej retencji terenowej. Istotne jest, iż na nieruchomość skarżącego składało się kilka działek sąsiadujących ze sobą i należących do jednego właściciela, dla których prowadzone były osobne księgi wieczyste. Sporne w sprawie było natomiast to, czy sąsiadujące działki gruntu mogły zostać uznane za jedną nieruchomość, czy też za osobne nieruchomości powinno się uznawać działki wpisane do różnych ksiąg wieczystych – co miało znaczenie dla sprawy, ponieważ poszczególne działki skarżącego były poddane zabudowie z różną intensywnością i w zależności od ich zestawienia uzyskiwano różną sumę terenu wyłączonego spod powierzchni biologicznie czynnej; mogło to zadecydować o spełnieniu ustawowych przesłanek do uznania nieruchomości za podlegającą opłacie za zmniejszenie retencji terenowej. Równie istotne dla sprawy było to, że na terenie należących

do skarżącego działek znajdowały się urządzenia kanalizacyjne służące odprowadzaniu wód deszczowych do rowu melioracyjnego, będącego z kolei własnością gminy. Skarżący wskazywał, iż swój indywidualny system kanalizacji (złożony m.in. z kratki ściekowych, studzienek kanalizacyjnych, rurociągu) wykonał i użytkował na podstawie decyzji o udzieleniu pozwolenia wodnoprawnego, ponosząc w przeszłości opłaty za korzystanie ze środowiska, i nie godził się na jednoczesne ponoszenie opłat za usługi wodne w zakresie opłaty za zmniejszenie naturalnej retencji. Argumentował, że nieruchomości została wyposażona w system kanalizacji deszczowej otwartej i zamkniętej, dlatego też nie zostały spełnione warunki, o których mowa w art. 269 ust. 1 pkt 1 ustawy – Prawo wodne.

### 3. Stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego

Naczelny Sąd Administracyjny nie podzielił zarzutów skarżącego i zaaprobował rozstrzygnięcie WSA.

Sąd uznał, iż wobec wątpliwości co do pojęcia nieruchomości zastosowanie powinno znaleźć kryterium wieczystoksięgowe. Zatem według sądu za prawidłowe uznać należało stanowisko organu wyrażane na gruncie interpretacji przepisów ustawy o księgach wieczystych i hipotece jako reguła: „jedna księga – jedna nieruchomość”, co miało znaczenie w okolicznościach przedmiotowej sprawy.

W odniesieniu do pojęcia obszaru ujętego w systemy kanalizacji deszczowej sąd w komentowanym wyroku podkreślił, iż nie należy utożsamiać tego pojęcia z pojęciem nieruchomości, które to pojęcia jako funkcjonujące w ramach jednego aktu prawnego zdaniem sądu nie powinny mieć tego samego znaczenia. Sąd wskazał, iż obszar, o którym mowa w art. 269 ust. 1 pkt 1 ustawy – Prawo wodne, co do zasady powinien obejmować większą powierzchnię niż nieruchomość w rozumieniu przyjętym przez sąd („jedna księga – jedna nieruchomość”).

Ponadto w omawianym orzeczeniu wskazano, iż indywidualna kanalizacja deszczowa znajdująca się na nieruchomości skarżącego, wykonana na podstawie pozwolenia wodnoprawnego i odprowadzająca zebrane z terenu nieruchomości wody deszczowe, nie wystarcza, aby uznać ją za system kanalizacji deszczowej otwartej lub zamkniętej. Sąd kierował się tutaj dodatkową przesłanką „współfunkcjonowania z istniejącym na danym obszarze [...] systemem kanalizacji” i zdaniem sądu dopiero istnienie takiego powiązania systemu indywidualnego z systemem funkcjonującym w ramach większego obszaru mogłoby dawać podstawy do uznania, iż w stosunku do tej nieruchomości nie należy naliczać opłaty za usługi wodne.

Dla NSA sama okoliczność, iż inwestor uzyskał pozwolenie wodnoprawne na wykonanie indywidualnej kanalizacji deszczowej i odprowadzenie za jej pomocą wód opadowych z terenu nieruchomości do gminnego rowu melioracyjnego, nie oznacza, iż nieruchomość jest ujęta w systemy kanalizacji deszczowej w rozumieniu art. 269 ust. 1 pkt 1 prawa wodnego.

Co interesujące, w glosowanym wyroku wskazano także, iż ewentualne opłaty za usługi wodne na rzecz Wód Polskich związane z faktem „odprowadzania do wód

lub do urządzeń wodnych wód opadowych lub roztopowych, ujętych w otwarte lub zamknięte systemy kanalizacji deszczowej służące do odprowadzania opadów atmosferycznych”, o których mowa w art. 35 ust. 3 pkt 7 ustawy – Prawo wodne, stanowią opłaty alternatywne w stosunku do opłat za naruszenie naturalnej retencji terenowej.

#### 4. Analiza stanowiska Naczelnego Sądu Administracyjnego

W okolicznościach analizowanego rozstrzygnięcia NSA warto pamiętać o tym, iż woda, jak wskazuje się w literaturze, jest przedmiotem co najmniej sześciu odrębnych gałęzi prawa administracyjnego, m.in.: prawa wodnego, morskiego, geologicznego i górnictwa czy prawa komunalnego w zakresie zaopatrzenia w wodę i odprowadzania ścieków<sup>2</sup>. Należy zastanowić się, czy na gruncie glosowanego wyroku słuszne było definiowanie obszaru w rozumieniu art. 269 ust. 1 pkt 1 prawa wodnego przez pryzmat obszarów szczególnego zagrożenia powodzią, obszarów dorzeczy, obszarów szczególnego narażenia powodzią czy też regionów wodnych. Otóż wymienione obszary (dorzeczy, regiony wodne, zagrożenia i narażenia powodzią) są po pierwsze ustalane na podstawie poszczególnych rozporządzeń wykonawczych do ustawy – Prawo wodne, opartych na często dynamicznej sytuacji terenowej czy też meteorologicznej, i z powodu owej dynamiki podlegające także częściowej aktualizacji w kilkuletnich cyklach. Za wyznaczenie tych obszarów odpowiadają poszczególne wyspecjalizowane organy, w tym przede wszystkim organy Wód Polskich, a zasięg poszczególnych obszarów nie jest uzależniony od sytuacji własnościowej nieruchomości czy też lokalnych kierunków zagospodarowania przestrzennego. Należy wskazać, że lokalne dokumenty o charakterze planistycznym czy też stanowiące podstawę do rozpoczęcia konkretnych przedsięwzięć o charakterze budowlanym podlegają na etapie projektów badaniu ich zgodności ze wskazanymi dokumentami określającymi poszczególne obszary (dorzeczy, regiony wodne, zagrożenia i narażenia powodzią etc.).

Dokonując oceny przeprowadzonego przez NSA w analizowanym rozstrzygnięciu wyjaśnienia pojęć: nieruchomości oraz obszarów ujętych w systemy kanalizacji deszczowej, warto dokonać całościowej analizy regulacji prawa wodnego, dotyczącej zmniejszenia retencji terenowej. Przede wszystkim w glosowanym wyroku nie omówiono szerzej zagadnienia uprzedniego uzyskania pozwolenia wodnoprawnego w zakresie szczególnego korzystania z wód, za jakie ustawodawca uznał m.in. właśnie zmniejszenie naturalnej retencji terenowej. Należy wskazać, iż szczególne korzystanie z wód jest korzystaniem, które w największym stopniu ingeruje w ochronę wód i stanowi jednocześnie największe zagrożenie dla jakości lub ilości wód<sup>3</sup>. Jeżeli zatem w art. 34 pkt 4 ustawy – Prawo wodne uznano, że zmniejszenie retencji terenowej zalicza się do tego rodzaju przedsięwzięć, które jest szczególnym korzystaniem z wód, oznacza to, że wykonanie robót, które spowodują zmniejszenie naturalnej retencji terenowej, podlegać

<sup>2</sup> J. Rotko, *Ramowa dyrektywa wodna – analiza prawna*, Poznań 2013, s. 23.

<sup>3</sup> B. Rakoczy, *Prawo wodne. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 218.

będzie ocenie szeregu organów już na etapie jego planowania z uwagi na wspomniane zagrożenia. Wydanie pozwolenia wodnoprawnego w zakresie zamierzonych robót, mających zmniejszyć naturalną retencję terenową, wydaje się z uwagi na cele ramowej dyrektywy wodnej bardziej istotne niż naliczanie samej opłaty za zmniejszenie tej retencji, które jest kwestią wtórną.

W tym też miejscu należy wskazać na wymagania, jakie postawił ustawodawca przed inwestorem co do treści operatu wodnoprawnego, który ma stanowić podstawę do szczególnego korzystania z wód w zakresie zmniejszenia retencji terenowej. W art. 409 ust. 7 ustawy – Prawo wodne wskazano, iż operat ów musi zawierać co najmniej informacje o: powierzchni całkowitej nieruchomości, w tym powierzchni objętej robotami lub obiektami budowlanymi oraz powierzchni biologicznie czynnej na danej nieruchomości (pkt 1), poza tym zawierać musi informację, czy wody opadowe lub roztopowe są ujmowane w system kanalizacji otwartej lub zamkniętej (pkt 8). To sam inwestor zatem powinien określić, jakie konkretnie działki ewidencyjne lub ich części w danym przypadku wchodzi w skład nieruchomości, na której planowane są roboty mogące zmniejszyć retencję terenową, jak również sam inwestor musi wskazać, czy wody opadowe będą ujęte w systemy kanalizacji deszczowej i owe systemy opisać. Dane zawarte w operacie wodnoprawnym podlegać będą badaniu pod kątem ich rzetelności i prawidłowości w postępowaniu przed organami Wód Polskich.

W orzecznictwie sądów administracyjnych traktuje się odprowadzanie wód opadowych do gminnych systemów kanalizacji deszczowej otwartej lub zamkniętej jako wchodzące w zakres pojęcia usługi komunalnej, świadczonej przez przedsiębiorstwo komunalne, jako zadanie samorządu gminnego – zadanie z zakresu gospodarki komunalnej (zob: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z 14 stycznia 2021 r., III SA/Gd 716/20 oraz wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z 27 maja 2021 r., I SA/Op 72/21). Nie może też ulegać wątpliwości, że do zadań gminy należy umieszczanie rozbudowy i modernizacji urządzeń wodociągowych i kanalizacyjnych w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego, a ustawodawca gminę uczynił odpowiedzialną za budowę i modernizację urządzeń wodociągowych i kanalizacyjnych<sup>4</sup>. Nie pozbawia to jednak podmiotów prywatnych, indywidualnych właścicieli nieruchomości możliwości samodzielnej realizacji uzbrojenia terenu w urządzenia kanalizacyjne, w tym kanalizację deszczową. Funkcjonuje tutaj także specjalny mechanizm wprowadzony przez ustawodawcę w ustawie z 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków – w art. 31 ust. 1 ustawy wskazano, iż osoby, które wybudowały z własnych środków urządzenia wodociągowe i urządzenia kanalizacyjne, mogą je przekazywać odpłatnie gminie lub przedsiębiorstwu wodociągowo-kanalizacyjnemu na warunkach uzgodnionych w umowie. Przywołany przepis znajduje zastosowanie szczególnie w praktyce budownictwa wielorodzinnego czy też zabudowy większych nieruchomości (osiedla mieszkaniowe), gdzie

<sup>4</sup> B. Rakoczy, *Pozycja prawna gminy w ustawie o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków* [w:] *Wybrane problemy prawa ochrony środowiska*, red. B. Rakoczy, M. Pchałek, Warszawa 2010, s. 189.

inwestor uzbiera teren, dochodząc następnie, niejednokrotnie na drodze sądowej, wykupu infrastruktury przez gminę. Właśnie w odniesieniu do tego rodzaju przedsięwzięć inwestycyjnych, tj. zabudowy prowadzonej na większej powierzchni terenu niż jedna działka ewidencyjna czy też w obrębie działek ewidencyjnych ujętych w odrębnych księgach wieczystych, wyrażony przez sąd w glosowanym orzeczeniu pogląd „jedna księga – jedna nieruchomości” nie zdaje egzaminu. Można bowiem wskazać takie przedsięwzięcia i roboty budowlane, które są prowadzone jednocześnie jako jedno duże przedsięwzięcie na terenie wielu działek ewidencyjnych ujętych niekoniecznie w jednej księdze wieczystej, gdzie cały teren traktowany jest jako jedna nieruchomości. Należy zastanowić się, czy tak sztywna interpretacja: „jedna księga – jedna nieruchomości” na gruncie opłat za zmniejszenie retencji terenowej nie stworzy w przyszłości pola do obejścia prawa poprzez włączanie albo wyodrębnianie poszczególnych działek z ksiąg wieczystych. Przykładowo inwestor poprzez wykup użytku zielonego sąsiadującego z terenem zabudowanym w ponad 70% – i następnie włączenie użytku zielonego do księgi wieczystej działki zabudowanej – spowoduje sztuczne zmniejszenie stopnia uszczelnienia powierzchni tak rozumianej nieruchomości, mimo że sposób zagospodarowania wód opadowych na danym terenie nie ulegnie żadnej istotnej zmianie.

Odnosząc się do stanowiska zaprezentowanego w glosowanym wyroku, gdzie nie uznano indywidualnej kanalizacji deszczowej, na podstawie pozwolenia wodnoprawnego odprowadzającej z terenu nieruchomości wody deszczowe do gminnego rowu melioracyjnego, za system kanalizacji deszczowej, w który była ujęta przedmiotowa nieruchomości, należy wskazać, iż zasadne wydaje się badanie w takim przypadku przede wszystkim treści dokumentów planistycznych gminy. To przede wszystkim wszak gmina z uwagi na całokształt regulacji prawa administracyjnego prowadzi gospodarowanie wodami opadowymi na swoich terenach i posiada w tym zakresie umocowanie w wielu aktach rangi ustawowej. W przepisach ustawy o samorządzie gminnym z 8 marca 1990 r. w art. 7 ust. 1 pkt 1 i 3 wskazano, iż zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy, a zadania własne gminy obejmują sprawy m.in: ładu przestrzennego, gospodarki nieruchomościami, ochrony środowiska i przyrody oraz gospodarki wodnej, wodociągów i zaopatrzenia w wodę czy też kanalizacji. W art. 1 ust. 2 ustawy z 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej wskazano, iż 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. W przepisach ustawy z 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków w art. 9 ust. 1 ustawy wprowadzono zakaz wprowadzania ścieków bytowych i ścieków przemysłowych do urządzeń kanalizacyjnych przeznaczonych do odprowadzania wód opadowych lub roztopowych będących skutkiem opadów atmosferycznych, a także wprowadzania tych wód opadowych i roztopowych oraz wód drenażowych do kanalizacji sanitarnej. Również na gruncie ustawy – Prawo wodne w treści art. 234 dotyczącego tzw. naruszenia stosunków wodnych wprowadzono zakaz dokonywania zmian w zakresie kierunku lub natężenia spływu wód opadowych ze szkodą dla nieruchomości sąsiednich, wprowadzając jednocześnie zakaz odprowadzania wód i ścieków na grunty sąsiednie. Kompetencje do badania konkretnych sytuacji w oparciu o art. 234 ustawodawca powierzył

wójtom (burmistrzom, prezydentom miast). Ustawa z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w art. 1 ust. 2 pkt 3 stanowi natomiast, iż w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym uwzględnia się m.in.: wymagania ochrony środowiska, w tym gospodarowania wodami i ochrony gruntów rolnych i leśnych. Nie ulega wątpliwości zatem, że gmina w ramach zadań własnych najczęściej wykonuje gospodarowanie wodami opadowymi jako usługę komunalną, utrzymując poprzez swoje jednostki systemu kanalizacji deszczowej oparte na różnego rodzaju obiektach i urządzeniach, a ponadto w aktach prawa miejscowego planuje rozwój tej infrastruktury i reguluje zasady jej tworzenia na określonych obszarach.

W kontekście powyższych rozpatrywań zastanawiające jest, że zarówno w przypadku wyroku WSA, jak i rozważań, które przedstawiono w glosowanym wyroku, nie przywołano uzasadnienia do projektu ustawy – Prawo wodne w części dotyczącej intencji ustawodawcy wprowadzenia opłat za zmniejszenie naturalnej retencji terenowej (druk sejmowy nr 1529, cz. 1, z 15 kwietnia 2017 r., *Ocena skutków regulacji*). W uzasadnieniu wskazano bowiem:

Jako zadanie gminy przejdzie także kwestia poboru opłaty za zmniejszenie naturalnej retencji terenowej na skutek wykonywania na działkach o powierzchni powyżej 3500 m<sup>2</sup> robót lub obiektów budowlanych 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 trwale związanych z gruntem. Zgodnie z miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego ustala się takie tereny (powierzchnie biologicznie czynne). Podobne do tego zadania wykonują aktualnie marszałkowie województw (pobieranie opłat w związku ze spływem wód opadowych z powierzchni trwale zasklepionych – tj. parkingów, lotnisk etc.).

Wydaje się zatem, iż poszukując właściwej interpretacji pojęć zawartych w art. 269 ust. 1 pkt 1 ustawy – Prawo wodne i oceniając okoliczności konkretnej sprawy, której dotyczył glosowany wyrok, należało zbadać akty planistyczne gminy w odniesieniu do sieci kanalizacji deszczowej na jej terenie; i w świetle tych ustaleń ocenić status prawny rowu melioracyjnego, do którego skarżący odprowadzał wody opadowe ujęte uprzednio w indywidualny system kanalizacji w obrębie jego nieruchomości. W razie ustalenia, iż wspomniany rów melioracyjny znajduje się w zarządzie gminy lub przedsiębiorstwa komunalnego, należałoby zbadać, czy pełni on funkcję elementu kanalizacji deszczowej w tej gminie, a w razie dokonania takiego ustalenia dokonać zmiany oceny sytuacji prawnej nieruchomości skarżącego.

## 5. Podsumowanie

Omawiany wyrok ma znaczenie dla przyszłej praktyki stosowania przepisów regulujących ponoszenie opłat za zmniejszenie naturalnej retencji terenowej.

W zakresie zdefiniowania systemu kanalizacji deszczowej otwartej lub zamkniętej można uznać, iż nadal pozostają kwestie częściowo niewyjaśnione dotyczące tego, czy



za system kanalizacji deszczowej mogą być uznawane jedynie urządzenia stanowiące własność publiczną (tj. będące w zarządzie organów Wód Polskich, jednostek samorządu terytorialnego lub samorządowych spółek komunalnych – przedsiębiorstw wodno-kanalizacyjnych w rozumieniu ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków), na co zdaje się wskazywać glosowany wyrok, czy też za takie systemy mogą być również uznane systemy indywidualne oparte chociażby na zdefiniowanej w pozwoleniu wodnoprawnym funkcji im przypisanej lub też zdefiniowane w aktach prawa miejscowego uchwalanych na terenie danej gminy – przede wszystkim w treści miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego czy też w treści studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Wydaje się, iż w przypadku dużych obszarów uzbieranych przez inwestorów prywatnych w media różnego typu, w tym również w kanalizację deszczową – 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 deszczowej otwartej i zamkniętej w rozumieniu art. 269 ust. 1 pkt 1 ustawy – Prawo wodne.

Przyjęte przez Naczelny Sąd Administracyjny kryterium wieczystoksięgowe w zakresie definiowania nieruchomości na potrzeby przepisu art. 269 ust. 1 prawa wodnego nie w każdym przypadku sprawdzi się w praktyce, szczególnie w odniesieniu do dużych obszarów terenu, nabywanych od wielu właścicieli na przykład przez podmioty z branży deweloperskiej, gdzie sposób ujęcia całości terenu przeznaczonego pod zabudowę w poszczególnych księgach wieczystych może być zupełnie przypadkowy. Nie wydaje się słuszne, aby przyjęte stanowisko „jedna księga wieczysta – jedna nieruchomość” powodowało, aby inwestorzy przed rozpoczęciem zabudowy terenu porządkowali stan wieczystoksięgowy lub nim wręcz manipulowali w taki sposób, aby w odniesieniu do poszczególnych „zbiorów” działek ujętych w księgach wieczystych osiągnąć stopień wyłączenia z powierzchni biologicznie czynnej niższy niż wskazany w ustawie – po to aby uniknąć opłat za zmniejszenie naturalnej retencji terenowej.

Wydaje się nie do końca zasadne, iż na gruncie omawianego wyroku poszukiwano wyjaśnienia pojęcia nieruchomości w materii cywilistycznej, a pojęcia obszaru w treści przepisów ustawy – Prawo wodne – poprzez analogię do obszarów m.in. zagrożenia powodzią czy też obszarów zlewni – skoro odprowadzanie wód opadowych z terenu nieruchomości do kanalizacji deszczowej wiąże się w większości przypadków z istnieniem gminnej sieci kanalizacji deszczowej pozostającej w zarządzie przedsiębiorstwa komunalnego działającego w oparciu m.in. o przepisy ustawy o samorządzie gminnym, ustawy o gospodarce komunalnej czy też ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków.

Co więcej, odprowadzanie wód deszczowych w sposób zorganizowany na terenie gminy mieści się w zakresie zadań własnych gminy określonych w ustawie o samorządzie gminnym. To gmina na podstawie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym konstruuje poprzez swoje organy uchwałodawcze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, w treści uchwały decydując, czy i w jakiej formie prowadzone będzie zagospodarowanie wód deszczowych na danym

obszarze, oraz tworzy miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, gdzie owe kwestie ulegają doprecyzowaniu w odniesieniu do konkretnych terenów o różnym sposobie przeznaczenia. To wreszcie gmina w razie braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego na danym obszarze określa poprzez decyzję swojego organu wykonawczego warunki zabudowy i zagospodarowania terenu. Pójście tym tokiem rozumowania zdaniem autora pozwala także na lepsze zrozumienie sensu wspomnianej już wcześniej konstrukcji prawnej zastosowanej w ustawie – Prawo wodne, iż co do zasady opłaty za usługi wodne są naliczane i pobierane przez właściwe organy Wód Polskich, z wyjątkiem opłaty za zmniejszenie naturalnej retencji terenowej, która jest nakładana przez wójta gminy (burmistrza, prezydenta miasta). Skoro gmina w oparciu o własne akty planistyczne oraz zgodnie z własnymi potrzebami dokonuje kształtowania usług komunalnych w zakresie odprowadzania wód opadowych, jak również dzięki temu, że sam inwestor planujący wykonać roboty, które mają ograniczyć naturalną retencję terenową, musi w operacie wodnoprawnym samemu określić planowany sposób zagospodarowania swojej nieruchomości, to sama gmina będzie mogła najlepiej ocenić, czy dany obszar, na którym znajduje się przedmiotowa nieruchomość, jest ujęty w system kanalizacji deszczowej czy też nie.

Z uwagi na wszystkie powyższe okoliczności omawiany wyrok zasługuje na częściową aprobatę, przede wszystkim z powodu niedoskonałości konstrukcyjnej norm prawa, które przyszło Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu w tym przypadku ocenić, a co do których konieczne wydaje się wysunięcie postulatów *de lege ferenda* w zakresie bardziej precyzyjnego zdefiniowania prawnego pojęcia nieruchomości czy też obszarów ujętych w systemy kanalizacji deszczowej na gruncie ustawy – Prawo wodne.

## Bibliografia

*Prawo wodne. Komentarz*, red. B. Rakoczy, Warszawa 2013.

Rakoczy B., *Pozycja prawna gminy w ustawie o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków* [w:] *Wybrane problemy prawa ochrony środowiska*, red. B. Rakoczy, M. Pchałek, Warszawa 2010.

Rotko J., *Ramowa dyrektywa wodna – analiza prawna*, Poznań 2013.

*Wybrane problemy prawa wodnego*, red. B. Rakoczy, Warszawa 2013.