

Problematyczne opłaty za zmniejszenie naturalnej retencji

Ustawa Prawo wodne weszła w życie 1 stycznia 2018 r. i nałożyła na gminy nowe obowiązki. Jedną z powinności samorządu jest obowiązek obliczania oraz pobierania opłaty za zmniejszenie naturalnej retencji. Nie jest to jednak proste – gminy borykają się z wieloma problemami przy stosowaniu nowych przepisów.

Autorzy: dr nauk prawnych Jowanka Jakubek-Lalik*, radca prawny Iwona Renz**

Opłata za zmniejszenie naturalnej retencji stanowi novum i dotychczas nie występowała w prawie polskim. Jej pojawienie się zrodziło szereg wątpliwości interpretacyjnych, a brak dotychczasowej praktyki, oficjalnego stanowiska właściwych organów oraz zmiany w trakcie obowiązywania przepisów, spowodowały powstanie chaosu informacyjnego.

W ustawie Prawo wodne (z 20 lipca 2017 r. DzU z 2017 r., poz. 1566 ze zm.) wprowadzono szereg zmian w dotychczasowym systemie gospodarowania wodami w Polsce. Ustawa ta m.in. wprowadziła od 1 stycznia 2018 r. nową opłatę za zmniejszenie naturalnej retencji terenowej (zwanej także „usługą wodną”). Gminy zostały zobowiązane do pobierania tych opłat i przekazywania 90 proc. pobranych kwot do Państwowego Gospodarstwa Wodnego „Wody Polskie”. Pozostałe 10 proc. opłat stanowi dochód budżetu gminy.

Przedmiot opłaty

Podstawą prawną opłaty jest art. 269 ustawy Prawo wodne, zgodnie z którym uiszcza się opłatę 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 proc.

powierzchni nieruchomości z powierzchni biologicznej czynnej, gdy nieruchomość położona jest na obszarach nieujętych w systemy kanalizacji otwartej lub zamkniętej.

lub roztopowe są odprowadzane do wód lub do ziemi za pomocą urządzeń wodnych umożliwiających retencję lub infiltrację tych wód oraz kościoły i inne związki wyznaniowe.

Opłata za zmniejszenie naturalnej retencji terenowej pobierana jest od podmiotów spełniających przesłanki zawarte w ustawie. Przepis ten zawiera autonomiczne pojęcia z zakresu prawa cywilnego oraz budowlanego (pojęcie „nieruchomości”, „powierzchni biologicznie czynnej”, „systemu kanalizacji otwartej lub zamkniętej”, „robot” oraz „obiektu budowlanego”), a ich prawidłowa interpretacja jest kluczowa dla oceny faktu powstania należności i jej wysokości. Wysokość opłaty determinowana jest także w oparciu o pojęcia z dziedziny hydrologii. Pojęcia te nie są zaś zdefiniowane w ustawie, zaś same Wody Polskie zamieściły na swojej stronie internetowej wykładnię niektórych pojęć z tej ustawy, zastrzegając jednakże, że jest to ich „niewiążące stanowisko”. Z pomocą nie do końca przychodzi również orzecznictwo, które dostarcza zróżnicowanych interpretacji i jest często bardzo kazuistyczne, a przede wszystkim jeszcze dość ubogie. Tymczasem pełne i właściwe zrozumienie zawartych w ustawie i w wydanym do niej rozporządzeniu pojęć oraz prawidłowa interpretacja przesłanek jest kwestią kluczową, bowiem zapewnia właściwe naliczenie opłaty.

Postępowanie w sprawie nałożenia opłaty jest skomplikowane i wieloetapowe. Pracownicy gmin wskazywali na trudności w pozyskiwaniu informacji na temat zobowiązanych podmiotów oraz niejasności, w którym momencie przysługiwały im uprawnienia organu prowadzącego postępowanie podatkowe. Kontrowersyjne jest wprowadzenie nowej, specyficznej formy działania administracji – wydawania informacji o wysokości opłaty, która nie jest decyzją administracyjną, zaś środkiem odwoławczym od niej jest reklamacja, nie odwołanie.

Zgodnie z art. 269 ust. 2 i ust. 3 ustawy, zwolnione z opłaty retencyjnej są jezdnie dróg publicznych oraz drogi kolejowe, z których wody opadowe

Podmioty zobowiązane

Podmioty zobowiązane do uiszczenia opłaty to osoby fizyczne, osoby prawne, jednostki organizacyjne, w tym spółki nieposiadające osobowości prawnej, będące:

1. właścicielami nieruchomości lub obiektów budowlanych,
2. posiadaczami samoistnymi nieruchomości lub obiektów budowlanych,
3. użytkownikami wieczystymi gruntów,
4. posiadaczami nieruchomości lub ich części albo obiektów budowlanych lub ich części, stanowiących własność Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego, które na skutek wykonywania na nieruchomości o powierzchni powyżej 3500 m² jakichkolwiek robót lub wy-

konywania obiektów budowlanych trwale związanych z gruntem mających wpływ na zmniejszenie retencji przez wyłączenie więcej niż 70 proc. powierzchni nieruchomości z powierzchni biologicznie czynnej na obszarach nieujętych w systemy kanalizacji otwartej lub zamkniętej.

Tutaj również pojawiają się problemy dla gmin – większość danych dotyczących nieruchomości jest w posiadaniu starostw powiatowych, ale z uwagi na to, że dane te wymagają obróbki i selekcji, starostwa mają kłopoty z ich przekazywaniem. Dodatkowo, bez przeprowadzenia oględzin i pomiarów nieruchomości trudno jednoznacznie stwierdzić, czy spełnione zostały przesłanki „wpływu na zmniejszenie retencji przez wyłączenie więcej niż 70% powierzchni nieruchomości

ści z powierzchni biologicznie czynnej na obszarach nieujętych w systemy kanalizacji otwartej lub zamkniętej”.

Wysokość i sposób naliczania opłaty

Zgodnie z art. 270 ust. 7 ustawy Prawo wodne, wysokość opłaty za ww. usługę wodną zależy odpowiednio od wielkości powierzchni uszczelnionej, rozumianej jako powierzchnia zabudowana wyłączona z powierzchni biologicznie czynnej oraz zastosowania kompensacji retencyjnej. Sposób obliczania opłaty za tę usługę wodną reguluje art. 272 ust. 8 ww. ustawy wskazując, że wysokość opłaty ustala się jako iloczyn jednostkowej stawki opłaty, wyrażonej w m² wielkości utraconej powierzchni biologicznie czynnej oraz czasu wyrażonego w latach. Staw-



Fot. Pixabay

ki opłat zawarte są w rozporządzeniu Rady Ministrów z 22 grudnia 2017 r. w sprawie jednostkowych stawek opłat za usługi wodne (DzU z 2017 r. poz. 2502).

W ustawie Prawo wodne z 2017 r. nie wskazano minimalnego progu opłat, co sprawiało, że urzędnicy mieli obowiązek obliczać i wymierzać nawet bardzo drobne, groszowe kwoty. W lipcu 2018 r. znowelizowano ustawę wprowadzając regułę, zgodnie z którą opłat tych nie trzeba wnosić, jeśli ich wysokość nie przekracza 20 złotych. W takiej sytuacji od daty nowelizacji urzędnicy nie muszą również sporządzać i przekazywać informacji o wysokości opłat.

Opłata jest ustalana kwartalnie, a podmiot obowiązany do jej uiszczenia wnosi ją na rachunek bankowy właściwego urzędu gminy w terminie 14 dni od dnia, w którym doręczono mu przedmiotową informację.

Zagadnienia proceduralne

Procedura poboru opłaty za zmniejszenie naturalnej retencji stanowi nową procedurę specjalną, uregulowaną z wyłączeniem przepisów KPA (co ciekawe, wyraźne wyłączenie przepisów KPA nastąpiło dopiero w nowelizacji ustawy w lipcu 2018 r.). Procedurę tę można podzielić na trzy etapy:

1. Ustalenie podmiotu zobowiązanego do uiszczenia opłaty.
 2. Wysłanie podmiotowi zobowiązanemu informacji o konieczności poniesienia opłaty wraz ze sposobem jej wyliczenia.
 3. W przypadku nieuiszczenia opłaty w ciągu 14 dni od daty otrzymania informacji należy wydać decyzję stwierdzającą nałożenie opłaty.
- Podmiot, który nie zgodzi się z wysokością opłaty wyliczonej przez wójta oraz przedstawionej w przekazanej mu informacji, ma możliwość złożenia do wójta stosownej reklamacji. Reklamacja przysługuje tylko raz w okresie rozliczeniowym (a zatem raz na kwartał). Złożenie reklamacji nie wstrzymuje jednak obowiązku uiszczenia wyliczonej przez organ opłaty. Zadaniem organu wykonawczego gminy będzie rozpatrzenie reklamacji w terminie 14 dni od dnia jej otrzymania.

W razie uznania przez wójta, że złożona reklamacja jest zasadna, zadaniem tego organu będzie przekazanie podmiotowi zobowiązanemu do ponosze-

nia opłaty nowej informacji określającej wysokość opłaty. Konsekwencją uznania zasadności złożonej reklamacji będzie także konieczność dokonania zwrotu różnicy między wysokością wniesionej już opłaty a wysokością opłaty wynikającej z nowej informacji. W sytuacji, gdy reklamacja nie zostanie uznana, obowiązkiem organu wykonawczego będzie określenie jej wysokości w drodze stosownej decyzji administracyjnej. Decyzja taka, na obowiązujących zasadach, będzie mogła zostać zaskarżona do sądu administracyjnego, z tym że i w tym wypadku złożenie skargi nie wstrzyma wykonania decyzji (konieczności dokonania opłaty).

W przypadku nieuiszczenia opłaty w ciągu 14 dni od daty otrzymania informacji należy wydać decyzję stwierdzającą nałożenie opłaty. Decyzja określająca wysokość opłaty powinna zawierać wszystkie elementy decyzji administracyjnej, a także wysokość opłaty oraz sposób jej wyliczenia. Co ważne, reklamacja informacji ani zaskarżenie decyzji nie wstrzymuje jej wykonania (art. 271 ust. 8 Prawa wodnego). Decyzje wydawane są z uwzględnieniem zasad postępowania podatkowego, czyli m.in. nie ma podstaw do negocjowania wysokości obowiązku lub warunków zapłaty (wyłączenie ugody), możliwość odstąpienia od uzasadnienia faktycznego decyzji, gdy decyzja uwzględnia w całości wniosek strony (zasada ta nie odnosi się do decyzji wydanej na skutek odwołania oraz od decyzji, na podstawie której przyznano ulgę w zapłacie podatku – przeciwdziałanie bezzasadnemu zwalnianiu z obowiązków związanych z zapłatą zobowiązań podatkowych), uzupełnienie lub sprostowanie decyzji następuje w formie decyzji (a nie postanowienia jak w KPA).

Wójt/burmistrz/prezydent miasta, zgodnie z art. 272 ust. 22 ustawy, przekazuje podmiotom obowiązany do ponoszenia opłat za usługi wodne informację o wysokości przedmiotowej opłaty, zawierającej także sposób jej obliczenia. Zgodnie z art. 63 § 1 ustawy Ordynacja podatkowa (DzU z 2018 r., poz. 800) opłatę zaokrągla się do pełnych złotych w ten sposób, że końcówki kwot wynoszące mniej niż 50 groszy pomija się, a końcówki kwot wynoszące 50 i więcej groszy podwyższa do pełnych złotych.

Postępowanie w sprawie nałożenia opłaty jest więc skomplikowane i wieloetapowe. Pracownicy gmin wskazywali na trudności w pozyskiwaniu informacji na temat zobowiązanych podmiotów oraz niejasności, w którym momencie przysługiwały im uprawnienia organu prowadzącego postępowanie podatkowe. Kontrowersyjne jest wprowadzenie nowej, specyficznej formy działania administracji – wydawania informacji o wysokości opłaty, która nie jest decyzją administracyjną, zaś środki odwoławczym od niej jest reklamacja, nie odwołanie. Wprowadzenie postępowania reklamacyjnego (kojarzącego się raczej z prawem cywilnym) w pierwszym etapie procedury naliczania opłaty również nie jest dla urzędników zrozumiałe.

Pewnym ułatwieniem dla gmin jest wprowadzenie w nowelizacji z lipca 2018 r. obowiązku składania oświadczeń podmiotów obowiązanych do ponoszenia opłat za usługi wodne za poszczególne kwartały (art. 552 ust. 2b). Wcześniej brakowało podstawy prawnej wymagania takich oświadczeń od obowiązanych podmiotów, zaś nie wszystkie miały intencję dobrowolnej współpracy z organami gminy.

Pomimo roku obowiązywania i dwukrotnej (już) nowelizacji, ustawa Prawo wodne nadal stanowi dla gmin trudne wyzwanie i nierzadko powoduje potrzebę szukania profesjonalnej pomocy prawnej. Najczęstsze problemy w stosowaniu ustawy pojawiają się przy realizacji nowych obowiązków, takich jak: redagowanie wzorów odpowiednich dokumentów, jak również w zgromadzeniu danych podmiotów, do których należy zwrócić się w celu ustalenia podlegania opłacie, a także ustalenie, do których komórek poszczególnych instytucji publicznych należy kierować zapytania, które mogą usprawniać i przyspieszać proces poboru opłaty. Specjalna procedura dochodzenia należności, uregulowana według innych reguł niż wydawanie klasycznych decyzji w postępowaniu administracyjnym i podatkowym, również jest dla pracowników samorządowych niejasna. Tymczasem koszt prowadzonych postępowań często przekracza 10 proc. należności, które zostają w budżecie gminy. ■

*,** *Kancelaria Radcy Prawnego*
Iwony Renz