Niewiążące stanowisko
Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie (dalej jako: „Wody Polskie")
wyjaśniające najczęściej pojawiające się wątpliwości organów wykonawczych gmin na tle realizacji obowiązku ustalania opłat za zmniejszenie naturalnej retencji terenowej , kierowane do Wód Polskich.

Zgodnie z art. 269 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne (Dz.U. poz. 1566 i 2180, dalej jako: „Prawo wodne") opłatę za usługi wodne uiszcza się za zmniejszenie naturalnej retencji terenowej (dalej jako: „opłata za zmniejszenie retencji") na skutek wykonywania na nieruchomości o powierzchni powyżej 3500 m^2 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.

Prawo wodne nie zawiera definicji legalnej pojęć, którymi posługuje się cytowany wyżej przepis, co oznacza, że definiując je należy odwołać się do definicji wypracowanych w innych gałęziach prawa oraz do ich słownikowego znaczenia.

Pojęcie **„nieruchomości":**
Zgodnie z art. 46 § 1 K.c., nieruchomościami są części powierzchni ziemskiej stanowiące odrębny przedmiot własności (grunty), jak również budynki trwale z gruntem związane lub części takich budynków, jeżeli na mocy przepisów szczególnych stanowią odrębny od gruntu przedmiot własności.
W myśl art. 24 ust. 1 zdanie pierwsze ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece (Dz.U. z 2017 r. poz. 1007 ze zm.) dla każdej nieruchomości prowadzi się odrębną księgę wieczystą, chyba że przepisy szczególne stanowią inaczej.
Zgodnie z art. 4 pkt 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2018 r. poz. 121 ze zm.) przez nieruchomość gruntową należy rozumieć grunt wraz z częściami składowymi, z wyłączeniem budynków i lokali, jeżeli stanowią odrębny przedmiot własności.
Z zestawienia powołanych przepisów wynika, że wyodrębnienie nieruchomości gruntowej (gdyż tylko takie nieruchomości są objęte opłatami za zmniejszenie retencji) następuje poprzez oznaczenie granicami części powierzchni ziemskiej oraz uczynienie z tego przedmiotu odrębnej własności. Wyodrębnienie to przejawia się w regule „jedna księga – jedna nieruchomość", co oznacza, że jedną księgą wieczystą objęta jest jedna nieruchomość, niezależnie od tego ile działek gruntowych obejmuje konkretna księga wieczysta, gdyż to fakt ujęcia ich w jednej księdze oznacza, że jest to jedna nieruchomość, o powierzchni wynikającej z gruntów objętych tą księgą wieczystą.
Ustalając powierzchnię nieruchomości na potrzeby obliczenia opłaty za usługi wodne za zmniejszenie naturalnej retencji terenowej należy kierować się wskazaną wyżej regułą „jedna księga – jedna nieruchomość", niezależnie od tego, ile działek gruntowych obejmuje konkretna księga wieczysta, a także czy działki te graniczą ze sobą, czy też nie.

Pojęcie **„powierzchni biologicznie czynnej"**
Definiując pojęcie „powierzchni biologicznie czynnej" należy posłużyć się definicją „terenu biologicznie czynnego" zawartego w § 3 pkt 22 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12.04.2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz.U. z 2015 r. poz. 1422 ze zm.) przez który należy rozumieć teren o nawierzchni urządzonej w sposób zapewniający naturalną wegetację roślin i retencję wód opadowych, a także 50% powierzchni tarasów i stropodachów z taką nawierzchnią oraz innych powierzchni zapewniających naturalną wegetację roślin, o powierzchni nie mniejszej niż 10 m^2, oraz wodę powierzchniową na tym terenie.
Ustalając wielkość wyłączenia powierzchni nieruchomości z powierzchni biologicznie czynnej należy przyjąć, że powierzchnia biologicznie czynna to teren o nawierzchni urządzonej w sposób zapewniający naturalną wegetację roślin i retencję wód opadowych.

Pojęcie **„systemu kanalizacji otwartej lub zamkniętej”**
Definiując pojęcie „system kanalizacji otwartej lub zamkniętej” należy kierować się jego słownikowym znaczeniem. Zgodnie ze Słownikiem języka polskiego PWN przez system rozumie się „zespół wielu urządzeń, dróg, przewodów itp., funkcjonujących jako całość”, natomiast określenie kanalizacja oznacza „zespół urządzeń sanitarnych przeznaczonych do odprowadzania ścieków oraz wód opadowych; też: zespół urządzeń do oczyszczania ścieków”. Zatem „system kanalizacji otwartej lub zamkniętej”, którym posługuje się Prawo wodne należy rozumieć jako 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 deszczowej to urządzenia takie jak np. korytka odwadniające, rynsztoki, rynny, rowy, systemy odwodnień i profili dróg, chodników oraz innych powierzchni utwardzonych. Zamknięte systemy kanalizacji deszczowej to rurociągi oraz zamknięte kanały ściekowe wraz ze studzienkami.
Obowiązek ponoszenia opłat za zmniejszenie retencji zachodzi w sytuacji, gdy nieruchomość jest nieujęta w systemy kanalizacji otwartej lub zamkniętej. Ustawową przesłankę „obszarów nieujętych w systemy kanalizacji otwartej lub zamkniętej” stanowiącą podstawę do objęcia danej nieruchomości opłatą za zmniejszenie retencji należy oceniać przez pryzmat tego, czy konkretna nieruchomość objęta jest takim systemem, czy też nie. O zaistnieniu tej przesłanki przesądza rzeczywisty brak wyposażenia danej nieruchomości w system kanalizacyjny, niezależnie od potencjalnej możliwości przyłączenia nieruchomości do systemu kanalizacyjnego albo funkcjonowania takiego systemu w danej miejscowości.

Wykonanie wewnątrzzakładowego systemu odprowadzania opadów atmosferycznych nie wyłącza konieczności ustalenia opłaty za zmniejszenie retencji, jeżeli polega na instalacji urządzeń do retencjonowania wody. Należy zauważyć, że zgodnie z art. 274 pkt 6 Prawa wodnego oraz § 9 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 22 grudnia 2017 r. w sprawie jednostkowych stawek opłat za usługi wodne (Dz.U. poz. 2502) 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, o której mowa w art. 269 ust. 1 pkt 1 Prawa wodnego, ale wpływa na zmniejszenie jej wysokości. Mając na uwadze powyższe należy stwierdzić, że wykonanie wewnątrzzakładowego systemu odprowadzania opadów atmosferycznych, działającego na zasadzie retencjonowania opadów atmosferycznych w przeznaczonych do tego urządzeniach, nie może zostać uznane za obszar ujęty w systemy kanalizacji otwartej lub zamkniętej.

Pojęcie **„robót” oraz „obiektu budowlanego”**
Ustalając znaczenie pojęcia „obiekt budowlany” należy posłużyć się jego definicją zawartą w art. 3 pkt 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz.U. z 2017 r. poz. 1332 ze zm.) zgodnie z którą przez obiekt budowlany należy rozumieć budynek, budowlę bądź obiekt małej architektury, wraz z instalacjami zapewniającymi możliwość użytkowania obiektu zgodnie z jego przeznaczeniem, wzniesiony z użyciem wyrobów budowlanych.
Z uwagi na brak definicji „robót” w Prawie wodnym, należy kierować się słownikowym znaczeniem tego pojęcia. Zgodnie ze Słownikiem języka polskiego PWN przez roboty należy rozumieć „zbiorowe prace mające na celu realizowanie jakiegoś przedsięwzięcia”.
Przesłanką do objęcia opłatą za zmniejszenie retencji jest nie tylko wykonanie na nieruchomości obiektów budowlanych, lecz również wykonanie jakiegokolwiek innego przedsięwzięcia, które doprowadziło do zmniejszenia retencji.

Zakres czasowy stosowania przepisów Prawa wodnego nakładających obowiązek ponoszenia opłaty

za zmniejszenie retencji

Dyspozycją przepisu art. 269 ust. 1 pkt 1 Prawa wodnego jest objęta każda nieruchomość (za wyjątkiem tych, które wymienione zostały w ust. 2 i 3 art. 269), która w dniu wejścia w życie Prawa wodnego (tj. 1 stycznia 2018 r.) spełnia przesłanki określone w powołanym przepisie, niezależnie od daty, w której doszło do ich spełnienia, jak i te nieruchomości, na których po dniu 1 stycznia 2018 r. wystąpi skutek określony w tym przepisie. Innymi słowy opłacie za zmniejszenie retencji podlegają zarówno te nieruchomości, które przed dniem wejściem w życie Prawa wodnego zostały zagospodarowane w sposób wskazany w powołanym przepisie, jak i te, które zostały/zostaną tak zagospodarowane po dniu 1 stycznia 2018 r. Wprawdzie ustawodawca określając przesłanki objęcia nieruchomości opłatą za zmniejszenie retencji posłużył się pojęciem „wykonywania", jednakże należy je rozumieć jako zrealizowanie obiektu budowlanego lub osiągnięcie celu prowadzonych robót, co oznacza, ze zdarzeniem, z którym należy wiązać moment powstania obowiązku uiszczania opłaty jest zrealizowanie obiektów budowlanych oraz osiągnięcie zamierzonego celu robót. Brak jakiegokolwiek uzasadnienia do przyjęcia, by jakiekolwiek inne zdarzenie, poza wykonaniem, było wiążące dla powstania obowiązku uiszczania opłaty za zmniejszenie retencji (jak na przykład dopuszczenie obiektu budowlanego do użytkowania).

Źródła danych pozyskiwanych przez organy wykonawcze gminy, służące realizacji obowiązku ustalenia opłaty za zmniejszenie retencji

Przepis art. 272 ust. 22 ustawy – Prawo wodne nałożył na wójta, burmistrza lub prezydenta miasta obowiązek ustalania wysokości opłaty za zmniejszenie naturalnej retencji terenowej. Organy wykonawcze gminy w celu realizacji powierzonego wyżej obowiązku pozyskują informacje o nieruchomościach, które spełniają przesłanki określone w przepisie art. 269 ust. 1 pkt 1 Prawa wodnego, w tym wszystkie dane niezbędne do prawidłowego obliczenia opłaty, w następujący sposób:

1) w odniesieniu do nieruchomości zagospodarowanych w sposób, który doprowadził do zmniejszenia retencji w okresie, gdy nie było wymagane pozwolenie wodnoprawne: ze wszelkich dostępnych źródeł, danych znanych organom z urzędu oraz pozyskanych od innych organów (np. rejestrów prowadzonych przez gminę na potrzeby ustalenia podatku od nieruchomości, wypisów z ewidencji gruntów i budynków, decyzji o warunkach zabudowy, pozwolenia na budowę, dokumentów składanych w celu dokonania odbioru budowy), a także na zasadzie dobrowolności od podmiotów podlegających obowiązkowi ponoszenia opłaty (dalej jako: „podmiot") w szczególności w zakresie ustalenia faktu posiadania lub nieposiadania urządzeń do retencjonowania wody z powierzchni uszczelnionych oraz pojemności urządzeń do retencjonowania wody;
2) w odniesieniu do nieruchomości, których zagospodarowanie poprzez realizację robót lub obiektów budowlanych spowodowało zmniejszenie retencji nastąpiło lub nastąpi zgodnie z Prawem wodnym na podstawie pozwolenia wodnoprawnego – informacje wymagane do obliczenia opłaty za zmniejszenie retencji zawarte będą w pozwoleniach wodnoprawnych. Warto w tym miejscu wskazać, że wykonywanie na nieruchomości o powierzchni powyżej 3500 m^2 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, zgodnie z art. 34 pkt 4 Prawa wodnego, stanowi szczególne korzystanie z wód, które jako takie wymaga pozwolenia wodnoprawnego.
   Wody Polskie dostrzegają potrzebę przekazywania gminom wydawanych pozwoleń wodnoprawnych w przedmiotowym zakresie.

Sposób ustalania wysokości opłaty za zmniejszenie retencji

Przepisy art. 270 ust. 7 oraz art. 272 ust. 8 Prawa wodnego regulują zasady i sposób ustalania wysokości opłaty za usługi wodne za zmniejszenie naturalnej retencji terenowej.
Opłata za zmniejszenie naturalnej retencji składa się z następujących składowych, których iloczyn stanowi wielkość tej opłaty:

1) odpowiedniej jednostkowej stawki opłaty z zastosowaniem kompensacji retencyjnej określonej w § 9 pkt 1 – 2 lit. a) - c) rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 22 grudnia 2017 r. w sprawie jednostkowych stawek opłat za usługi wodne;
2) wielkości utraconej powierzchni biologicznie czynnej – **70% powierzchni wyłączonej z powierzchni biologicznie czynnej to próg, którego przekroczenie skutkuje obowiązkiem poniesienia opłaty za zmniejszenie retencji. Opłata jest naliczana za tę część powierzchni nieruchomości, która faktycznie została wyłączona z powierzchni biologicznie czynnej, a nie jedynie za tę część ponad 70 % powierzchni wyłączonej (przykładowo w przypadku wyłączenia 75 % powierzchni nieruchomości z powierzchni biologicznie czynnej opłata jest naliczana za 75 % powierzchni, a nie za 5% powierzchni)**;
3) czasu wyrażonego w latach – wobec tego, że okres rozliczeniowy dla opłaty za zmniejszenie retencji wynosi kwartał (art. 272 ust. 10 Prawa wodnego), a jednocześnie wzór na obliczenie tej opłaty podany w art. 272 ust. 8 Prawa wodnego zawiera składową w postaci „czasu wyrażonego w latach", z czym koreluje również § 9 rozporządzenia w sprawie jednostkowych stawek opłat za usługi wodne, który wskazując stawkę w złotych polskich za 1 m^2, odnosi się do 1 roku - należy w pierwszej kolejności obliczyć opłatę za cały rok, a następnie dokonać jej podziału na cztery części, z których każda winna być uiszczania raz na kwartał, po doręczeniu podmiotowi obowiązanemu do ponoszenia opłaty za usługi wodne informacji, o której mowa w art. 272 ust. 22 Prawa wodnego.

Informacja ustalająca wysokość opłaty za zmniejszenie retencji

Konsekwencją przyjęcia kwartalnego okresu rozliczeniowego dla opłaty za zmniejszenie retencji oraz związaniem rozpoczęcia biegu terminu do wniesienia opłaty z datą doręczenia podmiotowi obowiązanemu do jej wnoszenia informacji ustalającej wysokość opłaty (art. 272 ust. 10 w zw. z art. 272 ust. 23 Prawa wodnego) – winno być sporządzanie tych informacji i ich przekazywanie podmiotom, niezwłocznie po upływie każdego kwartału w danym roku kalendarzowym.

<u>W 2018 r. pierwsze informacje winny być sporządzane i przekazywane podmiotom za I kwartał 2018 r. - po dniu 31 marca 2018 r.</u>

Elementy, które powinna zawierać informacja przekazywana podmiotom:

1) nazwa i adres podmiotu obowiązanego do ponoszenia opłaty;
2) wysokość opłaty za dany kwartał zaokrąglona zgodnie z zasadami określonymi w art. 63 § 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2017 r. poz. 201 ze zm.);
3) sposób obliczenia opłaty (według wzoru z art. 272 ust. 8 ustawy – Prawo wodne);
4) termin wniesienia opłaty, który wynosi 14 dni od dnia doręczenia informacji;
5) numer rachunku bankowego urzędu gminy (miasta), na który należy wnieść opłatę;
6) w informacji należy pouczyć podmiot o tym, że: nieuiszczenie opłaty w terminie 14 dni od dnia doręczenia informacji będzie skutkowało wydaniem decyzji określającej wysokość opłaty stałej; możliwe jest złożenie do właściwego organu wykonawczego gminy reklamacji, gdy podmiot, któremu przekazano informację nie zgadza się z wysokością opłaty, w terminie 14 dni od dnia otrzymania informacji; o obowiązku uiszczenia opłaty niezależnie od złożenia reklamacji;
7) podpis wójta, burmistrza, prezydenta miasta lub osoby upoważnionej.

Podmioty zobowiązane do ponoszenia opłaty

Z art. 298 pkt 2 lit. a) – d) ustawy – Prawo wodne wynika, że opłatę za zmniejszenie naturalnej retencji są obowiązane ponosić 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.
Opłatę za zmniejszenie naturalnej retencji ponosi zarówno podmiot, który wykonywał roboty lub obiekty budowlane, które doprowadziły do zmniejszenia retencji, jak i podmiot, który co prawda nie doprowadził do zmniejszenia retencji wskutek wykonania robót lub obiektów budowlanych, jednakże sprawuje władztwo nad nieruchomością spełniającą przesłanki do objęcia opłatą, w sposób określony w art. 298 pkt 2 ustawy – Prawo wodne.

Zwolnienia przedmiotowe
Zgodnie z art. 269 ust. 2 Prawa wodnego - opłaty za zmniejszenie naturalnej retencji, nie ponosi się za jezdnie dróg publicznych oraz drogi kolejowe, z których wody opadowe lub roztopowe są odprowadzane do wód lub do ziemi przy pomocy urządzeń wodnych umożliwiających retencję lub infiltrację tych wód.
Do przesłanek, których łączne spełnienie skutkuje zwolnieniem z obowiązku ponoszenia opłaty za zmniejszenie retencji za jezdnie dróg publicznych (tj. części dróg przeznaczonych do ruchu pojazdów - art. 4 pkt 5 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz.U. z 2017 r. poz. 2222 ze zm.)) oraz za drogi kolejowe ustawodawca zaliczył:

1) wyposażenie jezdni dróg publicznych oraz dróg kolejowych w urządzenia wodne umożliwiające retencję lub infiltrację tych wód;
2) faktyczne odprowadzanie z jezdni dróg publicznych oraz dróg kolejowych do wód lub do ziemi, przy pomocy wspomnianych urządzeń, wód opadowych lub roztopowych.

Powyższe wyjaśnienia i opinie Wód Polskich stanowią interpretację przepisów Prawa wodnego, służącą wyjaśnieniu wątpliwości przedstawianych przez organy wykonawcze gmin, co do sposobu i zakresu ich stosowania, lecz nie rozstrzygają indywidualnej sprawy, która może się różnić od przedstawionego problemu.

Numer rachunku bankowego Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie, na który gminy przekazują wpływy z tytułu opłat za zmniejszenie naturalnej retencji terenowej:

16 1130 1017 0020 1510 6720 0153

Zgodnie z art. 299 ust. 5 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. ‑ Prawo wodne wpływy z tytułu opłat za zmniejszenie naturalnej retencji terenowej, o której mowa w art. 269 ust. 1 pkt 1 tej ustawy stanowią w 90% przychód Wód Polskich, a w 10% dochód budżetu właściwej gminy. Wpływy z tytułu w/w opłaty gminy przekazują na rachunek bankowy PGW Wody Polskie w terminie do końca następnego miesiąca po ich wpływie na rachunek bankowy właściwych urzędów gmin (miast).