

**Małgorzata Szalewska**

Uniwersytet Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy

szalewska@wp.pl

ORCID: 0000-0003-0092-0125

<https://doi.org/10.26881/gsp.2023.4.12>

## **Opłata retencyjna – nowy instrument ekonomiczny w gospodarowaniu wodami**

### **Wprowadzenie**

Wraz z wejściem w życie z dniem 1 stycznia 2018 r. ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne<sup>1</sup> pojawiły się w polskim porządku prawnym nowe instrumenty gospodarowania wodami ukierunkowane na realizację celów ochrony wód. Jednym z takich instrumentów jest tzw. opłata retencyjna. Opłata ta należy do kategorii opłat za usługi wodne i jako taka jest wyrazem implementacji do polskiego porządku prawnego jednej z podstawowych zasad ramowej dyrektywy wodnej<sup>2</sup>, to jest zasady zwrotu kosztów za usługi wodne. Element nowości przyjętych rozwiązań prawnych, skomplikowany stan regulacji prawnej, kolizja podstawowych wartości konstytucyjnych (prawo własności, zasada zrównoważonego rozwoju, ochrona środowiska) sprzyja wysokiemu poziomowi konfliktogenności wprowadzonej instytucji prawnej, co z kolei stawia pod znakiem zapytania realne możliwości skutecznego wykorzystania tego instrumentu przez organy administracji publicznej. Sytuacja ta uzasadnia konieczność doktrynalnej analizy wprowadzonych rozwiązań prawnych mającej na celu wyeksponowanie w szczególności elementów materialnoprawnych oraz zagadnień temporalnych.

### **1. Pojęcie opłaty retencyjnej**

Określenie „opłata retencyjna” ma charakter potoczny i stanowi pewnego rodzaju skrót myślowy odnoszący się do uregulowanej w art. 269 ust. 1 pkt 1 pr.wod. opłaty za zmniejszenie naturalnej retencji terenowej. Zgodnie z tym przepisem opłatę za usługi wodne uiszcza się także za: zmniejszenie naturalnej retencji terenowej na skutek wykonywania na nieruchomości o powierzchni powyżej 3500 m<sup>2</sup> robót lub obiektów

<sup>1</sup> Tekst jedn.: Dz. U. z 2023 r., poz. 1478 ze zm.; dalej: pr.wod.

<sup>2</sup> Dyrektywa 2000/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2000 r. ustanawiająca ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej (Dz. Urz. WE L 327 z 22.12.2000, s. 1, ze zm.).

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. Powstaje w związku z tym pytanie, czy zmniejszenie naturalnej retencji terenowej, na skutek opisanych w tym przepisie działań, stanowi usługę wodną w rozumieniu przepisów prawa wodnego. Zgodnie z art. 34 pkt 4 pr.wod. wykonywanie na nieruchomości o powierzchni powyżej 3500 m<sup>2</sup> 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, stanowi szczególne korzystanie z wód. Z kolei w myśl art. 35 ust. 1 i 3 pr.wod. usługi wodne polegają na zapewnieniu gospodarstwu domowemu, podmiotom publicznym oraz podmiotom prowadzącym działalność gospodarczą możliwości korzystania z wód w zakresie wykraczającym poza zakres powszechnego korzystania z wód, zwykłego korzystania z wód oraz szczególnego korzystania z wód i obejmują działania enumeratywnie wymienione w art. 35 ust. 3 pr.wod. (wśród działań tych nie wymienia się zmniejszenia naturalnej retencji terenowej). Porównanie treści art. 34 i 35 pr.wod. prowadzi do wniosku, że zmniejszenie naturalnej retencji terenowej na skutek wykonywania na nieruchomości o powierzchni powyżej 3500 m<sup>2</sup> 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, nie może być kwalifikowane do kategorii usług wodnych<sup>3</sup>. Jednocześnie ustawodawca w art. 269 pr.wod. *expressis verbis* przesądził, iż działania te stanowią przedmiot opłaty za usługi wodne. Należy w związku z tym przyjąć, iż kategoria normatywna opłat za usługi wodne jako instrumentu ekonomicznego służącemu gospodarowaniu wodami, wskazanego w art. 267 pkt 1 pr.wod., obejmuje swym zakresem usługi wodne wymienione w art. 268 ust. 1 pr.wod. oraz działania niestanowiące usług wodnych wymienione w art. 269 ust. 1 pr.wod.<sup>4</sup> Nie ulega wątpliwości, że opłata ta jest daniną publiczną i stanowi opłatę za korzystanie ze środowiska w rozumieniu art. 273 ust. 3 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska<sup>5</sup>.

<sup>3</sup> Odmienne J. Kostrzewska, *Wysokość opłat za zmniejszenie naturalnej retencji terenowej*, 17.01.2018, <https://prawodlasamorzadu.pl/2018-01-17-oplata-za-zmniejszenie-naturalnej-retencji-nowe-obowiazki-wojta-burmistrza-prezydenta-miasta> [dostęp: 7.02.2020] oraz K. Filipek [w:] K. Filipek, P. Michalski, M. Soberski, *Prawo wodne – analiza wybranych zagadnień*, Legalis 2022.

<sup>4</sup> Por. T. Grabarczyk [w:] M. Białek, D. Chojnacki, T. Grabarczyk, *Opłaty za usługi wodne w nowym prawie wodnym*, Legalis 2018.

<sup>5</sup> Tekst jedn.: Dz. U. z 2022 r., poz. 2556 ze zm.

## 2. Przesłanki materialnoprawne powstania obowiązku uiszczenia opłaty retencyjnej

Przedmiotem obowiązku opłatowego, o którym mowa w art. 269 ust. 1 pkt 1 pr.wod., jest zmniejszenie naturalnej retencji terenowej, ale wyłącznie wówczas, gdy stan ten stanowi skutek wykonywania na nieruchomości o powierzchni powyżej 3500 m<sup>2</sup> 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 ocenie Bartosza Rakoczego konstrukcja art. 269 ust. 1 pkt 1 pr.wod. pozwala na wyodrębnienie kryteriów obszarowych, przyczynowych i skutkowych determinujących powstanie obowiązku uiszczenia opłaty retencyjnej<sup>6</sup>. Przy czym autor ten do kryteriów obszarowych zalicza powierzchnię nieruchomości, jej lokalizację oraz procentowo określony poziom zajęcia nieruchomości, do kryterium przyczynowego – ściśle określone zachowanie, polegające na wykonywaniu ustawowo określonych obiektów lub robót, a do kryterium skutkowego – zmniejszenie naturalnej retencji.

Uważam za zasadne przyjęcie, iż przesłankami materialnoprawnymi obowiązku uiszczenia tzw. opłaty retencyjnej są: 1) odpowiednia powierzchnia i lokalizacja nieruchomości, 2) wykonywanie na terenie nieruchomości określonych czynności, 3) wyłączenie oznaczonej procentowo części powierzchni nieruchomości z powierzchni biologicznie czynnej.

Zgodnie z dyspozycją art. 269 ust. 1 pkt 1 pr.wod. opłata za zmniejszenie naturalnej retencji terenowej dotyczy wyłącznie nieruchomości o powierzchni powyżej 3500 m<sup>2</sup>. Oznacza to, że w przypadku nieruchomości o powierzchni 3500 m<sup>2</sup> i mniejszych, niezależnie od podejmowanych działań, obowiązek uiszczenia opłaty retencyjnej nie powstanie. Kluczowe dla ustalenia zaistnienia analizowanej przesłanki jest odniesienie się do pojęcia nieruchomości. Biorąc pod uwagę fakt, iż przepisy prawa wodnego nie definiują w szczególności sposób pojęcia nieruchomości dla potrzeb przedmiotowej regulacji prawnej, należy przyjąć, w myśl zasady wykładni systemowej, definicję zawartą w Kodeksie cywilnym, zgodnie z którą 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<sup>7</sup>. Ze względu na specyfikę opłaty, której przedmiotem jest zmniejszenie naturalnej retencji terenowej, odnosi się ona będzie wyłącznie do nieruchomości gruntowej, a więc części powierzchni ziemskiej stanowiącej odrębny przedmiot własności. W doktrynie i judykaturze prawa cywilnego na gruncie art. 46 § 1 k.c. ukształtowane zostały dwie zasadnicze koncepcje pojęcia nieruchomości gruntowej – koncepcja materialna (prawnorzeczowa)

<sup>6</sup> B. Rakoczy, *Opłata za usługi wodne w zakresie retencji – zagadnienia materialnoprawne*, „Samorząd Terytorialny” 2019, nr 5, s. 41.

<sup>7</sup> Art. 46 § 1 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (tekst jedn.: Dz. U. z 2023 r., poz. 1610; dalej: k.c.).

oraz formalna (wieczystoksięgowa). Zgodnie z koncepcją materialną nieruchomością jest jednolity fizycznie obszar gruntu należący do tego samego właściciela, graniczący ze wszystkich stron z gruntami należącymi do innych właścicieli, bez jakiegokolwiek nawiązywania do ksiąg wieczystych<sup>8</sup>. Według koncepcji formalnej czynnikiem wyodrębnienia nieruchomości w ujęciu prawnym, przez pryzmat przysługującego do niej prawa własności, jest księga wieczysta<sup>9</sup>. Nieruchomością gruntową w ujęciu wieczystoksięgowym jest część powierzchni ziemskiej, dla której urządzono księgę wieczystą. W utrwalonym orzecznictwie Sądu Najwyższego podkreśla się brak konkurencyjności wskazanych koncepcji z wyraźnym zaznaczeniem pierwszeństwa koncepcji formalnej – nieruchomością jest część powierzchni ziemskiej, dla której urządzono księgę wieczystą; natomiast w braku księgi wieczystej sąsiadujące ze sobą grunty należące do tego samego podmiotu stanowią jedną nieruchomość<sup>10</sup>. Gdy dla określonej nieruchomości zostanie założona księga wieczysta, obowiązuje reguła „jedna księga wieczysta – jedna nieruchomość”, odnosząca się także do graniczących ze sobą nieruchomości, które stanowią własność tej samej osoby, a ponadto do nieruchomości stanowiących całość gospodarczą, ale niegraniczących ze sobą<sup>11</sup>. *A contrario*, jeśli dla graniczących ze sobą lub stanowiących całość gospodarczą nieruchomości, których prawo własności przysługuje temu samemu podmiotowi, urządzono więcej niż jedną księgę wieczystą, mamy do czynienia z taką liczbą odrębnych nieruchomości, ile zostało urządzonych ksiąg wieczystych<sup>12</sup>.

Przenosząc powyższe ustalenia na grunt art. 269 ust. 1 pkt 1 pr.wod., należy wskazać, iż 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<sup>13</sup>. W przypadku gdy dla nieruchomości stanowiących całość gospodarczą lub będących przedmiotem własności przysługującej temu samemu podmiotowi urządzono kilka ksiąg wieczystych, przesłanka obszarowa powierzchni nieruchomości musi zostać ustalona w odniesieniu do każdej z tych nieruchomości z osobna.

Oprócz kryterium powierzchni, przesłanką ustalenia opłaty retencyjnej jest kryterium lokalizacji nieruchomości. Zgodnie z treścią art. 269 ust. 1 pkt 1 pr.wod. opłata ta

<sup>8</sup> Por. uchwała SN z dnia 27 grudnia 1994 r., III CZP 158/94, OSNC 1995, nr 4, poz. 59 oraz postanowienie SN z dnia 7 listopada 2003 r., V CK 396/02, LEX nr 381021.

<sup>9</sup> Por. S. Grzybowski [w:] *System prawa cywilnego*, t. 1: *Część ogólna*, red. W. Czachórski, S. Grzybowski, Wrocław 1985, s. 413.

<sup>10</sup> Uchwała SN z dnia 21 marca 2013 r., I CSK 278/11, LEX nr 1170209 oraz powołane tam orzecznictwo.

<sup>11</sup> *Ibidem*.

<sup>12</sup> Por. wyrok NSA z dnia 15 marca 2022 r., III OSK 794/21, LEX nr 3332384; wyrok WSA w Szczecinie z dnia 11 października 2018 r., II SA/Sz 738/18, LEX nr 2573105; wyrok WSA w Łodzi z dnia 27 listopada 2019 r., II SA/Łd 529/19, LEX nr 2751695.

<sup>13</sup> Odmiennie A. Sznajder, *Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 23 lutego 2022 r., III OSK 820/21 (częściowo aprobująca)*, „Radca Prawny” 2022, nr 3, s. 119.

ustalana jest wyłącznie w odniesieniu do nieruchomości znajdujących się na obszarach nieujętych w systemy kanalizacji otwartej lub zamkniętej. Pojęcie „obszar nieujęty w systemy kanalizacji otwartej lub zamkniętej” nie jest definiowane przez przepisy prawa wodnego, jak również nie ma definicji legalnej uregulowanej przez przepisy innych aktów prawnych. Jak słusznie zauważa zarówno Tymon Grabarczyk, jak i Bartosz Rakoczy, zgodnie z zakazem wykładni synonimicznej nie ma podstaw do utożsamiania pojęcia obszaru z pojęciem nieruchomości. Należy przyjąć, iż termin „obszar” użyty w art. 269 ust. 1 pkt 1 pr.wod. oznacza pewną część powierzchni ziemi, która jest większa od nieruchomości, dla której ustalana jest opłata retencyjna, i obejmuje również przyległe do tej nieruchomości tereny. Problem polega jednak na tym, że przepisy prawa wodnego nie dają jakichkolwiek wskazówek, zgodnie z którymi należałoby ten obszar wyznaczyć. Treść przepisu art. 269 ust. 1 pkt 1 pr.wod. wyraźnie natomiast wskazuje, że kryterium ujęcia w system kanalizacji odnosi się do obszaru, na którym znajduje się nieruchomość, a nie do samej nieruchomości. To z kolei nasuwa kolejne wątpliwości dotyczące konieczności włączenia danej nieruchomości w system kanalizacji. W ocenie Bartosza Rakoczego fizyczne włączenie nieruchomości do systemu kanalizacji nie stanowi kryterium oceny zaistnienia przesłanki powstania obowiązku uiszczenia opłaty retencyjnej<sup>14</sup>. Ocenie tej podlega jedynie ustalenie możliwości ujęcia wód opadowych i roztopowych w takie systemy, a nie ich faktyczne ujęcie<sup>15</sup>. Odmienne stanowisko prezentują Wody Polskie, wskazując, iż nieujęcie nieruchomości w funkcjonujące na danym obszarze systemy kanalizacji otwartej lub zamkniętej stanowi przesłankę dla zaistnienia obowiązku uiszczenia opłaty za zmniejszenie naturalnej retencji<sup>16</sup>. Stanowisko to w żaden sposób nie wynika jednak z literalnego brzmienia analizowanego przepisu. Jednocześnie organy administracji wodnej, odwołując się do pojęcia obszaru, wskazują, iż funkcjonowanie na terenie nieruchomości wewnętrznego systemu kanalizacji otwartej lub zamkniętej, służącego do odprowadzania wód opadowych lub roztopowych do wód lub urządzeń wodnych, nie jest wystarczające do stwierdzenia braku podstaw ustalenia opłaty retencyjnej (położenia nieruchomości na obszarze ujętym w system kanalizacji otwartej lub zamkniętej)<sup>17</sup>. Pogląd ten podzielają również sądy administracyjne<sup>18</sup>. Przepisy prawa wodnego nie definiują pojęcia systemu kanalizacyjnego (ani kanalizacji zamkniętej, ani otwartej). Biorąc pod uwagę językowy zakres tego pojęcia, należy przyjąć, iż przez system taki będziemy rozumieć układ powiązanych ze sobą elementów, mających określoną budowę i stanowiących uporządkowaną całość, przeznaczonych do odprowadzania ścieków lub wód opadowych

<sup>14</sup> B. Rakoczy, *Oplata za usługi wodne...*, s. 46.

<sup>15</sup> *Ibidem*.

<sup>16</sup> Zob. <https://wody.gov.pl/nasze-dzialania/oplaty-za-zmniejszenie-naturalnej-retencji/114-nieprzypisany/748-wyjasnienie-watpliwosci-dotyczacych-ustalania-oplaty-za-uslugi-wodne-za-zmniejszenie-naturalnej-retencji-terenowej-w-przypadku-gdy-wody-opadowe-lub-roztopowe-sa-odprowadzane-z-nieruchomosci-do-wod-lub-do-urzadzen-wodnych-przy-pomocy-wewnetrznego-systemu-kanalizacji-deszczowej-istniejacego-na-danej-nieruchomosci> [dostęp: 10.09.2023].

<sup>17</sup> *Ibidem*.

<sup>18</sup> Por. np. wyrok WSA w Szczecinie z dnia 8 listopada 2018 r., II SA/Sz 1736/18, CBOSA.

bądź też do oczyszczania ścieków<sup>19</sup>. Analiza przepisów prawa wodnego wskazuje, że ustawodawca w obrębie tego aktu prawnego posługuje się takimi określeniami, jak: system kanalizacji zbiorczej (por. m.in. art. 16 pkt 59, art. 35 ust. 3 pkt 7 pr.wod.), system kanalizacji deszczowej (por. m.in. art. 35 ust. 3 pkt 7, art. 75a, 80 pr.wod.) czy komunalna kanalizacja ogólnospławna (por. m.in. art. 80 pr.wod.), przy czym pojęcie systemu kanalizacji deszczowej używane jest zawsze w kontekście kanalizacji służącej do odprowadzania wód opadowych i roztopowych. Kierując się zasadą racjonalnego ustawodawcy, należałoby przyjąć, że użycie w art. 269 ust. 1 pkt 1 pr.wod. pojęcia systemów kanalizacji otwartej lub zamkniętej wskazuje, iż wolą ustawodawcy nie było zawężenie tego pojęcia do systemu kanalizacji deszczowej, lecz objęcie tym pojęciem również innych systemów, w tym m.in. kanalizacji ogólnospławnej czy kanalizacji zbiorczej. Oznacza to, że przesłanka położenia nieruchomości na obszarze nieujętych w systemy kanalizacji otwartej lub zamkniętej musi być analizowana w odniesieniu do jakiegokolwiek systemu kanalizacji, a nie tylko systemu kanalizacji deszczowej. Może to prowadzić do dość absurdalnych wniosków, że położenie nieruchomości na obszarze ujętym np. w system kanalizacji zbiorczej (służącej do odprowadzania ścieków) stanowić będzie przesłankę negatywną ustalenia opłaty retencyjnej, niezależnie od sposobu zagospodarowania wód opadowych lub roztopowych. W odmiennym kierunku kształtuje się w tym przypadku jednak linia orzecznicza sądów administracyjnych, które nie dostrzegając niuansów terminologicznych tekstu prawnego, utożsamiają pojęcie systemu kanalizacji otwartej lub zamkniętej z systemem kanalizacji deszczowej<sup>20</sup>.

Zgodnie z art. 269 ust. 1 pkt 1 pr.wod. przesłanką powstania obowiązku uiszczenia opłaty retencyjnej jest wykonywanie na nieruchomości 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. Oznacza to, że dla ustalenia opłaty retencyjnej konieczne jest stwierdzenie, czy na nieruchomości są lub były wykonywane roboty lub obiekty budowlane trwale związane z gruntem, w wyniku czego nastąpiło wyłączenie więcej niż 70% powierzchni nieruchomości z powierzchni biologicznie czynnej. O ile pojęcie obiektów budowlanych trwale związanych z gruntem ma ustalony zakres znaczeniowy w przepisach prawa budowlanego i podatkowego, o tyle niedookreślone pojęcie robót stanowi bardzo szeroką kategorię pojęciową. Zgodnie z art. 3 pkt 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane<sup>21</sup>, 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. Należy jednocześnie wskazać, iż na gruncie prawa budowlanego trwałe związanie z gruntem

<sup>19</sup> Por. znaczenie wyrazów „system” i „kanalizacja” [w:] *Uniwersalny słownik języka polskiego*, red. S. Dubisz, t. 2 i 4, Warszawa 2003, odpowiednio s. 233 i 619.

<sup>20</sup> Por. wyrok WSA w Szczecinie z dnia 6 grudnia 2018 r., II SA/Sz 1049/18, CBOSA; wyroki WSA w Bydgoszczy: z dnia 18 lutego 2020 r., II SA/Bd 1170/19; z dnia 29 czerwca 2020 r., II SA/Bd 110/20 i z dnia 29 lipca 2020 r., II SA/Bd 383/20, CBOSA; wyrok WSA w Łodzi z dnia 30 listopada 2021 r., II SA/Łd 702/21, CBOSA.

<sup>21</sup> Tekst jedn.: Dz. U. z 2023 r., poz. 682 ze zm.

jest cechą definicyjną tylko budynków i nie odnosi się do budowli i obiektów małej architektury. W przypadku art. 269 ust. 1 pkt 1 pr.wod. trwałe związanie z gruntem jest elementem wyodrębnienia tej kategorii obiektów budowlanych, a więc również budowli i obiektów małej architektury, których wykonywanie skutkuje zmniejszeniem naturalnej retencji terenowej. Kryterium to traci jednak na znaczeniu, biorąc pod uwagę fakt, że ustawodawca oprócz obiektów budowlanych trwale związanych z gruntem wskazuje jakiegokolwiek roboty, których wykonywanie skutkuje wyłączeniem powyżej 70% powierzchni nieruchomości z powierzchni biologicznie czynnej. Użycie przez ustawodawcę bezprzymiotnikowego określenia „roboty” wskazuje, iż możemy tu mieć do czynienia nie tylko z wykonywaniem wszelkich robót budowlanych (a więc również posadawianiem obiektów budowlanych niezwiązanych trwale z gruntem), ale w ogóle jakichkolwiek robót.

W praktyce orzeczniczej zwrócono uwagę, że wykładnia językowa art. 269 ust. 1 pkt 1 pr.wod. stwarza poważne problemy w odkodowaniu znaczenia użytego przez ustawodawcę pojęcia „wykonywanie”. Jak zauważył WSA w Bydgoszczy: „Nie sposób przesądzić bowiem, czy pojęcie to oznacza proces tworzenia obiektów budowlanych, czy proces ich użytkowania. Przy założeniu, że chodzi jedynie o stan istnienia robót budowlanych (ich trwania), przepis ten prowadzi do absurdalnej sytuacji, polegającej na założeniu, że jedynie trwanie robót budowlanych prowadzi do zmniejszenia naturalnej retencji, a już zakończenie ich do sytuacji takiej nie prowadzi”<sup>22</sup>. W ocenie tego sądu, dokonując wykładni analizowanego przepisu, konieczne jest sięgnięcie do zasad wykładni, zgodnie z którymi znaczenie przepisu zależy nie tylko od jego językowego sformułowania (kontekst językowy), ale także od treści innych przepisów (kontekst systemowy) oraz całego zestawu wyznaczników pozajęzykowych, takich jak cele, funkcje regulacji prawnej i przekonania moralne, co z kolei prowadzi do wniosku, że omawiany przepis zakłada konieczność ponoszenia opłaty za usługi wodne nie tylko w sytuacji prowadzenia robót budowlanych, ale też kiedy skutek uprzedniego powstania obiektów budowlanych trwale związanych z gruntem dochodzi do zmniejszenia naturalnej retencji terenowej<sup>23</sup>. Odmienne stanowisko przyjął WSA w Warszawie, wskazując, że opłatą określoną w art. 269 ust. 1 pkt 1 pr.wod. objęte są działania polegające na wykonywaniu robót lub obiektów budowlanych, a obowiązek ten ustaje w momencie zakończenia robót albo też ukończenia obiektu budowlanego<sup>24</sup>. Zdaniem tego sądu z językowej wykładni art. 269 ust. 1 pkt 1 pr.wod. nie wynika, że ustawodawca zakłada, iż zmniejszenie retencji następuje wyłącznie w czasie wykonywania robót czy obiektów budowlanych, a jedynie, że tylko w takiej sytuacji nakłada opłatę przewidzianą w tym przepisie. Pogląd ten nie został zaakceptowany przez Naczelny Sąd Administracyjny, który wskazał, że opłata uiszczana jest nie za wykonywanie robót budowlanych, ale za zmniejszenie naturalnej retencji terenowej, które jest skutkiem wykonywania

<sup>22</sup> Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 3 kwietnia 2019 r., II SA/Bd 1187/18, LEX nr 2665494.

<sup>23</sup> *Ibidem*.

<sup>24</sup> Wyrok WSA w Warszawie z dnia 30 października 2019 r., IV SA/Wa 1734/19, LEX nr 3073056. Tożsamy pogląd wyraża B. Rakoczy, *Opłata za usługi wodne...*, s. 43.

tych robót, co oznacza, że opłata powinna być naliczana za zmniejszenie retencji terenowej również po zakończeniu robót, o których mowa w art. 269 ust. 1 pkt 1 pr.wod.<sup>25</sup>

Kryterium kwalifikującym wykonywanie robót lub obiektów budowlanych na terenie nieruchomości jako elementu hipotezy normy prawnej zawartej w art. 269 ust. 1 pkt 1 pr.wod. jest ich skutek polegający na wyłączeniu powyżej 70% powierzchni nieruchomości z powierzchni biologicznie czynnej. Ustalenie powierzchni wyłączonego obszaru powinno nastąpić w odniesieniu do całej nieruchomości (w ujęciu wyczystostoksiegowym), a nie w odniesieniu do poszczególnych działek gruntu. Przepisy prawa wodnego nie definiują pojęcia „powierzchnia biologicznie czynna” ani nie wskazują kryteriów wyodrębnienia takiej powierzchni. Pojęciem bliskoznacznym, mającym definicję legalną, jest pojęcie „tereny biologicznie czynne”. Zgodnie z § 3 pkt 22 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie<sup>26</sup>, terenem biologicznie czynnym jest 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 m<sup>2</sup>, oraz wodę powierzchniową na tym terenie. Oznacza to, że terenem biologicznie czynnym, zgodnie z przytoczonym przepisem, jest: a) teren o nawierzchni urządzonej w sposób zapewniający naturalną vegetację roślin i retencję wód opadowych; b) 50% powierzchni tarasów i stropodachów o nawierzchni urządzonej w sposób zapewniający naturalną vegetację roślin i retencję wód opadowych; c) 50% innych powierzchni zapewniających naturalną vegetację roślin (ale już niekoniecznie retencję wód opadowych), o powierzchni nie mniejszej niż 10 m<sup>2</sup>; d) wody powierzchniowe. Przyjęcie definicji zawartej w rozporządzeniu w sprawie warunków technicznych do oceny zaistnienia przesłanki powstania obowiązku uiszczenia opłaty retencyjnej uważam za błędne. Pojęcie terenu biologicznie czynnego zostało w tym przypadku zdefiniowane w akcie wykonawczym, przy czym aktem upoważniającym do jego wydania nie jest prawo wodne, lecz prawo budowlane. W teorii prawa powszechnie przyjmuje się ograniczony zakres obowiązywania definicji zawartej w aktach podustawowych wyłącznie w relacji do tego aktu<sup>27</sup>. Znajduje to potwierdzenie w § 149 Zasad techniki prawodawczej<sup>28</sup>, zgodnie z którym w akcie normatywnym niższym rangą niż ustawa bez upoważnienia ustawowego nie formułuje się definicji ustalających znaczenie określeń ustawowych; w szczególności w akcie wykonawczym nie formułuje się definicji, które ustalałyby znaczenia określeń zawartych w ustawie upoważniającej. Tym bardziej definicje zawarte w akcie wykonawczym do jednej ustawy nie mogą być uznawane za wiążące definicje legalne

<sup>25</sup> Wyrok NSA z dnia 19 czerwca 2020 r., II OSK 212/20, LEX nr 3028533.

<sup>26</sup> Tekst jedn.: Dz. U. z 2022 r., poz. 1225.

<sup>27</sup> S. Wronkowska, M. Zieliński, *Problemy i zasady redagowania tekstów aktów prawnych*, Warszawa 1993, s. 119; G. Wierczyński, *Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz*, Warszawa 2016, s. 695.

<sup>28</sup> Załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r., poz. 283).



służące ustaleniu treści wyrażen użytych w innej ustawie. Oznacza to, że dla ustalenia hipotezy normy prawnej zawartej w art. 269 ust. 1 pkt 1 pr.wod. organ administracji publicznej będzie musiał, opierając się na przyjętych zasadach wykładni (w tym wykładni językowej), każdorazowo ustalić zakres znaczeniowy pojęcia powierzchni biologicznie czynnej i wykazać, że na skutek podjętych przez podmiot zobowiązany działań nastąpiło wyłączenie powyżej 70% tej powierzchni.

Zgodnie z art. 269 ust. 2 pr.wod. opłaty retencyjnej 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. Wskazane wyłączenie przedmiotowe obowiązku uiszczenia opłaty retencyjnej odnosi się wyłącznie do kategorii dróg publicznych i nie obejmuje całości drogi, tylko wyraźnie wskazany jej element, a mianowicie jezdnię. Zgodnie z art. 1 ustawy o drogach publicznych<sup>29</sup> drogą publiczną jest droga zaliczona na podstawie tej ustawy do jednej z kategorii dróg (krajowe, wojewódzkie, powiatowe, gminne), z której może korzystać każdy, zgodnie z jej przeznaczeniem, z ograniczeniami i wyjątkami określonymi w przepisach prawa. Z kolei jezdnią jest część drogi przeznaczona do ruchu pojazdów. Nie stanowią jezdni: pobocza, pasy awaryjne, chodniki, pasy przeznaczone do ruchu pieszych, ścieżki rowerowe, zatoki autobusowe lub postojowe, a przy drogach dwujezdniowych – również pasy dzielące jezdnie. Oznacza to, że opłata retencyjna jest ustalana i pobierana na ogólnych zasadach za drogi wewnętrzne oraz wszystkie elementy dróg publicznych, z wyjątkiem jezdni.

### 3. Opłata retencyjna – zagadnienia temporalne

Opłata retencyjna stanowi nowy instrument prawny, nieznanym wcześniej – przed wejściem w życie prawa wodnego – polskiemu porządkowi prawnemu. W związku z powyższym powstaje istotna kwestia odniesienia obowiązku opłatowego do stanu faktycznego powstałego przed wejściem w życie ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne. Szczególnie istotne, zarówno pod względem teoretycznym, jak i praktycznym, stało się zagadnienie korelacji obowiązku opłatowego z powstałym przed 1 stycznia 2018 r. stanem wykonywania na nieruchomości o powierzchni powyżej 3500 m<sup>2</sup> 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. Innymi słowy, powstaje pytanie, czy obowiązek opłatowy, o którym mowa w art. 269 ust. 1 pkt 1 pr.wod., odnosi się wyłącznie do sytuacji, w której po dniu 1 stycznia 2018 r. wykonywano na nieruchomości roboty lub obiekty budowlane trwale związane z gruntem, mające wpływ na zmniejszenie naturalnej retencji w zakresie wskazanym w tym przepisie, czy również do sytuacji, w której retencja ta uległa

<sup>29</sup> Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (tekst jedn.: Dz. U. z 2023 r., poz. 645 ze zm.).

zmniejszeniu w sposób wskazany w analizowanym przepisie, na skutek robót prowadzonych przed 1 stycznia 2018 r., i stan ten (zmniejszonej retencji) trwa nadal.

Problem oddziaływania nowych regulacji prawnych na stany faktyczne bądź zdarzenia, które nastąpiły pod rządami dawnego prawa, jest analizowany w nauce prawa w zakresie problematyki prawa intertemporalnego. Prawo to obejmuje przepisy zawierające normy (reguły intertemporalne) służące rozgraniczeniu zakresów czasowych zastosowania reżimów dawnego i nowego prawa oraz określenia wpływu nowej regulacji prawnej na stany faktyczne i stosunki prawne powstałe pod rządami regulacji dotąd obowiązującej<sup>30</sup>. Rozstrzygnięcia intertemporalne można scharakteryzować za pomocą trzech zasad: 1) zasady bezpośredniego działania prawa (od chwili wejścia w życie nowego prawa wyznacza ono sytuacje prawne także z elementem dawnym); 2) zasady dalszego działania prawa (prawo dawne, mimo wejścia w życie prawa nowego, wyznacza sytuacje prawne określonego podmiotu); 3) zasady wyboru prawa<sup>31</sup>.

W ramach rozstrzygnięcia „bezpośredniego działania prawa nowego” Tomasz Pietrzykowski proponuje podział przepisów na: 1) przepisy prospektywne (wiążące skutki prawne jedynie z faktami przyszłymi, tj. zachodzącymi po ich wejściu w życie); 2) przepisy retroaktywne (wiążące skutki prawne ze zdarzeniami/faktami zaszłymi również przed ich wejściem w życie); 3) przepisy retrospektywne (wiążące skutki prawne ze zdarzeniami/faktami trwającymi w chwili zyskania przez te przepisy mocy obowiązującej, tj. z takimi zdarzeniami czy faktami, których realizacja rozpoczęła się, lecz jeszcze nie zakończyła pod rządami poprzednio obowiązujących przepisów)<sup>32</sup>. Jednocześnie w doktrynie podkreśla się, że normatywne uregulowanie zagadnień temporalnych jest obowiązkiem prawodawcy, wynikającym zarówno z Zasad techniki prawodawczej, jak i z zasad konstytucyjnych<sup>33</sup>. Zdaniem Grzegorza Wierczyńskiego, nakaz wyraźnego rozstrzygnięcia zagadnień intertemporalnych przez samego prawodawcę wynika również z tego, że w polskim systemie prawnym nie obowiązuje żadna ogólna zasada czy domniemanie bezpośredniego działania prawa nowego<sup>34</sup>. Jak zauważa Trybunał Konstytucyjny, „obiegowo przyjmowana teza, jakoby istniało swoiste „domniemanie” przemawiające za bezpośrednim działaniem prawa nowego, jest obecnie znacznym konstytucyjnym uproszczeniem”<sup>35</sup>.

Odnosząc powyższe ustalenia do analizowanej kwestii opłaty retencyjnej, należy w pierwszej kolejności wskazać na brak przepisów intertemporalnych w tym zakresie. Brak wyraźnego i jednoznacznego rozstrzygnięcia zagadnień intertemporalnych przez ustawodawcę powoduje konieczność każdorazowego rozwiązania tego zagadnienia w procesie stosowania prawa przez organy administracji publicznej i sądy administracyjne w przypadku procedury sądowej kontroli rozstrzygnięć organów

<sup>30</sup> M. Kamiński, *Prawo administracyjne intertemporalne*, Warszawa 2011, s. 16–17.

<sup>31</sup> J. Mikołajewicz, *Prawo intertemporalne w państwie prawnym*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2015, z. 4, s. 23.

<sup>32</sup> T. Pietrzykowski, *Wsteczne działanie prawa i jego zakaz*, Kraków 2003, s. 122–123.

<sup>33</sup> G. Wierczyński, *Redagowanie i ogłaszanie...*, s. 229–233.

<sup>34</sup> *Ibidem*, s. 232.

<sup>35</sup> Wyrok TK z dnia 9 czerwca 2003 r., SK 12/03, OTK-A 2003, nr 6, poz. 51.

administracyjnych. Pięcioletni okres stosowania przepisów prawa wodnego wskazuje na daleko idące rozbieżności w ocenie skutków prawnych wprowadzonych regulacji.

W ocenie m.in. Wojewódzkich Sądów Administracyjnych w Bydgoszczy<sup>36</sup> i w Gdańsku<sup>37</sup> art. 269 ust. 1 pkt 1 pr.wod. stanowi podstawę obowiązku opłatowego w odniesieniu do nieruchomości, na której zmniejszenie naturalnej retencji terenowej nastąpiło w wyniku działań, które nastąpiły przed dniem 1 stycznia 2018 r. W ocenie tych sądów w ustawie brak jest wyraźnego zastrzeżenia, iż przedmiotowa opłata odnosi się wyłącznie do nieruchomości, na których do zmniejszenia naturalnej retencji terenowej doszło w wyniku działań, które nastąpiły już po wejściu ustawy w życie, tj. po dniu 1 stycznia 2018 r. Pomimo iż objęcie tego rodzaju opłatą nieruchomości, na których przed dniem 1 stycznia 2018 r. podjęto działania, o których mowa w art. 269 ust. 1 pkt 1 pr.wod., pociągające za sobą zmniejszenie naturalnej retencji terenowej, jest pewnego rodzaju regresem w sytuacji prawnej ich właścicieli, zdaniem sądu „zastosowanie po dniu 1 stycznia 2018 r. przepisu art. 269 ust. 1 pkt 1 pr.wod. do stanów faktycznych, ukształtowanych przez zdarzenia, mające miejsce przed dniem 1 stycznia 2018 r., nie narusza zakazu nieretroakcji prawa, albowiem należy przypisać mu wymiar retrospektywny, to znaczy w uprawniony sposób regulujący takie skutki zdarzeń sprzed 1 stycznia 2018 r., które w oczywisty sposób mają charakter trwały i ciągły, utrzymując się po 1 stycznia 2018 r.”<sup>38</sup>. W ocenie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku zmniejszenie naturalnej retencji terenowej nie jest zdarzeniem zamkniętym i stanowi trwały uszczerbek w potencjale retencyjnym nieruchomości, co upoważnia ustawodawcę do powiązania utrzymywania takiego stanu z nałożeniem na właściciela nieruchomości obowiązku dokonywania stosownych rekompensat, mających postać opłat, w celu skłonienia właścicieli nieruchomości do oceny celowości dalszego utrzymywania stanu wprawdzie legalnego, niemniej stojącego w kolizji z potrzebami gospodarki wodnej, zgromadzenia funduszy na sfinansowanie szeroko pojętych działań służących zniwelowaniu skutków zmniejszania retencji terenowej czy też szerzej – poprawie gospodarki wodnej. Ważnym interesem publicznym, który przemawia za takim rozwiązaniem, są potrzeby gospodarki wodnej – utrzymywanie prawidłowej retencji wodnej. Odmiennej wykładni obowiązujących przepisów dokonał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 30 października 2019 r.<sup>39</sup> oraz Naczelny Sąd Administracyjny<sup>40</sup>. Sądy te podkreśliły w szczególności, iż brak było przeszkód do retroaktywnego działania normy art. 269 ust. 1 pkt 1 pr.wod., ale wymagałoby to wyraźnej regulacji ze strony ustawodawcy, której to w ich ocenie brakuje. W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego nie jest do pogodzenia z zasadą demokratycznego państwa prawnego z art. 2 Konstytucji RP i wywodzonym z niej zakazem retroaktywności prawa to, że ustawodawca bez szczególnego powodu i wyraźnej regulacji ustawowej

<sup>36</sup> Por. wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 3 kwietnia 2018 r., II SA/Bd 1187/18, oraz z dnia 18 lutego 2020 r., II SA/Bd 1172/19, CBOSA.

<sup>37</sup> Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 22 lipca 2021 r., III SA/Gd 291/21, LEX nr 3224192.

<sup>38</sup> *Ibidem*.

<sup>39</sup> IV SA/Wa 1734/19, CBOSA.

<sup>40</sup> Wyrok NSA z dnia 19 czerwca 2020 r., II OSK 212/20, CBOSA.

nakładał obowiązek uiszczania daniny publicznej w związku ze zdarzeniem, które nastąpiło przed wprowadzeniem danej opłaty publicznej. W pełni podzielam stanowisko zajęte przez Naczelnego Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 19 czerwca 2020 r. Uważam, że za jego przyjęciem przemawia również całokształt regulacji prawnej zawartej w prawie wodnym odnośnie do uwarunkowań prawnych zmniejszenia naturalnej retencji terenowej. Nie sposób stracić z pola widzenia faktu, że dopiero od momentu wejścia w życie prawa wodnego wykonywanie na nieruchomości o powierzchni powyżej 3500 m<sup>2</sup> 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, uznane zostało przez ustawodawcę za szczególne korzystanie z wód (art. 34 pkt 4 pr.wod.). To właśnie ten szczególny sposób korzystania z wód stanowi *causa* opłaty retencyjnej, jako opłaty za korzystanie z zasobów środowiska<sup>41</sup>. Biorąc pod uwagę fakt, że do dnia 31 grudnia 2017 r. wykonywanie na nieruchomości o powierzchni powyżej 3500 m<sup>2</sup> 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, nie było prawnie kwalifikowane, w tym w szczególności jako szczególne korzystanie z wód, nie sposób przyjąć, że może stanowić obecnie przedmiot obowiązku opłatowego, w sytuacji braku wyraźnego i jednoznacznego przepisu prawa w tym zakresie. W świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego kwestię intertemporalną o tyle tylko rozwiązuje się, optując za zasadą stosowania ustawy nowej, o ile przemawia za tym konieczność ochrony innych konstytucyjnie uznanych praw, wartości czy interesów, i pod warunkiem zastosowania procedur umożliwiających zainteresowanym dostosowanie się do zaistniałej sytuacji, co w analizowanej sytuacji nie nastąpiło<sup>42</sup>.

## Podsumowanie

Wprowadzenie do porządku prawnego nowych rozwiązań prawnych, choćby najbardziej słusznych, uzasadnionych i koniecznych nie zwalnia prawodawcy z zachowania najwyższych standardów legislacyjnych, stanowiących podstawowy instrument realizacji zasady demokratycznego państwa prawa i wywodzonych z niej zasad zaufania obywateli do państwa czy pewności prawa.

Pozostającą poza wszelką dyskusją konieczność ochrony środowiska, w tym ochrony ilościowej i jakościowej zasobów wody, poprzez wprowadzenie mechanizmów

<sup>41</sup> Odnośnie do korzystania z zasobów naturalnych jako przedmiotu opłaty zob. M. Szalewska, *Wzajemność świadczeń w konstrukcji opłat za korzystanie ze środowiska* [w:] *Prawo zarządzania środowiskiem – aspekty sprawiedliwości ekologicznej*, red. M. Nyka, T. Bojar-Fijałkowski, Gdańsk 2017, s. 157 i nn.

<sup>42</sup> Por. wyrok TK z dnia 15 września 1998 r., K 10/98, OTK 1998, nr 5, poz. 64.

reglamentacyjnych (zgód wodnoprawnych), fiskalnych (opłaty) czy sankcyjnych (kary pieniężne) nie może stanowić uzasadnienia do permanentnego naruszania porządku prawnego charakterystycznego dla demokratycznego państwa prawa, wyrażającego się w obowiązku państwa przestrzegania zasad poprawnej legislacji. Mnożące się wątpliwości prawne, niejasność sytuacji prawnej adresatów norm prawnych, niepewność co do właściwości odpowiednich przepisów prawa nie tylko podważa poczucie bezpieczeństwa prawnego jednostki, ale godzi również w dobra i wartości będące przedmiotem ochrony przyjętych rozwiązań prawnych, poddając w wątpliwość ich zasadność i konieczność respektowania określonych reguł.

Zarówno poddanie określonych robót, powodujących zmniejszenie naturalnej retencji terenowej, reglamentacji administracyjnoprawnej poprzez konieczność uzyskania zgody wodnoprawnej, jak i wprowadzenie mechanizmu opłatowego za szczególne korzystanie z wód, którego skutkiem jest zmniejszenie naturalnej retencji terenowej, jako rozwiązania nowe (i co do zasady słuszne) powinny być oparte na jasnych i bezspornych kryteriach prawnych, w sposób precyzyjny i niebudzący wątpliwości wyrażonych przez prawodawcę, czego z całą pewnością nie można odnieść do obowiązującego stanu prawnego. Jak słusznie zauważa Jarosław Mikołajewicz, pewność prawa stanowiąca w niektórych poglądach pozytywistycznych najwyższą jego wartość, której przyporządkowane jest bezpieczeństwo prawne wyrażające się przede wszystkim w ochronie zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, znajduje swój wyraz w obowiązku niezaskakiwania adresatów norm prawnych nowymi regulacjami oraz obowiązku działania organów władzy publicznej w sposób lojalny, staranny oraz adekwatny do realnych potrzeb społecznych w przypadku wprowadzania zmian prawa<sup>43</sup>.

## Literatura

- Filipek K. [w:] K. Filipek, P. Michalski, M. Soberski, *Prawo wodne – analiza wybranych zagadnień*, Legalis 2022.
- Grabarczyk T. [w:] M. Białek, D. Chojnacki, T. Grabarczyk, *Opłaty za usługi wodne w nowym prawie wodnym*, Legalis 2018.
- Grzybowski S. [w:] *System prawa cywilnego*, t. 1: *Część ogólna*, red. W. Czachórski, S. Grzybowski, Wrocław 1985.
- Kamiński M., *Prawo administracyjne intertemporalne*, Warszawa 2011.
- Kostrzewska J., *Wysokość opłat za zmniejszenie naturalnej retencji terenowej*, 17.01.2018, <https://prawodlasamorządu.pl/2018-01-17-oplata-za-zmniejszenie-naturalnej-retencji-nowe-obowiazki-wojta-burmistrza-prezydenta-miasta> [dostęp: 7.02.2020].
- Mikołajewicz J., *Prawo intertemporalne w państwie prawnym*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2015, z. 4.
- Pietrzykowski T., *Wsteczne działanie prawa i jego zakaz*, Kraków 2003.
- Rakoczy B., *Opłata za usługi wodne w zakresie retencji – zagadnienia materialnoprawne*, „Samorząd Terytorialny” 2019, nr 5.

<sup>43</sup> J. Mikołajewicz, *Prawo intertemporalne...*, s. 25.

- Szalewska M., *Wzajemność świadczeń w konstrukcji opłat za korzystanie ze środowiska* [w:] *Prawo zarządzania środowiskiem – aspekty sprawiedliwości ekologicznej*, red. M. Nyka, T. Bojar-Fijałkowski, Gdańsk 2017.
- Sznajder A., *Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 23 lutego 2022 r., III OSK 820/21 (częściowo aprobowująca)*, „Radca Prawny” 2022, nr 3.
- Uniwersalny słownik języka polskiego*, red. S. Dubisz, t. 2 i 4, Warszawa 2003.
- Wierczyński G., *Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz*, Warszawa 2016.
- Wronkowska S., Zieliński M., *Problemy i zasady redagowania tekstów aktów prawnych*, Warszawa 1993.

## Streszczenie

*Małgorzata Szalewska*

### Opłata retencyjna – nowy instrument ekonomiczny w gospodarowaniu wodami

Jednym z instrumentów ekonomicznych gospodarowania wodami jest w prawie polskim opłata za zmniejszenie naturalnej retencji terenowej na skutek wykonywania na nieruchomości o powierzchni powyżej 3500 m<sup>2</sup> 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. Wprowadzenie obowiązku opłatowego w powyższym zakresie stanowi nieznaną, przed wejściem w życie ustawy – Prawo wodne, rozwiązanie prawne. Przedmiotem opracowania jest analiza przesłanek materialnoprawnych oraz zagadnień temporalnych związanych z konstrukcją opłaty retencyjnej, ze szczególnym uwzględnieniem wątpliwości i rozbieżności interpretacyjnych obowiązujących przepisów prawa.

**Słowa kluczowe:** opłata, retencja, gospodarowanie wodami, pewność prawa.

## Summary

*Małgorzata Szalewska*

### Retention charge – a new economic instrument in water management

One of the economic instruments of water management in Polish law is a fee for the reduction of natural terrain retention as a result of carrying out, on a property with an area of more than 3,500 m<sup>2</sup>, works or construction facilities permanently connected to the ground, which have the effect of reducing this retention by excluding more than 70% of the area of the property from the biologically active surface in areas not covered by open or closed sewage systems. The introduction of a fee obligation, to the above extent, is an unknown legal solution, prior to the entry into force of the Water Law Act. The subject of the study is an analysis of the material and temporal premises and issues related to the construction of the retention fee, with particular emphasis on the doubts and discrepancies in the interpretation of the applicable provisions of the law.

**Keywords:** charge, retention, water management, legal certainty.