

Wyrok

Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku

z dnia 1 sierpnia 2018 r.

II SA/Gd 297/18

Przesłanki poboru opłaty za usługi wodne.

TEZA aktualna

Obowiązek ponoszenia opłat nie powstaje w przypadku odprowadzania wód opadowych lub roztopowych do ziemi. Dlatego też istnienie urządzeń wodnych składających się na otwarte lub zamknięte systemy kanalizacji deszczowej jest niezbędne dla możliwości ustalenia opłaty za usługę odprowadzania wód opadowych lub roztopowych do wód. Musi to się zatem odbywać nie powierzchniowo, ale przy pomocy urządzeń kanalizacyjnych, co czyni z ich istnienia warunek niezbędny dla ustalenia opłaty. O ile pozwolenie wodnoprawne jest źródłem danych niezbędnych do ustalenia wysokości opłaty stałej, o tyle samo jego istnienie nie jest warunkiem wystarczającym do ziszczenia się przesłanek do określenia tej opłaty.

UZASADNIENIE

Skład orzekający

Przewodniczący: Sędzia WSA Dorota Jadwiszczok.

Sędziowie WSA: Mariola Jaroszevska (spr.), Asesor Magdalena Dobek-Rak.

Sentencja

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku po rozpoznaniu w dniu 1 sierpnia 2018 r. w Gdańsku na rozprawie sprawy ze skargi Skarbu Państwa - Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad na decyzję Dyrektora Zarządu Zlewni Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie z dnia 17 kwietnia 2018 r. nr (...) w przedmiocie opłaty stałej za odprowadzanie wód opadowych i roztopowych

1. uchyla zaskarżoną decyzję,
2. zasądza od Dyrektora Zarządu Zlewni Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie na rzecz skarżącego Skarbu Państwa - Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad kwotę 580 (pięćset osiemdziesiąt) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania.

Uzasadnienie faktyczne

A. wniósł do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku skargę na decyzję Dyrektora Zarządu Zlewni Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie z dnia 17 kwietnia 2018 r., którą określono A. Oddział w G. opłatę stałą za odprowadzanie do wód - wód opadowych lub roztopowych ujętych w otwarte lub zamknięte systemy kanalizacji deszczowej służące do

odprowadzania opadów atmosferycznych albo systemy kanalizacji zbiorczej w granicach administracyjnych miast, w wysokości 84 zł za okres od 1 stycznia 2018 r. do 31 grudnia 2018 r.

Zaskarżona decyzja została wydana w następującym stanie faktycznym i prawnym.

Decyzją z 4 marca 2016 r. wydaną na podstawie art. 140 ust. 2 pkt 1 w związku z art. 37 pkt 2, art. 122 ust. 1 pkt 1-3, art. 127 ust. 3 i 5, art. 128 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. - Prawo wodne (Dz. U. z 2005 r. Nr 239, poz. 2019 z późn. zm.) Starosta udzielił A., Oddział w G. pozwolenia wodnoprawnego na odprowadzanie wód opadowych i roztopowych z odcinka drogi krajowej nr (...) (odcinek (...)) m.in. do:

- wód Strugi S. wylotem W4 w ilości $Q_h \max = 232,56 \text{ m}^3/\text{h}$,

- wód Strugi S. wylotem W5 w ilości $Q_h \max = 100,33 \text{ m}^3/\text{h}$.

Ponadto organ ten udzielił pozwolenia na wykonanie urządzeń wodnych - rowów przydrożnych oraz wylotów wód opadowych i roztopowych (m.in. W4 i W5). Pozwolenia wodnoprawnego w wyżej wymienionym zakresie udzielono stronie do 4 marca 2026 r.

Pismem z 23 marca 2018 r. Dyrektor Zarządu Zlewni Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie, stanowiącym informację roczną ustalającą wysokość opłaty stałej za usługi wodne, na podstawie art. 271 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. - Prawo wodne (Dz. U. z 2017 r. poz. 1566 z późn. zm.) zwanej dalej ustawą - Prawo wodne z 2017 r., ustalił A. Oddział w G. za okres od 1 stycznia 2018 r. do 31 grudnia 2018 r. opłatę stałą za odprowadzanie wód opadowych lub roztopowych do wód w wysokości 84 zł. Ustalając opłatę organ wskazał, że jej wysokość została obliczona jako iloczyn jednostkowej stawki opłaty wynoszącej 2,50 zł, czasu wyrażonego w dniach wynoszącego 365 dni i maksymalnego zrzutu określonego w ww. pozwoleniu wodnoprawnym w ilości $332,89 \text{ m}^3/\text{h}$ i wynoszącego po przeliczeniu $0,092469444 \text{ m}^3/\text{s}$.

W złożonej reklamacji skarżący wskazał, powołując się na art. 268 ust. 1 pkt 3 lit. a i art. 271 ust. 1 pkt 3a ustawy - Prawo wodne z 2017 r., że opłatę za usługi wodne uiszcza się wówczas, gdy istnieje system odwodnienia za pośrednictwem którego następuje odprowadzanie wód opadowych lub roztopowych, nie zaś za sam fakt posiadania pozwolenia wodnoprawnego, gdyż nie jest to jednoznaczne z funkcjonowaniem wskazanego w niej systemu. Skarżący wyjaśnił, że pozwolenie wodnoprawne uzyskuje się na wczesnym etapie procesu inwestycyjnego, przed uzyskaniem pozwolenia na budowę. Inwestycja związana z rozbudową drogi krajowej nr (...) na odcinku (...) nie została zrealizowana, projektowany układ odwodnień i wyloty nie istnieją. W tej sytuacji naliczona opłata jest bezzasadna.

Po rozpoznaniu reklamacji Dyrektor Zarządu Zlewni Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie uznał ją za niezasadną i na podstawie art. 273 ust. 6 w zw. z art. 14 ust. 2 i 6 ustawy - Prawo wodne z 2017 r., w decyzji z 17 kwietnia 2018 r., określił A. Oddział w G. za okres od 1 stycznia 2018 r. do 31 grudnia 2018 r. opłatę stałą za odprowadzanie do wód - wód opadowych i roztopowych w wysokości 84 zł.

W uzasadnieniu rozstrzygnięcia organ powołując się na art. 271 ust. 2 ustawy - Prawo wodne z 2017 r. wskazał, że powyższy przepis obligował go do ustalenia wysokości opłaty stałej za odprowadzanie wód opadowych lub roztopowych do wód na podstawie określonych w pozwoleniu wodnoprawnym maksymalnych ilości wód dopuszczonych do zrzutu. Organ nie ustosunkował się natomiast do podstawowego zarzutu reklamacji o całkowitej niezasadności

naliczania opłat w sytuacji nieistnienia instalacji, za pośrednictwem której możliwy byłby zrzut wód opadowych i roztopowych do wód.

W skardze na powyższą decyzję A. (dalej: A.) domagał się uchylecia w całości zaskarżonej decyzji. Zarzucił naruszenie przepisów:

- prawa materialnego, tj. art. 268 ust. 1 pkt 3a ustawy - Prawo wodne poprzez jego nadinterpretację i uznanie, że sam fakt posiadania pozwolenia wodnoprawnego dla planowanej inwestycji drogowej, w sytuacji jej niezrealizowania, uzasadnia naliczenie opłaty stałej za odprowadzanie wód opadowych i roztopowych,
- prawa procesowego - art. 77 § 1 k.p.a. poprzez jego niezastosowanie i nie rozpatrzenie całego materiału dowodowego w sposób wyczerpujący.

Skarżący zakwestionował stanowisko organu, według którego opłatę stałą ustala się na podstawie obowiązującego pozwolenia wodnoprawnego w oderwaniu do ustalonego stanu faktycznego. Zdaniem skarżącego przepisy prawa nie uzależniają ustalenia opłaty stałej od etapu realizacji przedsięwzięcia i jednoznacznie wiążą taką możliwość z istnieniem odpowiedniego układu odprowadzającego oraz jego funkcjonowaniem. Skarżący podkreślił ponownie, że faktycznie jest beneficjentem pozwolenia wodnoprawnego na odprowadzenie wód opadowych lub roztopowych do wód w związku z realizacją inwestycji drogowej na odcinku (...), jednak dopiero w bieżącym roku rozpoczęto realizację przedsięwzięcia. W konsekwencji, nie istnieje system odwodnień, który umożliwiłby odprowadzanie wód opadowych lub roztopowych do środowiska, a zatem nie można żądać opłaty za usługi wodne, które nie są realizowane.

W odpowiedzi na skargę organ wniósł o jej oddalenie, podtrzymując swoje stanowisko wyrażone w uzasadnieniu zaskarżonej decyzji. Zdaniem organu posiadanie pozwolenia wodnoprawnego stwarza możliwość korzystania z analizowanej usługi wodnej w zakresie określonym w tym pozwoleniu. Na wysokość opłaty stałej nie ma więc wpływu to, czy rzeczywiście jest prowadzona działalność związana z korzystaniem z wód i w jakim zakresie ona następuje. Znaczenie ma tylko treść pozwolenia wodnoprawnego. W konsekwencji, bez znaczenia jest również stan faktyczny w zakresie realizacji przedsięwzięcia, z którym związana jest usługa wodna, czy etap realizacji inwestycji. Opłata stała, którą wymierzono skarżącemu stanowi niejako utrzymanie w gotowości środowiska do przyjęcia wód opadowych lub roztopowych a prawidłowe jej naliczenie umożliwia posiadane przez ten podmiot pozwolenie wodnoprawne, które określa zakres szczególnego korzystania z wód - maksymalne ilości wód, które mogą zostać odprowadzone do środowiska.

Uzasadnienie prawne

Rozpoznając skargę Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku zważył, co następuje:

Kontrola legalności zaskarżonej w niniejszej sprawie decyzji Dyrektora Zarządu Zlewni Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie z dnia 17 kwietnia 2018 r., polegająca na badaniu zgodności z prawem postępowania prowadzonego przez organ administracji oraz wydanego w jego wyniku rozstrzygnięcia, doprowadziła sąd do wniosku, że wydano ją z naruszeniem przepisów postępowania administracyjnego, które miało istotny wpływ na wynik sprawy oraz z naruszeniem prawa materialnego, co miało wpływ na wynik sprawy. Stosownie zaś do art. 145 § 1 pkt 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2018 r. poz. 1302) zwanej dalej p.p.s.a., sąd uwzględniając skargę na

decyzję lub postanowienie uchyla je w całości albo w części, jeżeli stwierdzi naruszenie prawa materialnego, które miało wpływ na wynik sprawy (pkt a), naruszenie prawa dające podstawę do wznowienia postępowania administracyjnego (pkt b) bądź inne naruszenie przepisów postępowania, jeżeli mogło ono mieć istotny wpływ na wynik sprawy (pkt c).

Zaskarżoną decyzją organ administracji określił A. Oddział w G. opłatę stałą w wysokości 84 zł za odprowadzanie do wód - wód opadowych i roztopowych ujętych w otwarte i zamknięte systemy kanalizacji deszczowej służące do odprowadzania opadów atmosferycznych albo systemy kanalizacji zbiorczej w granicach administracyjnych miast. Ustalając powyższą opłatę organ oparł się na ostatecznej decyzji Starosty z dnia 4 marca 2016 r. udzielającej skarżącemu pozwolenia wodnoprawnego na odprowadzanie wód opadowych i roztopowych z drogi krajowej nr (...).

Z okoliczności ujawnionych w sprawie, w tym z treści pozwolenia wodnoprawnego, wynika że udzielono go w związku z realizacją inwestycji związanej z wykonaniem urządzeń wodnych w postaci rowów przydrożnych trapezowych oraz kanalizacji deszczowej wraz z wpustami, na wskazanym w decyzji odcinku drogi krajowej nr (...) na odcinku (...).

Z wyjaśnień skarżącego z kolei wynikało, że inwestycja ta nie została jeszcze zakończona, przy czym w skardze podano, że prace realizacyjne rozpoczęły się dopiero w roku 2018, po uzyskaniu decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej. Nie zaprzeczając tym okolicznościom organ uznał jednak, że zaistniały podstawy do określenia opłaty stałej z tytułu odprowadzania wód opadowych i roztopowych do wód, albowiem jego podstawą jest samo ostateczne pozwolenie wodnoprawne, a takie w niniejszej sprawie zostało udzielone.

Sąd powyższego stanowiska organu nie podzielił, uznając za zasadne zarzuty skargi.

Podstawę prawną ustalonej opłaty stałej stanowił przepis art. 271 ust. 4 pkt 1 wspomnianej ustawy - Prawo wodne z 2017 r. oraz przepis § 6 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 22 grudnia 2017 r. w sprawie jednostkowych stawek opłat za usługi wodne (Dz. U. z 2017 r. poz. 2502). Przedmiotem zarzutów rozpoznawanej skargi ani też wcześniej przedmiotem reklamacji nie była kwestia prawidłowości wyliczenia opłaty stałej, sąd zatem jedynie dla porządku wyjaśnia kwestie związane z przyjętym przez organ wskaźnikiem maksymalnej ilości wód (godzinowym), która może być odprowadzana na podstawie pozwolenia wodnoprawnego, jako podstawy ustalenia wysokości opłaty.

Zgodnie z art. 271 ust. 4 pkt 1 ustawy Prawo wodne z 2017 r. wysokość opłaty stałej za odprowadzanie do wód - wód opadowych lub roztopowych ujętych w otwarte lub zamknięte systemy kanalizacji deszczowej służące do odprowadzania opadów atmosferycznych albo systemy kanalizacji zbiorczej w granicach administracyjnych miast, ustala się jako iloczyn jednostkowej stawki opłaty, czasu wyrażonego w dniach i określonej w pozwoleniu wodnoprawnym albo w pozwoleniu zintegrowanym maksymalnej ilości wód, wyrażonej w m³/s, odprowadzanych do wód. Ustalając opłatę stałą w niniejszej sprawie organ odwołał się do rozstrzygnięcia decyzji z dnia 4 marca 2016 r., mocą której stronie udzielono pozwolenia wodnoprawnego na odprowadzanie wód opadowych i roztopowych do wód Strugi S. wylotem W4 w ilościach: maksymalnie godzinowo - Q_{max} - 232,56 m³/h, średniodobowo - Q_{dśr} - 7,40 m³/d, maksymalnie rocznie - Q_r - 3983,90 m³/r oraz wylotem W5 w ilościach: maksymalnie godzinowo - Q_{max} - 100,33 m³/h, średniodobowo - Q_{dśr} - 3,20 m³/d, maksymalnie rocznie - Q_r - 1718,30 m³/r. Do

ustalenia opłaty organ przyjął wskaźnik maksymalnego przepływu godzinowego, tj. $Q_{max} - 332,89 \text{ m}^3/\text{h}$ (wylot W4 + wylot W5), po przeliczeniu $0,092469444 \text{ m}^3/\text{s}$.

Zatem jeśli w pozwoleniu wodnoprawnym wydanym pod rządami ustawy Prawo wodne z 2001 r. określono dopuszczalne maksymalne wskaźniki ilości odprowadzanych wód w trojaki sposób: godzinowo, średniodobowo i rocznie, wykładnia art. 271 ust. 4 pkt 1 ustawy Prawo wodne z 2017 r. pozwala na stwierdzenie, że ustalenie opłaty stałej za odprowadzanie do wód - wód opadowych i roztopowych opiera się o wynikający z pozwolenia wodnoprawnego wskaźnik maksymalnej rocznej ilości przepływu wód. Przedmiotowa opłata jest bowiem opłatą roczną, zatem to wskaźnik przepływu maksymalnego rocznego odzwierciedla rzeczywistość dopuszczalną w skali roku ilość wód, którą strona może odprowadzać do wód.

Istota rozpoznawanej sprawy tkwi jednak nie w ocenie prawidłowości ustalenia wysokości opłaty stałej, niekwestionowanej w istocie przez skarżącego, ale w samej zasadzie jej ustalenia. Sprowadza się w istocie do udzielenia odpowiedzi na pytanie, czy w okolicznościach niniejszej sprawy zaistniały przesłanki do jej ustalenia.

Przepisy ustawy - Prawo wodne z 2017 r. nie dostarczają prostej odpowiedzi na pytanie o moment powstania obowiązku uiszczenia opłaty stałej za odprowadzanie do wód - wód opadowych i roztopowych. Prawidłowe zweryfikowanie stanowiska zajętego w niniejszej sprawie przez organ wymaga kompleksowego przeanalizowania przepisów tej ustawy odnoszących się do powyższych kwestii w świetle uwarunkowań prawodawstwa unijnego.

Wejście w życie, z dniem 1 stycznia 2018 r., ustawy - Prawo wodne z 2017 r. było wynikiem realizacji spoczywającego na Polsce obowiązku implementacji do krajowego porządku prawnego Dyrektywy 2000/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2000 r. ustanawiającej ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej (Dz. Urz. WE L 327 z 22.12.2000, str. 1, z późn. zm. - Dz.Urz.UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 15, t. 5, str. 275), zwanej dalej "Ramową Dyrektywą Wodną". W uzasadnieniu do projektu tej ustawy wskazano, że Ramowa Dyrektywa Wodna podkreśla konieczność zastosowania instrumentów ekonomicznych w celu racjonalizacji użytkowania zasobów i wynikających z tego strat w środowisku. Zgodnie z art. 5 i art. 9 oraz załącznikiem III do Ramowej Dyrektywy Wodnej, kraje członkowskie Unii Europejskiej są zobowiązane do opracowania analiz ekonomicznych korzystania z wody dla każdego obszaru dorzecza z uwzględnieniem zwrotu kosztów usług wodnych, który opiera się w szczególności o zasadę "zanieczyszczający płaci"/"użytkownik płaci". Analiza zwrotu kosztów wymaga również uwzględnienia kosztów środowiskowych oraz zasobowych. Ponadto państwa członkowskie mają zapewnić, że polityka opłat za wodę przewiduje odpowiednie działania zachęcające użytkowników do efektywnego wykorzystania zasobów wodnych i w ten sposób przyczynia się do osiągnięcia celów środowiskowych tej dyrektywy (Druk nr 1529 Rządowy projekt ustawy - Prawo wodne z 2017 r.). Z art. 9 Ramowej Dyrektywy Wodnej wynika postulat wprowadzenia systemowego rozwiązania zrównoważonego gospodarowania zasobami wodnymi poprzez zbudowanie systemu usług wodnych opartego na zasadzie zwrotu kosztów usług wodnych i korzystaniu z wód poza zwykłym lub powszechnym korzystaniem. Zasadę tę ujęto w art. 9 ust. 3 ustawy - Prawo wodne z 2017 r., zgodnie z którym gospodarowanie wodami opiera się

na zasadzie zwrotu kosztów usług wodnych, uwzględniających koszty środowiskowe i koszty zasobowe oraz analizę ekonomiczną.

Realizując powyższe wytyczne w przepisach ustawy - Prawo wodne z 2017 r. wprowadzono katalog instrumentów ekonomicznych służących gospodarowaniu wodami, który przyczynić ma się do efektywnego i sprawnego gospodarowania zasobami wodnymi oraz do wydatkowania środków na działania związane z zapewnieniem dostępności wód o odpowiednich parametrach jakościowych i we właściwej ilości.

Zgodnie z art. 267 pkt 1 ustawy - Prawo wodne z 2017 r. jednym z instrumentów ekonomicznych służących gospodarowaniu wodami są opłaty za usługi wodne, w tym za usługi w postaci odprowadzania do wód - wód opadowych lub roztopowych ujętych w otwarte lub zamknięte systemy kanalizacji deszczowej służących do odprowadzania opadów atmosferycznych albo systemy kanalizacji zbiorczej w granicach administracyjnych miast (art. 268 ust. 1 pkt 3). Stosownie do art. 270 ust. 11 ustawy - Prawo wodne z 2017 r. opłata za usługi wodne za odprowadzanie do wód - wód opadowych lub roztopowych ujętych w otwarte lub zamknięte systemy kanalizacji deszczowej służące do odprowadzania opadów atmosferycznych albo systemy kanalizacji zbiorczej w granicach administracyjnych miast składa się z opłaty stałej oraz opłaty zmiennej zależnej od istnienia urządzeń do retencjonowania wody z terenów uszczelnionych.

W przepisie art. 35 ust. 3 ustawy - Prawo wodne z 2017 r. skatalogowano różne usługi wodne, wskazując w pkt 7, że jedną z nich jest również odprowadzanie do wód lub do urządzeń wodnych - wód opadowych lub roztopowych, ujętych w otwarte lub zamknięte systemy kanalizacji deszczowej służące do odprowadzania opadów atmosferycznych albo w systemy kanalizacji zbiorczej w granicach administracyjnych miast. Natomiast w art. 35 ust. 1 ustawy - Prawo wodne z 2017 r. przewidziano, że usługi wodne polegają na zapewnieniu gospodarstwom domowym, podmiotom publicznym oraz podmiotom prowadzącym działalność gospodarczą możliwości korzystania z wód w zakresie wykraczającym poza powszechne korzystanie z wód, zwykłe korzystanie z wód oraz szczególne korzystanie z wód. Definicja ta, w odniesieniu do celu usług wodnych, odpowiada definicji zawartej w art. 2 pkt 38 Ramowej Dyrektywy Wodnej, zgodnie z którą usługi wodne oznaczają wszystkie usługi, które gospodarstwom domowym, instytucjom publicznym lub każdej działalności gospodarczej umożliwiają korzystanie z wód w określony sposób. W świetle powyższych przepisów wskazać należy, że definicja usług wodnych, z której nie wynikają wyraźnie kryteria pozwalające na zakwalifikowanie określonego korzystania z wód jako usługi wodnej, wymaga każdorazowego sprawdzenia, czy spełnione są kryteria określone w art. 35 ust. 1 ustawy - Prawo wodne z 2017 r., czyli cel usług wodnych, oraz czy dane korzystanie można zaliczyć do katalogu usług z art. 35 ust. 3.

W ocenie sądu z treści art. 35 ust. 3 pkt 7 ustawy - Prawo wodne z 2017 r. wynika, że usługa w postaci odprowadzania do wód - wód opadowych lub roztopowych jest immanentnie związana z istnieniem otwartych lub zamkniętych systemów kanalizacji deszczowej służących do odprowadzania opadów atmosferycznych albo istnieniem systemów kanalizacji zbiorczej w granicach administracyjnych miast. Konsekwentnie, z art. 268 ust. 1 pkt 3 ustawy - Prawo wodne z 2017 r. wynika, że obowiązek poniesienia opłat za usługi wodne wiąże się z odprowadzaniem do wód - wód opadowych lub roztopowych uprzednio ujętych w oznaczone rodzaje urządzeń

wodnych, tzn. w otwarte lub zamknięte systemy kanalizacji deszczowej służące do odprowadzania opadów atmosferycznych albo systemy kanalizacji zbiorczej. Przez systemy kanalizacji deszczowej rozumie się zbiór urządzeń wodnych, takich jak kanały, rowy, rury, kolektory, przeznaczonych do odprowadzania wód opadowych lub roztopowych.

Oznacza to, że o ile rzeczywiście opłata ta wiąże się ze skutkami opadów atmosferycznych, o tyle obowiązek jej ponoszenia dotyczy ściśle określonych sposobów odprowadzania wód opadowych lub roztopowych. Wynika z tego, że ustawodawca wyraźnie ograniczył zakres obowiązku opłatowego do odprowadzania do wód - wód opadowych lub roztopowych wcześniej już ujętych w określone urządzenia wodne: kanalizacji deszczowej bądź systemy kanalizacji zbiorczej. Urządzenia te bowiem służą przechwytywaniu wód opadowych lub roztopowych i ich dalszemu odprowadzaniu do wód. Warunkiem uznania urządzeń wodnych za urządzenia kanalizacji deszczowej bądź kanalizacji zbiorczej jest potwierdzenie, że zostały one wybudowane i oddane do użytku oraz, że funkcjonują realizując przypisaną im funkcję przechwytywania wód opadowych lub roztopowych i dalszego ich odprowadzania do wód. Stanowisko to znajduje już potwierdzenie w poglądach wyrażanych w piśmiennictwie administracyjnym (M. Białek, D. Chojnacki, T. Grabarczyk, Opłaty za usługi w nowym prawie wodnym, Warszawa 2018, s. 41).

Z tego też wynika, że organy uprawnione do ustalenia opłaty za odprowadzanie wód opadowych lub roztopowych nie mogą abstrahować od okoliczności faktycznych sprawy i poprzestawać wyłącznie na fakcie uzyskania przez podmiot ostatecznego pozwolenia wodnoprawnego na odprowadzanie wód opadowych i roztopowych, albowiem rzeczywista możliwość korzystania z takiej usługi obecnie, zgodnie z ustawą - Prawo wodne z 2017 r., aktualizuje się dopiero wówczas, gdy istnieją urządzenia wodne, tzn. otwarte lub zamknięte systemy kanalizacji deszczowej, które mogą posłużyć do przechwytywania i odprowadzania opadów atmosferycznych do wód. W braku tego rodzaju urządzeń wodnych, ujmujących uprzednio wody opadowe lub roztopowe zanim zostaną odprowadzone dalej do wód, nie ma możliwości realizowania usługi odprowadzania wód określonej w art. 35 ust. 3 pkt 7 ustawy - Prawo wodne z 2017 r. W takiej sytuacji nie można również mówić o ziszczeniu się hipotezy art. 268 ust. 1 pkt 3 obligującego podmiot do uiszczenia naliczonej przez organ opłaty. Zdaniem sądu z powyższego przepisu wynika, że obowiązek ponoszenia opłat nie powstaje w przypadku odprowadzania wód opadowych lub roztopowych do ziemi. Dlatego też istnienie urządzeń wodnych składających się na otwarte lub zamknięte systemy kanalizacji deszczowej jest niezbędne dla możliwości ustalenia opłaty za usługę odprowadzania wód opadowych lub roztopowych do wód. Musi to się zatem odbywać nie powierzchniowo, ale przy pomocy urządzeń kanalizacyjnych, co czyni z ich istnienia warunek niezbędny dla ustalenia opłaty. O ile pozwolenie wodnoprawne jest źródłem danych niezbędnych do ustalenia wysokości opłaty stałej, o tyle samo jego istnienie nie jest warunkiem wystarczającym do ziszczenia się przesłanek do określenia tej opłaty.

Taka wykładnia przepisów ustawy - Prawo wodne z 2017 r. odnoszących się do odpłatności za odprowadzanie wód opadowych lub roztopowych do wód jest w pełni zgodna z zasadami odpłatności za usługi wodne wynikającymi z tej ustawy, a zwłaszcza z zasadą zwrotu kosztów usług wodnych oraz zasadą "korzystający płaci". Odpłatność za usługę wodną należy się tylko wówczas, gdy podmiot uprawniony ma możliwość korzystania z niej. Natomiast obciążenie tego

rodzaju opłatą jest niedopuszczalne w sytuacji braku urządzeń wodnych, które ujmowałyby wodę opadową lub roztopową.

Prawidłowość powyższego stanowiska potwierdza również wykładnia przepisów ustawy - Prawo wodne z 2017 r. uwzględniająca charakter opłat za usługi wodne, które są daninami publicznymi. Za daniny publiczne, zgodnie z nauką prawa i orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego uważa się świadczenia powszechne, przymusowe, bezzwrotne, ustalane jednostronnie w drodze ustawy i pobierane na rzecz podmiotu prawa publicznego w celu realizacji zadań publicznych (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 16 marca 2010 r., sygn. akt K 24/08, opubl. OTK-A 2010/3/22; L. Garlicki, M. Zubik (red.), Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Komentarz. Tom II, LEX/el. 2016). Jest to zatem świadczenie zależne nie od woli osoby, lecz od zakresu podmiotowego i przedmiotowego ustawy podatkowej (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 czerwca 2004 r., sygn. akt SK 22/03, publ. OTK-A 2004/6/59). Opłaty za usługi wodne, chociaż nie są tak powszechną daniną publiczną jak podatki, to jednak należy zaliczyć je do tej samej grupy ciężarów i świadczeń publicznych stanowiących źródła dochodów państwa.

Skoro tak, to nałożenie obowiązku świadczeń tego rodzaju oznacza ingerencję w prawo dysponowania środkami pieniężnymi należącymi do majątku osoby obciążonej tym obowiązkiem. Dlatego przepisy regulujące problematykę danin publicznych i ich stosowanie musi być zgodne z całokształtem obowiązujących norm i zasad konstytucyjnych. Stosowanie przepisów zobowiązujących do uiszczania opłat za usługi wodne nie może prowadzić do naruszenia wartości objętych ochroną konstytucyjną, a w szczególności nie może prowadzić do tego, ażeby opłaty te stały się instrumentem nadmiernego fiskalizmu. Władczość państwa jako źródło obowiązku opłat za usługi wodne oraz minimalny lub żaden wpływ jednostki na treść tego stosunku prawnego wymagają ścisłego, zgodnego z zakładanym celem ustawy, stosowania przepisów określających ten obowiązek. Według sądu wojewódzkiego system opłat za usługi wodne został, w duchu Ramowej Dyrektywy Wodnej, oparty na zasadzie zwrotu kosztów usług wodnych, co oznacza, że ma tylko za zadanie zapewnienie państwu dochodów umożliwiających pokrycie kosztów usług wodnych, z których korzystają podmioty.

Charakter opłat za usługi wodne jako daniny publicznej wymaga od organu stosowania wykładni prawa zawężającej ingerencję w uprawnienia jednostki i stosowania zasady rozstrzygnięcia wątpliwości interpretacyjnych na korzyść strony (art. 7a § 1 k.p.a.). Podkreślić bowiem należy, że decyzje organów władzy publicznej, w których wątpliwości interpretacyjne rozstrzygnięto na niekorzyść strony, istotnie obniżają zaufanie do państwa i stanowionego przez nie prawa. Powyższa zasada nabiera szczególnego wymiaru w sytuacji, która zaistniała w niniejszej sprawie, gdzie dla organu podstawą do ustalenia opłaty stałej było pozwolenie wodnoprawne wydane w oparciu o przepisy nieobowiązującej już ustawy - Prawo wodne z 2001 r., które nie przewidywały opłat za odprowadzanie do wód - wód opadowych lub roztopowych za pomocą urządzeń kanalizacji deszczowej lub kanalizacji zbiorczej.

Odnosząc przedstawione rozważania do niniejszej sprawy sąd podkreśla, że skarżący uzyskał pozwolenie wodnoprawne na odprowadzanie wód opadowych i roztopowych z drogi krajowej nr (...) na określonym jej odcinku. Opisując zakres korzystania z wód w pozwoleniu wskazano, że

wody opadowe i roztopowe ze wskazanego obszaru ciągu drogi wprowadzane będą poprzez wyloty do wód Strugi S. wylotem W4 i W5.

Z treści pozwolenia wodnoprawnego wynika, że ściśle określone urządzenia tworzące sieć kanalizacji deszczowej miały dopiero powstać. Natomiast z reklamacji oraz z treści skargi wynika, że inwestycja związana ze wskazanym pozwoleniem wodnoprawnym nie została wykonana, tj. nie istnieje pierwotnie projektowany układ kanalizacji i wyloty. Skarżący wyjaśnił, że prace związane z realizacją inwestycji rozpoczęły się dopiero w roku 2018.

Okolicznościom tym nie zaprzeczył organ, nie podejmując również żadnych czynności mających na celu weryfikację, czy na odcinku drogi krajowej nr (...) objętej pozwoleniem wodnoprawnym z dnia 4 marca 2016 r. istnieją urządzenia wodne tworzące system kanalizacji deszczowej otwartej bądź zamkniętej, które można było uznać za pełniące funkcję, o której mowa w art. 268 ust. 1 pkt 3 ustawy - Prawo wodne z 2017 r. Organ poprzestał bowiem na ustaleniu, że skarżący uzyskał pozwolenie wodnoprawne na odprowadzanie wód opadowych lub roztopowych z drogi krajowej nr (...) na wskazanym odcinku, co jest wystarczające do ustalenia opłaty za taką usługę wodną, niezależnie od tego, czy faktycznie następuje odprowadzanie tych wód do odbiorników za pomocą istniejących urządzeń kanalizacji deszczowej. Tymczasem dla zastosowania konsekwencji prawnych w postaci nałożenia obowiązku opłaty stałej za odprowadzanie wód opadowych lub roztopowych do wód konieczne było ustalenie, czy odprowadzane wody ujęte są w urządzenia wodne tworzące system kanalizacji deszczowej.

Wnikliwa analiza treści uzasadnienia pozwolenia wodnoprawnego nasuwa wątpliwości co do tego, czy urządzenia kanalizacji wodnej w ciągu drogi krajowej nr (...) istnieją. Tych kluczowych dla rozstrzygnięcia sprawy okoliczności organ nie wyjaśnił, choć od ich ustalenia zależała możliwość określenia opłaty. W ocenie sądu bowiem brak jakichkolwiek urządzeń kanalizacji deszczowej zbierających wody opadowe lub roztopowe wyklucza nałożenie opłaty stałej za odprowadzanie wód. Natomiast istnienie urządzeń kanalizacji zdatnych do przechwytywania wód opadowych lub roztopowych i ich przekazywania do wód, nawet podlegających przebudowie bądź rozbudowie o dodatkowe elementy kanalizacji, w oparciu o pozwolenie wodnoprawne, uprawniałoby organ do nałożenia opłaty. Istotne jest bowiem korzystanie z usługi wodnej, a w sytuacji istnienia urządzeń, korzystanie takie jest możliwe.

W konsekwencji, zdaniem sądu, organ procedując w niniejszej sprawie w ten sposób, że ustalenia stanowiące podstawę rozstrzygnięcia ograniczył w zasadzie do istnienia pozwolenia wodnoprawnego, nawet bez analizy okoliczności wynikających z jego treści, nie rozpoznał istoty sprawy naruszając przepisy postępowania administracyjnego w postaci art. 7, art. 77 § 1 oraz art. 80 k.p.a. Pomimo tego bowiem, że nie ustalił okoliczności mających istotny wpływ na wynik sprawy, to jednak określił opłatę stałą za odprowadzanie wód opadowych lub roztopowych ujętych w otwarte lub zamknięte systemy kanalizacji deszczowej służących do odprowadzania opadów atmosferycznych do wód. Naruszył tym samym przepisy art. 268 ust. 1 pkt 3 ustawy - Prawo wodne z 2017 r. przedwcześnie stosując tę normę do stanu faktycznego, który nie odpowiadał okolicznościom kształtującym hipotezę tego przepisu.

Uchybienia powyższe miały istotny wpływ na wynik sprawy, co uzasadnia uchylenie zaskarżonej decyzji na podstawie art. 145 § 1 pkt 1 lit. a i c) p.p.s.a.

W następstwie tego ponownie zaktualizuje się potrzeba rozpoznania reklamacji wniesionej przez skarżącego od informacji udzielonej mu przez organ z dnia 23 marca 2018 r. Organ ponownie rozpoznając sprawę, stosownie do treści art. 153 p.p.s.a., kierować się będzie wiążącą oceną prawną i wskazaniem co do dalszego postępowania wyrażonymi przez sąd w uzasadnieniu niniejszego wyroku. Organ powinien wyjaśnić, czy w związku z inwestycją objętą pozwoleniem wodnoprawnym z dnia 4 marca 2016 r. dopiero powstać miała kanalizacja deszczowa w ciągu drogi krajowej nr (...) i, zgodnie ze stanowiskiem skarżącego w rzeczywistości nie powstała, czy jednak inwestycja ta polegała tylko na rozbudowie już istniejącej kanalizacji deszczowej o kolejne elementy, co skłaniałoby do wniosku, że urządzenia wodne istnieją i służą odprowadzaniu wód. Wówczas brak realizacji inwestycji polegającej na dobudowaniu nowych elementów sieci do już istniejącej nie miałby wpływu na uprawnienie organu do nałożenia opłaty stałej. Organ winien zbadać zatem, czy w ciągu drogi krajowej nr (...) na wskazanym w pozwoleniu odcinku istnieje sieć kanalizacji deszczowej otwartej bądź zamkniętej.

Dopiero poczynienie takich ustaleń, na podstawie prawidłowo przeprowadzonego postępowania dowodowego, umożliwi organowi ocenę, czy spełniona została przesłanka w postaci istnienia urządzeń kanalizacji deszczowej ujmujących wody opadowe lub roztopowe i umożliwi prawidłowe rozstrzygnięcie sprawy w przedmiocie opłaty stałej za usługę wodną określoną w art. 35 ust. 3 pkt 7 ustawy - Prawo wodne z 2017 r. Tylko jednoznaczne ustalenie stanu faktycznego sprawy stwarza podstawy do wyrażenia stanowiska, które nie przekraczałoby granic zasady swobodnej oceny dowodów, wynikającej z art. 80 k.p.a. Wyniki oceny materiału dowodowego muszą mieć swoje odzwierciedlenie w uzasadnieniu decyzji zgodnie z wymogami art. 107 § 3 k.p.a.

O kosztach postępowania sąd orzekł na podstawie art. 200 oraz art. 205 § 2 p.p.s.a., zasądzając na rzecz skarżącego kwotę 580 zł tytułem zwrotu kosztów postępowania, na które oprócz wpisu sądowego od skargi w wysokości 100 zł, składa się również wynagrodzenia pełnomocnika - radcy prawnego ustalone na podstawie § 14 ust. 1 pkt 1 lit. c rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych (Dz. U. z 2018 r. poz. 265), w wysokości 480 zł.

KOMENTARZ

Istota komentowanego sporu sprowadza się do ustalenia, czy sam fakt posiadania pozwolenia wodnoprawnego jest wystarczającą przesłanką do ustalenia opłaty stałej za odprowadzanie wód opadowych lub roztopowych ujętych w otwarte lub zamknięte systemy kanalizacji deszczowej służących do odprowadzania opadów atmosferycznych do wód, czy też odpłatność za usługę wodną należy się tylko wówczas, gdy podmiot uprawniony ma możliwość korzystania z niej; innymi słowy komentowany wyrok dotyczy tego, czy obciążenie tego rodzaju opłatą jest dopuszczalne w sytuacji braku urządzeń wodnych, które ujmowałyby wodę opadową lub roztopową.

WSA stwierdził, że ustawodawca wyraźnie ograniczył zakres obowiązku opłatowego do odprowadzania do wód - wód opadowych lub roztopowych wcześniej już ujętych w określone urządzenia wodne: kanalizacji deszczowej bądź systemy kanalizacji zbiorczej, a więc urządzeń

służących przechwytywaniu wód odpadowych lub roztopowych i ich dalszemu odprowadzaniu do wód. Warunkiem uznania urządzeń wodnych za urządzenia kanalizacji deszczowej bądź kanalizacji zbiorczej jest potwierdzenie, że zostały one wybudowane i oddane do użytku oraz że funkcjonują, realizując przypisaną im funkcję przechwytywania wód opadowych lub roztopowych i dalszego ich odprowadzania do wód. WSA uznał w konsekwencji za bezpodstawne i nieuprawnione twierdzenie, że opłata stała stanowi niejako utrzymanie w gotowości środowiska do przyjęcia wód opadowych lub roztopowych a prawidłowe jej naliczenie umożliwi posiadane przez ten podmiot pozwolenie wodnoprawne, które określa zakres szczególnego korzystania z wód - maksymalne ilości wód, które mogą zostać odprowadzone do środowiska.

Jak stwierdził WSA, rzeczywista możliwość korzystania obecnie z usługi wodnej, zgodnie z ustawą - Prawo wodne z 2017 r., aktualizuje się dopiero wówczas, gdy istnieją urządzenia wodne, tzn. otwarte lub zamknięte systemy kanalizacji deszczowej, które mogą posłużyć do przechwytywania i odprowadzania opadów atmosferycznych do wód. W braku tego rodzaju urządzeń wodnych, ujmujących uprzednio wody opadowe lub roztopowe zanim zostaną odprowadzone dalej do wód, nie ma możliwości realizowania usługi odprowadzania wód określonej w art. 35 ust. 3 pkt 7 ustawy - Prawo wodne z 2017 r. W takiej sytuacji nie można również mówić o ziszczeniu się hipotezy art. 268 ust. 1 pkt 3 obligującego podmiot do uiszczenia naliczonej przez organ opłaty. Zdaniem sądu o ile pozwolenie wodnoprawne jest źródłem danych niezbędnych do ustalenia wysokości opłaty stałej, o tyle samo jego istnienie nie jest warunkiem wystarczającym do ziszczenia się przesłanek do określenia tej opłaty.

Taka wykładnia przepisów ustawy - Prawo wodne z 2017 r. odnoszących się do odpłatności za odprowadzanie wód opadowych lub roztopowych do wód jest w pełni zgodna z zasadami odpłatności za usługi wodne wynikającymi z tej ustawy, a zwłaszcza z zasadą zwrotu kosztów usług wodnych oraz zasadą "korzystający płaci". Odpłatność za usługę wodną należy się tylko wówczas, gdy podmiot uprawniony ma możliwość korzystania z niej. Natomiast obciążenie tego rodzaju opłatą jest niedopuszczalne w sytuacji braku urządzeń wodnych, które ujmowałyby wodę opadową lub roztopową.

Wyrok WSA uchylający zaskarżoną decyzję zasługuje na pełną aprobatę, w szczególności za spójne i logiczne uzasadnienie. Warto zaznaczyć, iż WSA powołał się także na Dyrektywę 2000/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2000 r. ustanawiającej ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej (Dz. Urz. WE L 327 z 22.12.2000, str. 1, z późn. zm. - Dz.Urz.UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 15, t. 5, str. 275), zwanej dalej "Ramową Dyrektywą Wodną" w tym zakresie, wskazując, że system opłat za usługi wodne został, w duchu Ramowej Dyrektywy Wodnej, oparty na zasadzie zwrotu kosztów usług wodnych, co oznacza, że ma tylko za zadanie zapewnienie państwu dochodów umożliwiających pokrycie kosztów usług wodnych, z których korzystają podmioty.

Miejmy nadzieję, że wyrok ten, **choć jeszcze nieprawomocny**, przyczyni się do zmiany aktualnej linii interpretacyjnej organów uprawnionych do ustalenia opłaty stałej.

Na marginesie tylko wskazać należy, iż w uzasadnieniu powyższego wyroku WSA poruszył też inną ważną kwestię jaką jest określenie prawidłowości ustalenia wysokości opłaty stałej, w sytuacji jeśli w pozwoleniu w pozwoleniu wodnoprawnym wydanym pod rządami ustawy

Prawo wodne z 2001 r. określono dopuszczalne maksymalne wskaźniki ilości odprowadzanych wód w trojaki sposób: godzinowo, średniodobowo i rocznie. Otóż WSA w uzasadnieniu wskazał, iż wykładnia art. 271 ust. 4 pkt 1 ustawy Prawo wodne z 2017 r. pozwala na stwierdzenie, że ustalenie opłaty stałej za odprowadzanie do wód – wód opadowych i roztopowych opiera się o wynikający z pozwolenia wodnoprawnego wskaźnik maksymalnej rocznej ilości przepływu wód. Przedmiotowa opłata jest bowiem opłatą roczną, zatem to wskaźnik przepływu maksymalnego rocznego odzwierciedla rzeczywistą dopuszczalną w skali roku ilość wód, którą strona może odprowadzać do wód. Takie podejście do tematu wpisuje się znakomicie w wyrok wydany również przez WSA w Gdańsku z dnia 28.06.2018 r., II SA/Gd 287/18 dotyczący problematyki zastosowania odpowiedniego wskaźnik poboru dla ustalenia wysokości opłaty stałej.