



**OCENA ZASAD POSTĘPOWANIA
W DZIEDZINIE ZARZĄDZANIA
GOSPODARKĄ WODNĄ
I ZMIANAMI KLIMATU
W MIASTACH W KONTEKŚCIE
ZAPOTRZEBOWANIA NA
KOMPETENCJE PRACOWNIKÓW**



WARSZAWA, czerwiec 2022



Ocena zasad postępowania w dziedzinie zarządzania gospodarką wodną i zmianami klimatu w miastach w kontekście zapotrzebowania na kompetencje pracowników

Ekspertyza

Autor:

dr Jędrzej Bujny

radca prawny PZ-2830

Instytut Ochrony Środowiska – Państwowy Instytut Badawczy – projekt:
„Rada ds. Kompetencji w Sektorze Gospodarki Wodno-Ściekowej i Rekultywacji”
(projekt nr UDA-POWR.02.12.00-00-SR11/18)

Warszawa, czerwiec 2022 r.

SPIS TREŚCI

1. Przedmiot Ekspertyzy.....	3
2. Analiza.....	3

1. PRZEDMIOT EKSPERTYZY

- [1] Ekspertyza została sporządzona przez radcę prawnego dra Jędrzeja Bujnego (dalej także: Opiniujący) na zlecenie Instytutu Ochrony Środowiska - Państwowego Instytutu Badawczego w związku z zawarciem w dniu 3 czerwca br. umowy nr PZ.017.22.2022.OR-BM (dalej: umowa).
- [2] Niniejsza ekspertyza ma na celu realizację dzieła, o którym mowa w § 1 ust. 1 umowy oraz w załączniku nr 1 do umowy – Opis przedmiotu zamówienia.

2. ANALIZA

- [3] Przystępując do realizacji celu postawionego przed przedmiotowym opracowaniem wyjść trzeba od syntetycznego zarysowania kontekstu związanego z problematyką **adaptacji do zmian klimatu**.
- [4] I tak, bazując na takich dokumentach i opracowaniach jak chociażby „**WHITE PAPER Adapting to climate change: Towards a European framework for action**” (Bruksela 1 kwietnia 2009 r.; dalej: *Biała księga*)¹, czy „**Strategiczny plan adaptacji dla sektorów i obszarów wrażliwych na zmiany klimatu do roku 2020 z perspektywą do roku 2030**” (Warszawa, październik 2013 r.; dalej: *Strategiczny plan*)² stwierdzić należy, iż wspomniana problematyka ma **wielospektrowy** charakter, a jej zakres przedmiotowy nie ogranicza się – co oczywiste – wyłącznie do kwestii związanych z gospodarowaniem wodą. Tytułem przykładu w *Białej księdze* m. in. zwraca się uwagę, że „*Zmiany klimatu prowadzą do wzrostu temperatury na lądzie i w morzu oraz do zmian w zakresie intensywności i rozmieszczenia opadów. Powoduje to wzrost średniego poziomu morza na świecie, zagrożenie erozją wybrzeża i coraz bardziej dotkliwe klęski żywiołowe związane z pogodą. Zmieniające się poziom wody, temperatura i prądy morskie wpłyną niekorzystnie na dostęp do żywności, sektor zdrowia, przemysł i transport oraz na integralność ekosystemów*” i w związku z tym formułuje się postulat ograniczenia emisji gazów cieplarnianych oraz apeluje się o podjęcie środków adaptacyjnych zmierzających do zwalczania nieuniknionych skutków³. Z kolei w *Strategicznym planie* zwracając uwagę

¹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:52009DC0147>

² <https://bip.mos.gov.pl/strategie-plany-programy/strategiczny-plan-adaptacji-2020/>

³ Biała księga, s. 3.

na fakt, iż „Skutki zmian klimatu, zwłaszcza wzrost temperatury, częstotliwości i nasilenia zjawisk ekstremalnych, występujące w ostatnich kilku dekadach pogłębiają się i z tego względu stały się przedmiotem zainteresowania rządów i społeczności międzynarodowej.”, jednocześnie nie tylko akcentuje się, że „Działania adaptacyjne wiążą się ze znacznymi kosztami”, ale także podkreśla się, iż „Istotą działań adaptacyjnych podejmowanych zarówno przez podmioty publiczne, jak i prywatne, poprzez realizację polityk, inwestycje w infrastrukturę i technologie, a także zmiany zachowań, jest uniknięcie ryzyk i wykorzystanie szans. Zmiany klimatu należy postrzegać jako potencjalne ryzyko, które powinno być brane pod uwagę przy tworzeniu np. mechanizmów regulacyjnych i planów inwestycyjnych, podobnie jak brane pod uwagę są ryzyka o charakterze makroekonomicznym, czy geopolitycznym.”⁴.

- [5] Co istotne dla przedmiotowych rozważań, zarówno w przywołanych opracowaniach, jak i innych materiałach poświęconych analogicznej tematyce (*vide* COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS **Forging a climate-resilient Europe - the new EU Strategy on Adaptation to Climate Change**, Bruksela, dnia 24 lutego 2021 r., COM(2021) 82 final)⁵ wyraźnie wskazuje się, iż adaptacja do zmian klimatu jest procesem długotrwałym wymagającym zaangażowania wielu podmiotów i instytucji („Przystosowanie się do zmiany klimatu to proces dostosowania się do zaistniałych lub przewidywanych warunków klimatycznych i ich skutków (...). Nie jest to jednorazowe działanie w sytuacjach wyjątkowych, ale szereg aktywnych środków wprowadzanych w celu poradzenia sobie z powiązanimi ze sobą zagrożeniami (np. suszami, wzrostem poziomu mórz i oceanów), narażeniem (np. niedoborami zasobów wody na południu) i podatnością (np. na ubóstwo lub brak edukacji).”⁶). Co więcej, w bliskiej perspektywie spodziewać się można zintensyfikowania działań w związku z koniecznością adaptacji do zmian klimatu („Zagrożenie egzystencjalne, które stwarza zmiana klimatu, wymaga od Unii i państw członkowskich zwiększenia poziomu ambicji i zintensyfikowania działań w dziedzinie klimatu. Unia zobowiązała się zintensyfikować wysiłki zmierzające do zaradzenia zmianie klimatu oraz wdrażać porozumienie paryskie przyjęte na podstawie Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu ("porozumienie paryskie"), w oparciu o zapisane w nim zasady oraz najlepszą dostępną wiedzę naukową w kontekście długoterminowego celu dotyczącego temperatury określonego w porozumieniu paryskim.”⁷) czego potwierdzenie znajdziemy np. w decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2022/591

⁴ Strategiczny plan, s. 5.

⁵ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM:2021:82:FIN>

⁶ *Budując Europę odporną na zmianę klimatu ...*, s. 1.

⁷ Zob. motyw 1 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1119 z dnia 30 czerwca 2021 r. w sprawie ustanowienia ram na potrzeby osiągnięcia neutralności klimatycznej i zmiany rozporządzeń (WE) nr 401/2009 i (UE) 2018/1999 (Europejskie prawo o klimacie) Dz.U.UE.L.2021.243.1 z dnia 2021.07.09.

z dnia 6 kwietnia 2022 r. **w sprawie ogólnego unijnego programu działań w zakresie środowiska do 2030 r.**⁸.

- [6] Pomimo szerokiego *spectrum* przedmiotowego nie ulega jednak wątpliwości, iż w ramach działań przystosowawczych do zmian klimatu poczesne miejsce zajmują sprawy dotyczące wody. Dzieje się tak m. in. dlatego, że artykułowane są „szczególne obawy w związku ze stanem wód, które należą do podstawowych zasobów naszej planety, jako że zmiany klimatyczne będą miały zasadniczy wpływ na ilość i jakość zasobów wodnych”⁹. *Expressis verbis* stwierdza się przy tym, że „Zmiany klimatu spowodują znaczne zmiany w zakresie jakości i dostępności zasobów wodnych, wpływając na szereg sektorów, w tym na produkcję żywności, w której woda odgrywa zasadniczą rolę. Ponad 80% gruntów rolnych jest uzależnionych od opadów. Produkcja żywności również jest uzależniona od dostępności zasobów wodnych w celu nawadniania. Ograniczona dostępność wody już teraz stanowi problem w wielu regionach Europy i sytuacja ta prawdopodobnie ulegnie dalszemu pogorszeniu ze względu na zmiany klimatu.”¹⁰. W rezultacie w różnorodnych dokumentach planistycznych podkreśla się – *vide* **ZAŁOŻENIA DO PROGRAMU PRZECIWDZIAŁANIA NIEDOBOROWI WODY NA LATA 2021–2027 Z PERSPEKTYWĄ DO ROKU 2030** przyjęte uchwałą Rady Ministrów z 10 września 2019 r.¹¹ - że zwiększenie potencjalnych warunków dla retencjonowania wód, czyli systemowej zdolności do gromadzenia zasobów wodnych i przetrzymywania ich przez dłuższy czas w środowisku biotycznym i abiotycznym, jest optymalnym działaniem adaptacyjnym do skutków zmian klimatu oraz mitygującym te zmiany, a stosowanie różnych form retencji, w tym naturalnej (realizowanej za pomocą środków mających na celu ochronę zasobów wodnych przez przywracanie lub utrzymanie naturalnych ekosystemów), w znacznym stopniu przyczyni się do zmniejszenia wrażliwości społeczeństwa, środowiska i gospodarki kraju na skutki zmian klimatu. Zapewnienie odpowiedniej ilości wody w warunkach dużej niepewności klimatycznej przez jej racjonalne wykorzystanie pozwoli zaspokoić potrzeby wodne wszystkich użytkowników.

⁸ Dz.U.UE.L.2022.114.22 z dnia 2022.04.12. Określony w decyzji program działań winien przyspieszyć transformację ekologiczną- przeprowadzoną w sposób sprawiedliwy i sprzyjający włączeniu społecznemu - w kierunku neutralnej dla klimatu, zrównoważonej, nietoksycznej, zasobooszczędnej, bazującej na energii ze źródeł odnawialnych, odpornej i konkurencyjnej gospodarki o obiegu zamkniętym, która oddaje planecie więcej niż z niej czerpie. Transformacja ekologiczna powinna zachodzić w kontekście gospodarki dobrobytu, gdzie wzrost ma charakter regeneracyjny i możliwa jest zmiana systemowa, która to gospodarka opiera się na założeniu, że dobrostan i dostatek naszych społeczeństw zależą od stabilnego klimatu, zdrowego środowiska i sprawnych ekosystemów, oraz zapewnia bezpieczną przestrzeń działania z uwzględnieniem poziomów krytycznych dla planety.

⁹ Zob. rezolucję Parlamentu Europejskiego z dnia 6 maja 2010 r. w sprawie białej księgi Komisji zatytułowanej "Adaptacja do zmian klimatu: europejskie ramy działania" (2009/2152 (INI)), (2011/C 81 E/21), Dz.U.UE C z dnia 15 marca 2011 roku.

¹⁰ Biała księga, s. 5.

¹¹ Zob. Załącznik do uchwały nr 92 Rady Ministrów z dnia 10 września 2019 r. (poz. 941); dalej: Założenia do programu.

[7] W tym miejscu podkreślić należy, iż być może z racji swojej złożoności zagadnienie adaptacji do zmian klimatu nie zostało jak dotąd ujęte w sztywne, prawem narzucone definicyjne ramy określające np. zamknięty katalog działań i środków służących przystosowaniu do zmian klimatu. Tytułem przykładu z art. 191 ust. 1 **Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej** wynika co prawda, że polityka Unii w dziedzinie środowiska naturalnego przyczynia się do osiągnięcia m. in. takiego celu jak promowanie na płaszczyźnie międzynarodowej środków zmierzających do rozwiązywania regionalnych lub światowych problemów środowiska, w szczególności zwalczania zmian klimatu, jednakże nie odkodujemy z treści tego traktatu ani definicji legalnej, ani zbioru instrumentów prawnych poświęconych adaptacji. Warto przy tym odnotować, że w piśmiennictwie zwraca się uwagę, iż z „*traktatu wynika (...), że zmiany klimatu są problemem środowiskowym oraz, że zwalczanie zmian klimatu jest jednym z celów polityki Unii w dziedzinie środowiska. Skoro celem Unii jest promowanie na płaszczyźnie międzynarodowej zwalczania zmian klimatu, to samo zwalczanie zmian klimatu jest celem Unii. Wydaje się więc, że polityka klimatyczna Unii jest częścią jej polityki w dziedzinie środowiska. Klimat jest bowiem elementem środowiska przyrodniczego a problemy zmian klimatu są w istocie problemami środowiskowymi.*”¹². Tym samym dokonując – zgodnie z celem niniejszej ekspertyzy - analizy materiału normatywnego poświęconego problematyce gospodarowania wodą w kontekście adaptacji do zmian klimatu należy mieć na względzie, że *de lege lata* nie dysponujemy jedną, z góry narzuconą odpowiedzią na takie ważne pytania jak to, czym jest adaptacja do zmian klimatu pojmowana *sensu largo* (o adaptacji do zmian klimatu w odniesieniu do gospodarowania wodą nawet nie wspominając) bądź za pomocą jakiego konkretnego, prawem sprecyzowanego arsenału środków i działań o charakterze legislacyjnym, ekonomicznym, czy instytucjonalnym należy z naszkicowanymi wyżej zagrożeniami postępować. Inaczej rzecz ujmując, stwierdzić wypada, iż *de lege lata* mamy do czynienia ze sporą **autonomią** w zakresie wyboru określonych metod i instrumentów, za pomocą których tak na poziomie krajowym, jak i lokalnym podejmować trzeba działania adaptacyjne.

[8] Równocześnie mając m. in. na względzie brzmienie rozporządzenia delegowanego Komisji (UE) 2021/2139 z dnia 4 czerwca 2021 r. *uzupełniającego rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2020/852 poprzez ustanowienie technicznych kryteriów kwalifikacji służących określeniu warunków, na jakich dana działalność gospodarcza kwalifikuje się jako wnosząca istotny wkład w łagodzenie zmian klimatu lub w adaptację do zmian klimatu, a także określeniu, czy ta działalność gospodarcza nie wyrządza poważnych szkód względem żadnego z pozostałych celów środowiskowych*¹³, w którym m. in. wspomina się o minimalizacji „*obciążenia sieci kanalizacyjnej wodami*

¹² M. Stoczkiewicz, *Prawo ochrony klimatu w kontekście praw człowieka*, Warszawa 2021, s. 106.

¹³ Dz.U.U.E.L.2021.442.1 z dnia 2021.12.09.

opadowymi”, kładzie się nacisk na wdrożenie adekwatnych środków „w celu uniknięcia i złagodzenia nadmiernych wód opadowych z systemu odprowadzania ścieków, które mogą obejmować rozwiązania oparte na zasobach przyrody, oddzielne systemy zbierania wód opadowych, zbiorniki retencyjne i oczyszczanie pierwszego przepływu”, a deficyt wody i zmiany wzorców i rodzajów opadów traktuje się jako stałe zagrożenia związane z klimatem, stwierdzić należy, iż *spectrum* przesłanek, w oparciu o które można oceniać materiał normatywny dotyczący gospodarowania wodą w kontekście adaptacji do zmian klimatu jest szerokie, złożone i wieloaspektowe. Mając to na względzie oraz poszukując na użytek przedmiotowego opracowania optymalnego *modus procedendi* przyjąć należy, iż materiał normatywny dotyczący zaopatrzenia w wodę i odprowadzania ścieków oraz gospodarowania wodami opadowymi analizowany będzie przede wszystkim literalnie, a następnie funkcjonalnie tj. pod kątem tego, czy zawarte w nim regulacje reagują, odpowiadają na zmiany klimatu oraz czy służą ograniczaniu skutków zagrożeń związanych z przedmiotowymi zmianami.

- [9] **Analizę materiału normatywnego** dotyczącego gospodarowania wodą rozpocząć należy od problematyki **zaopatrzenia w wodę i odprowadzania ścieków**. W rodzimym porządku prawnym podstawowym aktem normatywnym regulującym tę kwestię jest ustawa z dnia 7 czerwca 2001 r. *o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków* (Dz. U. z 2020 r., poz. 2028; dalej: Uzzw) określająca zasady i warunki zbiorowego zaopatrzenia w wodę¹⁴ przeznaczoną do spożycia przez ludzi oraz zbiorowego odprowadzania ścieków¹⁵, w tym określająca wymagania dotyczące jakości wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi oraz tryb zatwierdzania taryf oraz organ regulacyjny¹⁶ i jego zadania, a także precyzująca zasady działalności przedsiębiorstw wodociągowo-kanalizacyjnych, tworzenia warunków do zapewnienia ciągłości dostaw i odpowiedniej jakości wody oraz niezawodnego odprowadzania i oczyszczania ścieków, ochrony interesów odbiorców usług, z uwzględnieniem wymagań ochrony środowiska i optymalizacji kosztów.¹⁷

¹⁴Zgodnie z art. 2 pkt 21 Uzzw zbiorowe zaopatrzenie w wodę oznacza działalność polegającą na ujmowaniu, uzdatnianiu i dostarczaniu wody, prowadzoną przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne.

¹⁵Zgodnie z art. 2 pkt 20 Uzzw zbiorowe odprowadzanie ścieków oznacza działalność polegającą na odprowadzaniu i oczyszczaniu ścieków, prowadzoną przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne.

¹⁶ Organem regulacyjnym jest dyrektor regionalnego zarządu gospodarki wodnej Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie (zob. art. 27a ust. 1 Uzzw).

¹⁷Warto dodać, że poza Uzzw kwestiami związanymi pośrednio i bezpośrednio z interesującą Nas tematyką zajmują się także przepisy takich aktów jak np. ustawa z dnia 13 września 1996 r. *o utrzymaniu czystości i porządku w gminach* (Dz. U. z 2021 r., poz. 888) w odniesieniu do nieczystości ciekłych, stacji zlewnych, zbiorników bezodpływowych nieczystości ciekłych czy przydomowych oczyszczalni ścieków bytowych. Ponadto ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. *o odpadach* (Dz. U. z 2022 r., poz. 699) reguluje kwestie dotyczące komunalnych osadów ściekowych, a ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. *Prawo wodne* (Dz. U. z 2021 r., poz. 2233; dalej: Pw) określa zasady funkcjonowania tzw. organu regulacyjnego oraz precyzuje kwestie dotyczące zgód wodnoprawnych i opłat za usługi wodne.

- [10] Przywołany akt prawny dokonuje w zakresie swojej regulacji wdrożenia następujących dyrektyw Wspólnot Europejskich tj.: dyrektywy 91/271/EWG z dnia 21 maja 1991 r. *dotyczącej oczyszczania ścieków komunalnych* (Dz. Urz. WE L 135 z 30.05.1991), dyrektywy 98/83/WE z dnia 3 listopada 1998 r. *w sprawie jakości wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi* (Dz. Urz. WE L 330 z 05.12.1998)¹⁸ oraz dyrektywy 2000/60/WE z dnia 23 października 2000 r. *ustanawiającej ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej* (Dz. Urz. WE L 327 z 22.12.2000). Tym samym zanim przejdziemy do analizy przepisów Uzzw należy pokrótce przyjrzeć się regulacjom zawartym w powyższych aktach. Truizmem jest przy tym stwierdzenie, że zastosowanie danej dyrektywy uzależnione jest, co do zasady, od dokonania przez państwo członkowskie transpozycji, implementacji jej norm do własnego porządku prawnego.
- [11] Analizując te fragmenty przywołanych regulacji wspólnotowych, które odnoszą się do zaopatrzenia w wodę i odprowadzania ścieków przez pryzmat adaptacji do zmian klimatu stwierdzić należy, iż pomimo szerokich i ambitnych zakresów przedmiotowych przywołanych aktów, zawarte w nich regulacje dość ogólnie i generalnie - w kontekście wspomnianej wyżej adaptacji - traktują zagadnienia dotyczące zaopatrzenia w wodę i odprowadzania ścieków.
- [12] Tytułem przykładu wskazać trzeba na art. 1 Dyrektywy 2000/60/WE, z którego wynika, że jej celem jest ustalenie ram dla ochrony śródlądowych wód powierzchniowych, wód przejściowych, wód przybrzeżnych oraz wód podziemnych, które: a) zapobiegają dalszemu pogarszaniu oraz chronią i poprawiają stan ekosystemów wodnych oraz, w odniesieniu do ich potrzeb wodnych, ekosystemów lądowych i terenów podmokłych bezpośrednio uzależnionych od ekosystemów wodnych; b) promują zrównoważone korzystanie z wód oparte na długoterminowej ochronie dostępnych zasobów wodnych; c) dążą do zwiększonej ochrony i poprawy środowiska wodnego między innymi poprzez szczególne środki dla stopniowej redukcji zrzutów, emisji i strat substancji priorytetowych oraz zaprzestania lub stopniowego wyeliminowania zrzutów, emisji i strat priorytetowych substancji niebezpiecznych; d) zapewniają stopniową redukcję zanieczyszczenia wód podziemnych i zapobiegają ich dalszemu zanieczyszczeniu, oraz e) przyczyniają się do zmniejszenia skutków powodzi i susz, a przez to przyczyniają się m. in. do zapewnienia odpowiedniego zaopatrzenia w dobrej jakości wodę powierzchniową i podziemną, które jest niezbędne dla zrównoważonego, i sprawiedliwego korzystania z wód oraz znacznej redukcji zanieczyszczenia wód podziemnych. Z innych zapisów Dyrektywy 2000/60/WE dotyczących zaopatrzenia w wodę dowiemy się także, że „*Zaopatrzenie w wodę jest usługą interesu ogólnego*” (motyw 15), a „*Woda o dobrej*

¹⁸ Uwaga: zgodnie z art. 26 DYREKTYWY PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY (UE) 2020/2184 z dnia 16 grudnia 2020 r. *w sprawie jakości wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi* (Dz.U.UE.L.2020.435.1 z dnia 2020.12.23), która weszła w życie w dniu **12 stycznia 2021 r.**; dyrektywa 98/83/WE traci moc ze skutkiem od dnia 13 stycznia 2023 r.!

*jakości przyczyni się do zapewnienia zaopatrzenia ludności w wodę do spożycia przez ludzi” (motyw 24). Rzecz jasna w przedmiotowym akcie wspomina się o „usługach wodnych” oznaczających „wszystkie usługi, które gospodarstwom domowym, instytucjom publicznym lub każdej działalności gospodarczej umożliwiają: a) pobór, piętrowanie, magazynowanie, uzdatnianie i dystrybucję wód powierzchniowych lub podziemnych, b) odbieranie i oczyszczanie ścieków, które następnie odprowadzane są do wód powierzchniowych” (art. 2 pkt 38) oraz wprowadza się zasadę zwrotu kosztów za usługi wodne (zob. art. 9) obligującą Państwa Członkowskie do uwzględnienia nie tylko kosztów materiałowych, ale i ekologicznych¹⁹ oraz do zapewnienia, że polityki opłat za wodę przewidywać będą odpowiednie działania zachęcające użytkowników do wykorzystywania zasobów wodnych efektywnie oraz przyczynić się będą do osiągnięcia celów środowiskowych przedmiotowej dyrektywy, niemniej **trudno** uznać znajdujące się w niej regulacje za szczegółowe, wystarczające i adekwatne z punktu widzenia wyzwań związanych z adaptacją do zmian klimatu dotyczących zaopatrzenia w wodę i odprowadzania ścieków. Być może niniejsza ocena jest konsekwencją przyjęcia przez unijnego prawodawcę założenia, iż to od regulacji krajowych konkretyzujących generalne zapisy dyrektyw zależeć w istocie będzie sposób reakcji na zmiany klimatyczne.*

- [13] Analogiczną ocenę można wystawić regulacjom dyrektywy 91/271/EWG, która co prawda dotyczy „zbierania, oczyszczania i odprowadzania ścieków komunalnych oraz oczyszczania i odprowadzania ścieków z niektórych sektorów przemysłu”, a jej celem jest „ochrona środowiska przed niekorzystnymi skutkami odprowadzania wspomnianych wyżej ścieków”, jednakże poza zaleceniem, aby oczyszczone ścieki wykorzystywać powtórnie, w każdym przypadku, gdy jest to właściwe, a drogi usuwania muszą do minimum ograniczać skutki niekorzystne dla środowiska (art. 12) oraz podobnym wskazaniem w odniesieniu do osadów (zob. art. 14)²⁰, a także sformułowaniem generalnych zaleceń w zakresie monitoringu (zob. art. 15)²¹, trudno jest znaleźć w jej treści praktyczne i konkretne wskazania dotyczące działań, których podjęcie jest

¹⁹ Warto dodać, że przy wprowadzaniu przedmiotowej zasady należy oprzeć się na analizie ekonomicznej wykonanej zgodnie z załącznikiem III do wspomnianej dyrektywy i pamiętać trzeba o uwzględnieniu zasady „zanieczyszczający płaci”.

²⁰ Osad powstający w wyniku procesu oczyszczania ścieków jest ponownie wykorzystywany w każdym przypadku, gdy jest to właściwe. Drogi usuwania ograniczają do minimum skutki niekorzystnego wpływu na środowisko.

²¹ Właściwe władze lub właściwe organy monitorują: zrzuty z oczyszczalni ścieków komunalnych w celu zweryfikowania zgodności z wymaganiami załącznika I. B, zgodnie z procedurami kontrolnymi ustanowionymi w załączniku I. D; ilości i skład osadów odprowadzanych do wód powierzchniowych. Właściwe władze lub właściwe organy monitorują wody, do których odprowadzane są ścieki z oczyszczalni ścieków komunalnych i dokonywane zrzuty bezpośrednie opisane w art. 13, w przypadkach oczekiwanego znaczącego wpływu na stan środowiska. W przypadku zrzutów, z zastrzeżeniem przepisów art. 6, i odprowadzania osadu do wód powierzchniowych, Państwa Członkowskie monitorują i wykonują wszystkie odpowiednie badania weryfikujące czy zrzut lub odprowadzanie nie wpływa niekorzystnie na środowisko.

niezbędne z punktu widzenia adaptacji do zmian klimatu w kontekście odprowadzania ścieków.

- [14] Nieco inaczej prezentuje się sytuacja wynikająca z analizy uregulowań Dyrektywy 2020/2184 kształtującej obecnie wspólnotowe ramy prawne w sprawie jakości wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi. Oczekując aktualnie na wdrożenie jej zapisów do rodzimego porządku prawnego (co prawdopodobnie wkrótce zaowocuje nowelizacją przepisów Uzzw) w tym miejscu wskazać trzeba na co najmniej trzy jej ważne elementy. Po pierwsze, z jej treści wynika, że w celu zapewnienia, aby elementy podejścia opartego na ryzyku nie ograniczały się do aspektów monitorowania, a czas i zasoby skupione były na istotnym ryzyku oraz najbardziej efektywnych kosztowo środkach, a także aby uniknąć analiz i nakładów na nieistotne kwestie, należy wprowadzić całościowe, oparte na ryzyku podejście do bezpieczeństwa wody, obejmujące cały łańcuch dostaw od obszaru zasilania, poprzez pobór, uzdatnianie, magazynowanie i dystrybucję do punktu zgodności. To podejście powinno w większym stopniu uwzględniać wpływ zmiany klimatu na zasoby wodne, a także winno składać się z następujących elementów: identyfikacji zagrożeń związanych z obszarami zasilania punktów poboru wody zgodnie z wytycznymi WHO i Podręcznikiem Planu Bezpieczeństwa Wody; umożliwienia dostawcy wody dostosowania monitoringu do głównych rodzajów ryzyka i zastosowania środków niezbędnych do zarządzania rodzajami ryzyka zidentyfikowanymi w łańcuchu dostaw począwszy od poboru wody, przez uzdatnianie, magazynowanie i dystrybucję wody; oceny potencjalnego ryzyka związanego z wewnętrznymi systemami wodociągowymi, takiego jak stwarzane przez bakterię Legionella lub ołów ze szczególnym uwzględnieniem obiektów priorytetowych. Oceny te powinny podlegać regularnym przeglądom, między innymi w odpowiedzi na zagrożenia ze strony ekstremalnych zjawisk pogodowych związanych ze zmianą klimatu, znane zmiany działalności człowieka w obszarze poboru wody lub incydenty związane ze źródłami zaopatrzenia w wodę. Podejście oparte na ryzyku powinno zapewniać stałą wymianę informacji między właściwymi organami i dostawcami wody (motyw 15). Po drugie, wskazuje się, że pogłębienie wiedzy konsumentów w zakresie odpowiednich informacji oraz większa przejrzystość powinny zmierzać do zwiększenia zaufania obywateli do dostarczanej wody i do usług zaopatrzenia w wodę oraz doprowadzić do zwiększonego wykorzystania wody z kranu jako wody do picia, co mogłoby przyczynić się do zmniejszenia wykorzystania tworzyw sztucznych, ilości śmieci i emisji gazów cieplarnianych oraz mieć pozytywny wpływ na przeciwdziałanie zmianie klimatu i na środowisko jako całość (motyw 40). Po trzecie, wspomniane wyżej zalecenia przekładają się na zobligowanie – poprzez brzmienie art. 9 Dyrektywy - państw członkowskich do zapewnienia, aby dostawca wody przeprowadzał ocenę ryzyka i zarządzanie ryzykiem w systemie zaopatrzenia uwzględniającą wyniki oceny ryzyka i zarządzanie ryzykiem w obszarach zasilania dla punktów poboru, zawierającą opis systemu zaopatrzenia od punktu poboru, uzdatniania, magazynowania i dystrybucji wody do punktu dostawy oraz identyfikującą zagrożenia i zdarzenia niebezpieczne w systemie zaopatrzenia oraz zawierającą ocenę

ryzyka, jakie mogłyby one stwarzać dla zdrowia ludzkiego w związku z korzystaniem z wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi, z uwzględnieniem ryzyka wynikającego ze zmiany klimatu, wycieków i nieszczelności rur. Nadto z art. 16 ust. 2 tejże wynika, iż w celu upowszechniania korzystania z wody z kranu przeznaczonej do spożycia przez ludzi państwa członkowskie zapewniają urządzenia do poboru wody w przestrzeniach publicznych na zewnątrz i w budynkach, tam gdzie jest to technicznie wykonalne, w sposób proporcjonalny do zapotrzebowania na takie środki oraz przy uwzględnieniu szczególnych warunków lokalnych, takich jak klimat i geografia. Co więcej, państwa członkowskie mogą również zastosować następujące środki, aby upowszechnić korzystanie z wody z kranu przeznaczonej do spożycia przez ludzi: szersze informowanie na temat najbliższych urządzeń do poboru wody na zewnątrz i w budynkach; organizacja kampanii informacyjnych dotyczących jakości takiej wody; zachęcanie do udostępniania takiej wody w budynkach administracji publicznej i użyteczności publicznej; zachęcanie do nieodpłatnego lub po uiszczeniu drobnej opłaty za usługę udostępniania takiej wody klientom w restauracjach, w punktach gastronomicznych i cateringowych.

- [15] Pamiętając, iż kluczowa dla oceny sposobu wdrożenia powyższych zapisów będzie analiza projektu krajowego aktu normatywnego implementującego przywołany akt wspólnotowy, warto jeszcze syntetycznie zwrócić uwagę na przepisy dyrektywy dotyczące informowania społeczeństwa (art. 17) oraz zapewniania dostępu do wody dla „wrażliwych i zmarginalizowanych grup” (art. 16 ust. 1) określonych przez państwa członkowskie.
- [16] Reasumując, w ocenie Autora niniejszego opracowania unijne ramy prawne w zakresie zaopatrzenia w wodę i odprowadzania ścieków zostały skonstruowane - w kontekście adaptacji do zmian klimatu – w sposób na tyle ogólny i generalny, iż **kluczowe** dla prawidłowej i skutecznej reakcji na wyzwania klimatyczne w tej materii są przepisy prawa krajowego. W rezultacie przyjąć można, iż rodzimeму prawodawcy pozostawiono tutaj spory luz decyzyjny i autonomię. Tym samym – kolokwialnie rzecz ujmując – „punkt ciężkości” prowadzonej analizy przerzucony został na płaszczyznę przepisów krajowych.
- [17] Mając powyższe na względzie przejść trzeba do analizy przepisów Uzzw. I tak, z jej art. 3 ust. 1 wynika, że zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków jest zadaniem własnym gminy.²² Przywołany przepis nawiązuje w istocie do art. 7 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o *samorządzie gminnym* (Dz. U. z 2022 r., poz. 559; dalej: usg), z którego wynika, że zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy obejmujących w szczególności sprawy „*wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych*”.

²² W razie wspólnego wykonywania przez gminy zadania, o którym mowa w ust. 1, określone w ustawie prawa i obowiązki organów gminy wykonują odpowiednio właściwe organy związku międzygminnego bądź gminy wskazanej w porozumieniu międzygminnym (zob. art. 3 ust. 2 Uzzw).

[18] Gmina realizując wspomniane zadania została wyposażona przez prawodawcę w tzw. funkcje regulatorskie przejawiające się przede wszystkim w wydawaniu przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) zezwolenia²³ na prowadzenie zbiorowego zaopatrzenia w wodę lub zbiorowego odprowadzania ścieków (zob. art. 16 ust. 1 Uzzw)²⁴ oraz w uchwalaniu przez radę gminy – na mocy art. 19 Uzzw - regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków²⁵, który określa prawa i obowiązki przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego oraz odbiorców usług²⁶. Jednocześnie podkreślić należy, iż od dnia 12 grudnia 2017 r. tj. w związku z wejściem w życie przepisów ustawy z dnia 27 października 2017 r. o zmianie ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2017 r., poz. 2180) gminy (a konkretnie gminne organy stanowiące i kontrolne) zostały *de facto* i *de iure* pozbawione – na rzecz organu regulacyjnego - istotnej funkcji regulatorskiej przejawiającej się w kompetencji do podejmowania uchwał w sprawie zatwierdzenia taryf. *De lege lata* rada gminy może jedynie podjąć uchwałę o dopłacie dla jednej, wybranych lub wszystkich taryfowych grup odbiorców usług. Dopłatę gmina przekazuje przedsiębiorstwu wodociągowo-kanalizacyjnemu (zob. art. 24 ust. 6 Uzzw). Warto dodać, iż gmina legitymuje się także uprawnieniami kontrolnymi (zob. art. 18e Uzzw) i planistycznymi (zob. art. 3 ust. 3 oraz art. 21 ust. 5 Uzzw), jednakże podmiotem bezpośrednio umocowanym do realizacji zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków jest przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne (dale: pwk)²⁷.

²³ Zgodnie z art. 18 Uzzw zezwolenie powinno określać w szczególności oznaczenie przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego, jego siedzibę i adres; datę podjęcia działalności; przedmiot i obszar działalności; wymagania w zakresie jakości usług wodociągowo-kanalizacyjnych; warunki, zakres i tryb kontroli realizacji zezwolenia i przestrzegania regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków; warunki wprowadzania ograniczeń dostarczania wody w przypadku wystąpienia jej niedoboru; zobowiązanie do prowadzenia przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne racjonalnej gospodarki w zakresie działalności objętej zezwoleniem; warunki cofnięcia zezwolenia; warunki dotyczące okoliczności, w których zezwolenie może być cofnięte bez odszkodowania.

²⁴ Uwaga: nie mają obowiązku uzyskania zezwolenia gminne jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, prowadzące na obszarze własnej gminy działalność na zasadach określonych w Uzzw.

²⁵ Uwaga: organ regulacyjny opiniuje projekt regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków w zakresie zgodności z przepisami Uzzw i wydaje, w drodze postanowienia, na które służy zażalenie, opinię nie później niż w terminie miesiąca od dnia doręczenia tego projektu.

²⁶ W przedmiotowym regulaminie określa się m. in. minimalny poziom usług świadczonych przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne w zakresie dostarczania wody i odprowadzania ścieków; warunki i tryb zawierania umów z odbiorcami usług; sposób rozliczeń w oparciu o ceny i stawki opłat ustalone w taryfach; warunki przyłączania do sieci; warunki techniczne określające możliwości dostępu do usług wodociągowo-kanalizacyjnych; sposób dokonywania przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne odbioru wykonanego przyłącza; sposób postępowania w przypadku niedotrzymania ciągłości usług i odpowiednich parametrów dostarczanej wody i wprowadzanych do sieci kanalizacyjnej ścieków; standardy obsługi odbiorców usług, w tym sposoby załatwiania reklamacji oraz wymiany informacji dotyczących w szczególności zakłóceń w dostawie wody i odprowadzaniu ścieków.

²⁷ Zgodnie z art. 2 pkt Uzzw przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne oznacza przedsiębiorcę w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 6 marca 2018 r. - *Prawo przedsiębiorców* (Dz. U. z 2019 r. poz. 1292 i 1495 oraz z 2020 r. poz. 424 i 1086), jeżeli prowadzi działalność gospodarczą w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę lub

[19] Analizując przepisy obligujące pwk do realizacji przedmiotowych zadań w kontekście adaptacji do zmian klimatu stwierdzić należy, iż prawodawca traktuje kwestię wspomnianej adaptacji w sposób **irrelevantny**. Inaczej rzecz ujmując, analizując przepisy dotyczące funkcjonowania pwk – czyli jednostek *ex lege* umocowanych do zaspokajania potrzeb odbiorców usług w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków – znajdziemy tam m. in. wyraźne wskazania dotyczące relacji umownych ze wspomnianymi odbiorcami (*vide* art. 6 Uzzw), regulacje określające obowiązki pwk w zakresie zapewnienia zdolności posiadanych urządzeń wodociągowych i urządzeń kanalizacyjnych do realizacji dostaw wody w wymaganej ilości i pod odpowiednim ciśnieniem oraz dostaw wody i odprowadzania ścieków w sposób ciągły i niezawodny, a także zapewnienia należytej jakości dostarczanej wody i odprowadzanych ścieków (*vide* art. 5 ust. 1 Uzzw), czy normy obligujące pwk do podejmowania działań budowlanych dotyczących urządzeń wodociągowych i urządzeń kanalizacyjnych, ustalonych przez gminę w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego, w zakresie uzgodnionym w wieloletnim planie rozwoju i modernizacji (art. 15 ust. 1 Uzzw), natomiast **nie znajdziemy** w analizowanym materiale normatywnym dyspozycji bezpośrednio odnoszących się do zagadnienia adaptacji do zmian klimatu w kontekście działań realizowanych przez pwk w związku ze zbiorowym zaopatrzeniem w wodę i zbiorowym odprowadzeniem ścieków.

[20] Tytułem egzemplifikacji warto wskazać na przepisy odnoszące się do jednej z absolutnie kluczowych dla funkcjonowania pwk kwestii tj. do ustalania i zatwierdzania taryf za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków (dalej: taryfa). Z przepisów Uzzw wynika, że pwk kreuje taryfę na okres 3 lat na podstawie niezbędnych przychodów²⁸ po dokonaniu ich alokacji na poszczególne taryfowe grupy odbiorców usług (zob. art. 20 ust. 2 Uzzw). Następnie zobligowane jest - na mocy art. 24b ust. 2 Uzzw – do przekazania organowi regulacyjnemu wniosku o zatwierdzenie taryfy (w terminie 120 dni przed dniem upływu okresu obowiązywania dotychczasowej taryfy), do którego należy dołączyć projekt taryfy i uzasadnienie²⁹. Z kolei organ regulacyjny, w

zbiorowego odprowadzania ścieków, oraz gminne jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, prowadzące tego rodzaju działalność.

²⁸ Na mocy art. 20 ust. 4 Uzzw przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjne ustalają niezbędne przychody uwzględniając w szczególności: koszty związane ze świadczeniem usług, poniesione w latach obrachunkowych obowiązywania poprzedniej taryfy, ustalone na podstawie ewidencji księgowej, z uwzględnieniem planowanych zmian tych kosztów w okresie obowiązywania taryfy; zmiany warunków ekonomicznych oraz wielkość usług i warunki ich świadczenia; koszty wynikające z planowanych wydatków inwestycyjnych, na podstawie planów, o których mowa w art. 21 ust. 1 Uzzw.

²⁹ W uzasadnieniu zamieszcza się w szczególności informacje dotyczące: zakresu świadczonych usług i lokalnych uwarunkowań ich świadczenia; standardów jakościowych usług, w tym informację dotyczącą wpływu określonej taryfy na poprawę jakości usług; spodziewanej poprawy jakości usług przy wprowadzeniu nowych metod alokacji kosztów; zmian warunków ekonomicznych w czasie obowiązywania taryfy; bilansowania ilościowego i jakościowego wód powierzchniowych i wód podziemnych.

terminie 45 dni od dnia otrzymania wniosku, ocenia projekt taryfy oraz uzasadnienie pod względem zgodności z przepisami Uzzw i ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. *Prawo wodne* (Dz. U. z 2020 r., poz. 310; dalej: Pw) oraz analizuje zmiany warunków ekonomicznych wykonywania przez pwk działalności gospodarczej, w tym marżę zysku, oraz weryfikuje koszty, o których mowa w art. 20 ust. 4 pkt 1 Uzzw, pod względem celowości ich ponoszenia w celu zapewnienia ochrony interesów odbiorców usług przed nieuzasadnionym wzrostem cen (zob. art. 24c ust. 1).³⁰

- [21] Co istotne, w żadnym przepisie Uzzw dedykowanym ustalaniu i zatwierdzaniu taryf **nie znajdziemy** bezpośredniego odwołania do kwestii adaptacji do zmian klimatu. Inaczej rzecz ujmując, z przepisów Uzzw nie wynika, aby pwk ustalając taryfę musiało brać pod uwagę wspomniane kwestie. Co więcej, organ regulacyjny oceniając przedłożony przez pwk wniosek także nie jest zobligowany do przeprowadzenia „oceny, weryfikacji i analizy” dostarczonych przez pwk materiałów pod kątem przystosowania do zmian klimatu. Kluczową przesłanką dla tzw. regulatora jest tutaj – jak już wspomniano – ochrona odbiorców usług przed nieuzasadnionym wzrostem cen, a nie kwestie związane ze zmianą klimatu. Odnotować należy, iż jedynie w przepisach rozporządzenia Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej z dnia 27 lutego 2018 r. *w sprawie określania taryf, wzoru wniosku o zatwierdzenie taryfy oraz warunków rozliczeń za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków* (Dz. U. z 2022 r., poz. 1074; dalej: rozporządzenie taryfowe) znajdziemy w jednym miejscu zalecenie kierowane pod adresem pwk, aby opracowało taryfę w sposób zapewniający „*motywowanie odbiorców usług do racjonalnego korzystania z wody i ograniczania zanieczyszczenia ścieków*” (zob. § 3 pkt. 1 lit. d)³¹, jednakże trudno uznać cytowany zapis za przesądzający o tym, że kwestia adaptacji do zmian klimatu ma odgrywać istotną rolę przy tworzeniu taryf. Niniejszy wniosek wynika nie tylko z faktu, iż wspomniany czynnik jest jednym z pięciu elementów, które pwk ma z mocy przepisów przywołanego aktu wykonawczego obligatoryjnie uwzględnić (pozostałe to: uzyskanie niezbędnych przychodów; ochrona odbiorców usług przed nieuzasadnionym wzrostem cen i stawek opłat; eliminowanie subsydiowania skrośnego; łatwość obliczania i sprawdzania cen i stawek opłat), ale także z faktu, iż prawodawca nie pokusił się o sprecyzowanie, na czym konkretnie, ani za pomocą jakich instrumentów prawnych i działań wspomniane „*motywowanie*” miałyby *in concreto* polegać, o podjęciu próby wyjaśnienia, czym jest „*racjonalne*” korzystanie z wody nawet nie wspominając.

³⁰ Jeżeli wynik oceny, weryfikacji lub analizy jest pozytywny, organ regulacyjny zatwierdza taryfę w drodze decyzji. Natomiast jeżeli wynik oceny, weryfikacji lub analizy jest negatywny, organ regulacyjny odmawia, w drodze decyzji, zatwierdzenia taryfy oraz nakłada obowiązek w tej decyzji, w terminie w niej określonym, na pwk przedłożenia poprawionego projektu taryfy lub poprawionego uzasadnienia, wskazując elementy projektu taryfy lub uzasadnienia wymagające poprawienia.

³¹ Zob. także § 13 ust. 2 pkt 2 rozporządzenia taryfowego.

- [22] Podsumowując dotychczasowe rozważania stwierdzić należy, że w przepisach Uzzw dotyczących świadczenia przez pwk usług w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków kwestia adaptacji do zmian klimatu jest pomijana, czy wręcz ignorowana. Trudno bowiem uznać za przejaw wzmożonego zainteresowania za strony prawodawcy tą kwestią brzmienie art. 18 pkt 7 Uzzw, z którego wynika, że zezwolenie na zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków winno określać „*zobowiązanie do prowadzenia przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne racjonalnej gospodarki w zakresie działalności objętej zezwoleniem*” [podkreślenie własne], czy zapis art. 21 ust. 2 pkt 3 tejże zmuszający pwk do opracowania wieloletniego planu rozwoju i modernizacji urządzeń wodociągowych i urządzeń kanalizacyjnych będących w jego posiadaniu, w którym określone zostaną „*przedsięwzięcia racjonalizujące zużycie wody oraz wprowadzanie ścieków*” [podkreślenie własne]. Niniejsza ocena wynika po pierwsze z faktu, iż prawodawca operuje tutaj nieostrymi pojęciami o szerokich – zwłaszcza w odniesieniu do zezwolenia³² – zakresach przedmiotowych. Po drugie, zaakcentować trzeba, że z racji statusu prawnego planów, o których mowa w art. 21 Uzzw³³, a w szczególności ze względu na ich nieobowiązkowy charakter³⁴, przyjęć należy, że interesująca Nas tematyka nie ma dla prawodawcy rangi priorytetowej (przyjmując założenie o racjonalnym prawodawcy należałoby przyjąć, iż gdyby było inaczej, to zagadnienia poświęcone „*racjonalnej gospodarce wodnej*” stanowiłyby obligatoryjny element regulaminu, o którym mowa w art. 19 Uzzw legitymującym się *expressis verbis* statusem aktu prawa miejscowego).
- [23] Reasumując, krajowe przepisy dotyczące zaopatrzenia w wodę i odprowadzania ścieków nie sposób uznać za kompatybilne ze wskazanymi na wstępie wyzwaniami adaptacyjnymi. Zasygnalizowane powyżej „*milczenie*” prawodawcy należy uznać za przeszkodę w podjęciu przez pwk i gminy działań „*proadaptacyjnych*”.
- [24] W rezultacie – mając na względzie rolę i odpowiedzialność gmin za zaopatrzenie wodę i odprowadzania ścieków oraz funkcje i zadania pwk w tej materii – pragnąc faktycznie zmienić istniejący *status quo* należy postulować co najmniej wzbogacenie treści art. 19 ust. 5 Uzzw o zapisy pozwalające określić w regulaminie zbior lokalnych działań i

³² Zwrot „*racjonalna gospodarka*” może być przecież pojmowany w kontekście *stricte* ekonomicznym, z pominięciem kwestii klimatycznych.

³³ Wieloletni plan rozwoju jest wewnętrznym planem przedsiębiorstwa, a nie planem publicznym gminy. Ustawa stwierdza wyraźnie, że przedsiębiorstwo opracowuje plan – a nie projekt planu. Podjęcie uchwały przez radę gminy jest aktem zatwierdzenia planu, a nie formą jego kreacji. Dowodzi tego wyraźnie przepis art. 21 ust. 6 Uzzw, wedle którego niepodjęcie uchwały przez zaniechanie nie podważa istnienia planu i jego ważności jako podstawy dla innych czynności przedsiębiorstwa. P. Bojarski, W. Radecki, J. Rotko, *Ustawa o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 209.

³⁴ Obowiązek opracowania planu nie dotyczy przedsiębiorstw wodociągowo-kanalizacyjnych, które nie planują budowy urządzeń wodociągowych lub urządzeń kanalizacyjnych (zob. art. 21 ust. 7 Uzzw).

środków związanych z adaptacją do zmian klimatu, a ponadto uzupełnić przepisy Uzw (np. art. 20 ust. 4) dotyczące ustalania taryf o zapisy *expressis verbis* wskazujące na konieczność uwzględnienia kosztów związanych z przeprowadzonymi i planowanymi przez pwk działaniami i inwestycjami ogniskującymi się wokół adaptacji do zmian klimatu, a które np. zostały uprzednio określone w wieloletnim planie rozwoju i modernizacji urządzeń wodociągowych i urządzeń kanalizacyjnych. Na marginesie tej ostatniej propozycji warto wskazać, że 9 czerwca br. przyjęto ustawę o zmianie ustawy – Prawo wodne oraz niektórych innych ustaw³⁵, z której m. in. wynika, że wójt, burmistrz lub prezydent miasta zobligowany będzie do przekazania planu do zaopiniowania dyrektorowi regionalnego zarządu gospodarki wodnej Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie, który następnie przedstawi opinię m. in. w zakresie wpływu planu na wysokość taryf.

[25] Analizę ram prawnych dotyczących **gospodarowania wodami opadowymi**³⁶ zainicjować trzeba od przywołania poglądu, w świetle którego „woda opadowa nie ma w prawodawstwie unijnym tak ściśle określonego znaczenia jak woda do picia, woda brudna (ścieki) czy woda kąpieliskowa. Mimo braku ściśle do wód opadowych kierowanej regulacji mają one w polityce unijnej niebagatelne znaczenie – w kontekście zarówno powodzi, jak i suszy”³⁷. Akceptując pogląd o braku europejskiej, „twardej” regulacji poświęconej, choćby fragmentarycznie problematyce gospodarowania *deszczówką*³⁸, stwierdzić należy, że także w takich istotnych, strategicznych dokumentach o tzw. „miękkim” charakterze jak KOMUNIKAT KOMISJI DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO, RADY EUROPEJSKIEJ, RADY, KOMITETU EKONOMICZNO-SPOŁECZNEGO I KOMITETU REGIONÓW **Europejski Zielony Ład** (Bruksela, dnia 11.12.2019 r. COM(2019) 640; dalej: *EZŁ*), czy KOMUNIKAT KOMISJI DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO, RADY, EUROPEJSKIEGO KOMITETU EKONOMICZNO-SPOŁECZNEGO I KOMITETU REGIONÓW **Droga do zdrowej planety dla wszystkich Plan działania UE na rzecz eliminacji zanieczyszczeń wody, powietrza i gleby** (Bruksela, dnia 12.5.2021 r., COM(2021) 400; dalej: *Plan*) o interesującej Nas tematyce bezpośrednio też się nie wspomina³⁹. Tym

³⁵ Aktualnie ustawa została przekazana do Senatu.

³⁶ Zgodnie z art. 16 pkt 69 Pw przez wody opadowe lub roztopowe rozumie się „wody będące skutkiem opadów atmosferycznych” (dalej także: *deszczówka*).

³⁷ K. Ramm, *Gospodarka wodami opadowymi w polityce Unii Europejskiej*, Przegląd Komunalny 2022, nr. 4.

³⁸ W dyrektywie 91/271/EWG mówi się o wodach opadowych li tylko w kontekście definicji ścieków komunalnych (oznaczają one „ścieki bytowe lub mieszaninę ścieków bytowych ze ściekami przemysłowymi i/lub wodami opadowymi”) oraz w załączniku I („Projektowanie, budowę i utrzymanie systemów zbierania przeprowadza się zgodnie z najlepszą wiedzą techniczną, bez powodowania nadmiernych kosztów, szczególnie dotyczące (...) ograniczenia zanieczyszczenia wód, do których odprowadzane są ścieki, powodowanego przez przelewy wód burzowych”). Z kolei w dyrektywie 2000/60/WE i dyrektywie 2020/2184 nie znajdziemy w zasadzie żadnych wypowiedzi *expressis verbis* odnoszących się do tej problematyki.

³⁹ Trudno bowiem uznać, że taka konstatacja zwarta w *Planie* jak „Zmiana klimatu, zanieczyszczenie środowiska, utrata różnorodności biologicznej i niezrównoważone wykorzystywanie zasobów naturalnych powodują liczne zagrożenia dla zdrowia ludzi i zwierząt oraz dla ekosystemów, takie jak ryzyko wystąpienia chorób zakaźnych i

samym stwierdzić trzeba, iż podobnie jak w przypadku zaopatrzenia w wodę i odprowadzenia ścieków ciężar odpowiedzialności za odpowiednie (tj. odpowiadające na wzywania i zagrożenia związane ze zmianą klimatu) skonstruowanie materiału normatywnego dotyczącego gospodarowania *deszczówką* przerzucony niejako został na barki rodzimego prawodawcy.

[26] Biorąc powyższe pod uwagę analizę ram prawnych dotyczących gospodarowania wodami opadowymi rozpocząć należy od odnotowania ważkiej kwestii. Otóż w związku z wejściem w życie przepisów Pw **wody opadowe i roztopowe przestały być traktowane** – z tzw. normatywnego punktu widzenia (zob. art. 494 Pw) – **jako ścieki**.⁴⁰ Innymi słowy, od dnia 24 sierpnia 2017 r. kluczowa dla niniejszych rozważań definicja legalna ścieków zawarta w art. 2 pkt 8 Uzzw nie obejmuje już *deszczówki*⁴¹. Oznacza to, iż uregulowanie

niezakaźnych, nabycie oporności na środki przeciwdrobnoustrojowe i niedobór wody”, czy taka „Komisja będzie w szczególności dążyć do zapewnienia, aby państwa członkowskie promowały zrównoważone i efektywne zużycie wody, zniechęcały do zanieczyszczania wody oraz przedstawiały sprawiedliwe społecznie rachunki za wodę wszystkim użytkownikom wody i podmiotom zanieczyszczającym, w tym konsumentom z branży przemysłu, rolnictwa i z gospodarstw domowych, wykorzystując w najlepszy sposób przychody na zrównoważone inwestycje. Będzie też wspierała lepsze monitorowanie i ograniczanie zanieczyszczenia wód powierzchniowych i gruntowych pochodzącego z kluczowych substancji” stanowiły przejaw bezpośredniego zainteresowania deszczówką. Podobną sytuację mamy także na gruncie EZŁ. W jego treści rzecz jasna wspomina się o wodzie (vide „Komisja będzie współpracować z państwami członkowskimi i zainteresowanymi podmiotami w celu zapewnienia, aby krajowe plany strategiczne w tym obszarze od początku w pełni odzwierciedlały ambicje Zielonego Ładu i strategii „od pola do stołu”. (...) Przenosząc punkt ciężkości ze zgodności z przepisami na efektywność, środki takie jak ekoprogramy powinny nagradzać rolników za lepszą realizację celów środowiskowych i klimatycznych, w tym zarządzanie węglem w glebie i składowanie go, oraz za lepszą gospodarkę składnikami odżywczymi w celu podniesienia jakości wody i ograniczenia emisji”, „Zapewnienie nietoksycznego środowiska wymaga większych wysiłków, by zapobiec powstawaniu nowych zanieczyszczeń, jak również działań mających na celu redukcję i usunięcie istniejących zanieczyszczeń. Aby chronić obywateli i ekosystemy w Europie, UE musi lepiej monitorować zanieczyszczenie powietrza, wody, gleby oraz produktów konsumpcyjnych, informować o tych zanieczyszczeniach, zapobiegać im oraz usuwać ich skutki. (...) Należy odtworzyć naturalne funkcje wód powierzchniowych i gruntowych. Wymaga tego ochrona i odbudowa różnorodności biologicznej w rzekach, jeziorach, na terenach podmokłych oraz w estuariach. Odtworzenie tych funkcji jest również potrzebne, by zapobiegać stratom powstałym w wyniku powodzi oraz ograniczać te straty. Wprowadzenie strategii „od pola do stołu” ograniczy zanieczyszczenie środowiska związane z nadmiarem substancji biogennych. Komisja proponuje ponadto środki dotyczące zanieczyszczeń z odpływów wody z terenów miejskich oraz nowych, szczególnie szkodliwych zanieczyszczeń takich jak mikrodrobiny plastiku i chemikalia, w tym produkty lecznicze”) ale bezpośrednich odniesień do deszczówki tam nie znajdziemy.

⁴⁰ Odnotujmy, iż zgodnie z art. 2 pkt 10 Uzzw ścieki komunalne to ścieki bytowe lub mieszanina ścieków bytowych ze ściekami przemysłowymi albo wodami opadowymi lub roztopowymi będącymi skutkiem opadów atmosferycznych, odprowadzane urządzeniami służącymi do realizacji zadań własnych gminy w zakresie kanalizacji i oczyszczania ścieków komunalnych.

⁴¹ W poprzednim stanie prawnym na mocy art. 2 pkt 8 lit. c) Uzzw pod pojęciem ścieków kryły się wprowadzane do wód lub do ziemi „wody opadowe lub roztopowe, ujęte w otwarte lub zamknięte systemy kanalizacyjne, pochodzące z powierzchni zanieczyszczonych o trwałej nawierzchni, w szczególności z miast, portów, lotnisk, terenów przemysłowych, handlowych, usługowych i składowych, baz transportowych oraz dróg i parkingów,”. Co ciekawe, status wód opadowych i roztopowych na gruncie Prawa wodnego uległ zmianie dopiero z dniem 1 stycznia 2018 r., czyli z chwilą zastąpienia „starej” ustawy Prawo wodne z dnia 18 lipca 2001 r. przez „nowe” Pw. W tym samym czasie nastąpiła również zmiana definicji ścieków na gruncie ustawy z dnia 27 kwietnia 2001

problematyki gospodarowania wodami opadowymi, ze szczególnym uwzględnieniem kwestii ustalania i pobierania opłat za odprowadzenie wód opadowych i roztopowych *de lege lata* nie może nastąpić - jak miało to miejsce w poprzednim stanie prawnym - w taryfie, albowiem zgodnie z art. 2 pkt 12 Uzzw stanowi ona „zestawienie ogłoszonych publicznie cen i stawek opłat za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków oraz warunki ich stosowania”. Tym samym skoro prawodawca wyeliminował możliwość posługiwania się tzw. instrumentem taryfowym w celu pobierania opłat za odprowadzanie *deszczówki* (wszak taryfa dotyczy pobierania opłat za odprowadzanie ścieków, a wody opadowe i roztopowe nie są już traktowane przez prawodawcę jak ścieki), to podmioty zainteresowane pobieraniem opłat za *deszczówkę* zmuszone są odwołać się do innych modeli organizacyjno-prawnych niż tzw. model taryfowy. W aktualnych uwarunkowaniach prawnych w grę wchodzi tutaj dwa modele – umownie zwane – **administracyjnym** i **cywilnym**. Należy przy tym wyraźnie podkreślić, iż jak dotąd prawodawca nie wprowadził do rodzimego systemu prawnego powszechnie obowiązujących norm prawnych poświęconych *in concreto* tak problematyce pobierania opłat z tytułu odprowadzania *deszczówki*, jak i odnoszących się wprost do budowy i późniejszego funkcjonowania modeli gospodarowania wodami opadowymi. Taki stan rzeczy *de facto* i *de iure* oznacza, iż z jednej strony zmuszeni jesteśmy posiłkować się przepisami natury ogólnej przy kreacji i praktycznej implementacji danego modelu, a z drugiej strony daje asumpt do twierdzenia, że gminom i zależnym od nich jednostkom organizacyjnym, którym powierzono realizację zadania w zakresie zagospodarowania *deszczówki* pozostawiono w istocie spory **luz decyzyjny** przy wyborze poszczególnego modelu oraz tworzenia jego wewnętrznej specyfiki i zasad.

[27] W tym miejscu warto dodać, iż pomimo dość fundamentalnych różnic występujących pomiędzy przywołanymi modelami, istnieją co najmniej dwa punkty wspólne dla tych modeli: *primo*, przepisy rozporządzenia taryfowego – co oczywiste – nie znajdują bezpośredniego zastosowania przy kreowaniu opłaty za odprowadzanie wód opadowych i roztopowych; *secundo*, indywidualne relacje z podmiotami odprowadzającymi *deszczówkę* - i w jednym, i w drugim modelu – finalnie winny być kształtowane za pomocą cywilnoprawnej umowy o zbliżonym charakterze i kształcie do umowy wskazanej w art. 6 Uzzw.

[28] Pierwszy model zakłada **wykorzystanie kompetencji uchwałodawczych rady gminy** w celu kreacji lokalnego systemu gospodarowania wodami opadowymi i ustalenia wysokości interesujących Nas opłat. Szukając w tym kontekście możliwych podstaw prawnych do wprowadzenia opłat za odprowadzanie wód opadowych i roztopowych

r. *Prawo ochrony środowiska*. Na temat problemów interpretacyjnych powstałych na kanwie „starej” definicji legalnej zob. więcej w: J. Bujny, K.M. Ziemiński, *Ustalanie i pobieranie opłat za tzw. deszczówkę (uwagi de lege lata i de lege ferenda)*, Państwo i Prawo 2017, Nr 3, s. 50-63.

wskazać należy nie tylko na przepisy usg⁴², ale przede wszystkim na przepisy ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. *o gospodarce komunalnej* (Dz. U. z 2021 r., poz. 679; dalej: ugk). W przypadku tej ostatniej przywołać trzeba jej art. 4 ust. 1 pkt 2, zgodnie z którym organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego postanawiają **o wysokości cen i opłat albo o sposobie ustalania cen i opłat za usługi komunalne o charakterze użyteczności publicznej oraz za korzystanie z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej jednostek samorządu terytorialnego**, jeżeli odrębne przepisy nie stanowią inaczej⁴³. Przywołana regulacja stanowi wystarczającą podstawę do wprowadzenia opłat za *deszczówkę*⁴⁴ i – co godne odnotowania – jest często stosowana w praktyce.

[29] Dodatkowo trzeba jeszcze nadmienić, że przepis art. 4 ust. 2 ugk umożliwia delegowanie przez radę gminy uprawnień do stanowienia przedmiotowych opłat na gminny organ wykonawczy. Z taką sytuacją mamy do czynienia np. w Suwałkach, gdzie Rada Miejska mocą uchwały nr XLIV/557/2022 z dnia 30 marca 2022 r. powierzyła Prezydentowi Miasta uprawnienie do ustalania opłat za odprowadzanie wód opadowych lub roztopowych.⁴⁵ W przypadku przyjęcia takiego wariantu ustalenie wysokości opłat nastąpić powinno w formie odpowiedniego zarządzenia organu wykonawczego gminy, wydanego na podstawie wcześniej podjętej uchwały rady gminy delegującej

⁴² Chodzi tutaj zwłaszcza o przepisy art. 40 ust. 2 pkt 4 usg w zw. z art. 41 ust. 1 usg, zgodnie z którymi rada gminy może wydawać akty prawa miejscowego w zakresie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej.

⁴³ Dodać jeszcze warto, że na mocy art. 4 ust. 2 ugk uprawnienia, o których mowa w ust. 1 pkt 2, organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego mogą powierzyć organom wykonawczym tych jednostek.

⁴⁴ Tytułem przykładu: pogląd ten został potwierdzony przez Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Środowiska, który w odpowiedzi na interpelację posła M. Kwitka z dnia 20 października 2017 r. wskazał, że „*opłaty za wprowadzanie wód opadowych lub roztopowych do kanalizacji mogą być ustalone na podstawie art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce komunalnej*”; <http://orka2.sejm.gov.pl/INT8.nsf/klucz/283B8402/%24FILE/z05445-o1.pdf>.

⁴⁵ W uzasadnieniu przedmiotowej uchwały podkreślono, że Przedsiębiorstwu Wodociągów i Kanalizacji w Suwałkach Spółka z o.o. powierzone zostało wykonanie zadania własnego Gminy Miasta Suwałki, z zakresu zagospodarowania wód opadowych i roztopowych, które jest świadczeniem usługi w ogólnym interesie gospodarczym. Wykonywanie tego zadania własnego generuje koszty związane z gromadzeniem, odprowadzaniem wód deszczowych i roztopowych za pomocą sieci kanalizacyjnej, kolektorów, oczyszczaniem tych wód odprowadzanych do rzeki Czarna Hańcza, utrzymaniem, konserwacją oraz rozbudową urządzeń kanalizacyjnych. Na mocy ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków oraz ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne, wody opadowe lub roztopowe – dotychczas klasyfikowane jako ścieki stały się odrębną kategorią mediów, odprowadzanych poprzez sieć kanalizacyjną. Wprowadzono też nową opłatę za usługi wodne, która zastąpiła dotychczasową opłatę za korzystanie ze środowiska, którą Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji w Suwałkach Spółka z o.o. jest zobowiązana wnieść na rachunek Państwowego Gospodarstwa Wodnego "Wody Polskie". Należy podkreślić, że Miasto Suwałki zobowiązane jest do świadczenia wszystkich usług użyteczności publicznej, zgodnie z oczekiwaniami mieszkańców naszego Miasta. W związku z powyższym wskazane jest powierzenie Prezydentowi Miasta Suwałki uprawnień do ustalania opłat za odprowadzanie wód opadowych lub roztopowych kanalizacją deszczową eksploatowaną przez Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji w Suwałkach Spółka z o.o. Wysokość opłat zostanie ustalona Zarządzeniem Prezydenta Miasta Suwałki, po ostatecznym skalkulowaniu wszystkich kosztów związanych z utrzymaniem kanalizacji deszczowej oraz ustaleniu powierzchni terenów, z których wody deszczowe i roztopowe odprowadzane są do kanalizacji deszczowej.

uprawnienia w omawianym zakresie (*vide* Zarządzenie nr 202/2022 Prezydenta Miasta Suwałk z dnia 29 kwietnia 2022 r. w sprawie ustalenia wysokości stawek opłat za odprowadzanie wód opadowych lub roztopowych, Zarządzenie Nr 988/2019/P Prezydenta Miasta Poznania z dnia 3 grudnia 2019 r. w sprawie ustalenia ceny za usługę odprowadzania wód opadowych i roztopowych do kanalizacji⁴⁶, Zarządzenie Nr 152/2019 Burmistrza Miasta Świebodzice z dnia 4 kwietnia 2019 r. w sprawie ustalenia opłat za usługi komunalne związane z odprowadzeniem wód opadowych i roztopowych do sieci kanalizacyjnej⁴⁷, czy Zarządzenie Nr OR.0050.745.2018 Prezydenta Miasta Żory z dnia 28 maja 2018 r. w sprawie ustalenia opłat za usługi komunalne związane z odprowadzaniem wód opadowych i roztopowych do sieci kanalizacyjnej wydane m. in. na podstawie art. 40 ust. 1 i 2 usg, art. 4 ust. 1 pkt. 2 ugk oraz uchwały nr 310/XXVI/97 Rady Miejskiej w Żorach z dnia 17 kwietnia 1997 r.).

- [30] Należy przy tym podkreślić, że ewentualnie przyjęcie przez radę gminy lub organ wykonawczy gminy odpowiedniego aktu ustalającego zasady odpłatności za usługę odprowadzania wód opadowych lub roztopowych do systemu kanalizacyjnego nie eliminuje konieczności zawarcia przez zarządcę (operatora) systemu kanalizacji indywidualnych umów z odbiorcami takiej usługi. W omawianym modelu uchwała rady gminy, czy też zarządzenie organu wykonawczego określa pewne ogólne zasady świadczenia usług w zakresie odprowadzania wód opadowych i roztopowych, w tym w szczególności sposób obliczania wysokości opłaty. Natomiast zindywidualizowane stosunki prawne pomiędzy zarządcą sieci (operatorem) a odbiorcami usług powinny opierać się na odpowiednich umowach, szczegółowo określających prawa i obowiązki stron oraz odwołujących się właśnie do postanowień omawianej uchwały.
- [31] Truizmem jest stwierdzenie, iż ewentualne wykorzystanie administracyjnoprawnego modelu uzależnione jest od **autonomicznej** decyzji organów gminy. Oznacza to, iż wspomniane organy nie są *ex lege* zmuszone do skorzystania ze wskazanych powyżej instrumentów prawnych do kreacji opłat za *deszczówkę*. Innymi słowy, gminny organ stanowiący i kontrolny (rzecz jasna przy współdziałaniu z organem wykonawczym) może, ale nie musi, ustalić wysokości przedmiotowych opłat w formie uchwały rady gminy motywując taki krok np. względami natury prakseologicznej (nie sposób bowiem wykluczyć, że właśnie taka forma aktu regulującego kwestie wysokości opłat może

⁴⁶ Wydane na podstawie art. 30 ust. 1 i ust. 2 pkt 3 usg oraz § 1 pkt 5 tiret drugie uchwały Nr XII/176/VIII/2019 Rady Miasta Poznania z dnia 28 maja 2019 r. w sprawie powierzenia Prezydentowi Miasta Poznania uprawnień do ustalania wysokości cen i opłat albo o sposobie ustalania cen i opłat za usługi komunalne o charakterze użyteczności publicznej oraz za korzystanie z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej.

⁴⁷ Przedmiotowe zarządzenie wydano podstawie art. 30 ust. 1, art. 40 ust. 1 usg, art. 4 ust. 1, ust. 2 ugk oraz uchwały nr XX/201/04 Rady Miejskiej w Świebodzicach z dnia 11 lutego 2004 r., w sprawie powierzenia Burmistrzowi Miasta Świebodzice uprawnień do stanowienia wysokości cen i opłat albo o sposobie ustalania cen i opłat za usługi komunalne o charakterze użyteczności publicznej oraz za korzystanie z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej jednostek samorządu terytorialne

potencjalnie budzić większe zaufanie podmiotów odprowadzających *deszczówkę* do sieci i w konsekwencji powodować, że będą one rzadziej kwestionować obowiązek ponoszenia opłat z tytułu odprowadzania wód opadowych i roztopowych do systemu kanalizacyjnego). Natomiast z całą pewnością nie można racjonalnie dowodzić, iż do wykorzystania tego modelu zobowiązują organy gminy jakieś konkretne i wyraźne normy prawne, wszak *de lege lata* polski system prawny jest ich pozbawiony! Tytułem przykładu, oczywistym jest, iż fakt zaangażowania organów gminy w budowę i funkcjonowanie lokalnych systemów gospodarowania odpadami komunalnymi objawiający się m. in. poprzez określanie wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnym nakładanej na właścicieli nieruchomości wynika z realizacji wyraźnej dyspozycji ustawowej (*vide* art. 6k ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach; Dz. U. z 2019 r., poz. 2010; zwana dalej: ucpg). Innymi słowy, prawodawca pozbawił jednostki samorządu gminnego swobody w zakresie decydowania o formie, sposobie i zakresie zaangażowania w budowę i funkcjonowanie gminnych systemów gospodarowania odpadami komunalnymi. Pokłosiem tej decyzji prawodawcy jest to, że gminne organy stanowiące *ex lege* zmuszone są do przyjęcia „wiązki” tzw. uchwał odpadowych (zob. rozdział 3a ucpg), w tym i uchwały precyzującej wysokość tzw. opłaty „śmieciowej”. Co istotne i kluczowe dla dalszych rozważań, w przypadku gospodarowania wodami opadowymi i roztopowymi analogicznej dyspozycji adresowanej do organów gminy prawodawca jak dotąd nie sformułował, *ergo* uzasadnione jest twierdzenie, że skorzystanie z opisanego wyżej modelu zależy od dyskrejonalnego rozstrzygnięcia organów gminy.

[32] Drugi model oparty jest na wykorzystaniu przepisów ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. *Kodeks cywilny* (Dz. U. z 2019 r., poz. 1145; dalej: Kc), a zwłaszcza **przepisów dotyczących zlecenia**. Umowa w zakresie odprowadzania wód opadowych i roztopowych dotyczyć będzie bowiem świadczenia pewnego specyficznego rodzaju usług, a zgodnie z art. 750 Kc do umów o świadczenie usług, które nie są uregulowane innymi przepisami, stosuje się odpowiednio przepisy o zleceniu. Co istotne w odniesieniu do zlecenia, a co za tym idzie także do umów dotyczących świadczenia usług, zasadą jest ich **odpłatność**, co zostało wprost wskazane w art. 735 Kc. Obowiązek zapłaty może zostać wyłączony tylko w przypadku zawarcia takiego postanowienia w umowie lub jeżeli brak odpłatności wynika z okoliczności zawarcia danej umowy. Wprowadzenie określonych opłat za odprowadzanie wód opadowych i roztopowych - powiązanych np. z kosztami utrzymania sieci ponoszonych przez operatora - jest zatem na gruncie tego przepisu dopuszczalne i zasadne.

[33] Należy jednak zauważyć, że podmioty odprowadzające *deszczówkę* mogą nie być zainteresowane zawieraniem umów, które nakładają na nie przecież określone ciężary ekonomiczne. W takiej sytuacji operatorowi sieci pozostaje wstąpienie na drogę sądową. Pewnym pocieszeniem może być w takiej sytuacji fakt, że zarówno orzecznictwo sądów powszechnych, Sądu Najwyższego jak i sądów administracyjnych

jest w tym wypadku dość korzystne dla operatorów sieci kanalizacyjnych i uznaje się w nim, że w sytuacjach, kiedy dane podmioty korzystają z usług bez zawartej umowy, dostawcy usług w dalszym ciągu przysługuje odpowiednie wynagrodzenie.

[34] W omawianym zakresie orzecznictwo idzie w zasadzie dwutorowo przyjmując, że podstawę obowiązku zapłaty odpowiedniego wynagrodzenia na rzecz operatora systemu kanalizacji mogą stanowić bądź przepisy Kc dotyczące **bezpodstawnego wzbogacenia**, tj. przepisy art. 405 i następne, bądź też omawiane powyżej przepisy wprowadzające **zasadę odpłatności umowy o świadczenie usług** tj. art. 735 w zw. z art. 750 Kc. Przy zastosowaniu tej drugiej konstrukcji sądy przyjmują, że pomimo braku pisemnej umowy, takowa i tak została zawarta poprzez wykonywanie na rzecz podmiotu zobowiązanego do poniesienia zapłaty usługi w postaci odprowadzania *deszczówki* przez operatora sieci kanalizacji.

[35] Jako przykład wyroku bazującego na pierwszej ze wskazanych wyżej koncepcji podać można wyrok Sądu Apelacyjnego w Poznaniu z dnia 2 lutego 2006 r., sygn. akt I ACa 1644/04. W wyroku tym Sąd jednoznacznie uznał, że w związku z faktem, że pozwana spółdzielnia nie spełniła swojego obowiązku uiszczenia ceny za usługę odprowadzania wód opadowych i roztopowych świadczoną na jej rzecz przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne, była ona bezpodstawnie wzbogacona. Stan ten jak wskazywał Sąd wynikał z faktu, że u podstawy świadczenia usług nie leżała ani czynność prawna (brak umowy), ani przepis ustawy, czy orzeczenie sądu, bądź decyzja administracyjna. Nadto pozwana spółdzielnia osiągnęła korzyść majątkową, bowiem zaoszczędziła wydatki na opłaty za odprowadzanie ścieków, korzystając nieodpłatnie z usług powoda. Wreszcie korzyść tę pozwana wykazała kosztem powoda, który jest zubożony nie uzyskując spodziewanej korzyści, tj. zapłaty za świadczenie. Biorąc pod uwagę wszystkie powyższe czynniki Sąd zasądził od pozwanej na rzecz powódki zwrot bezpodstawnego wzbogacenia wraz z odsetkami ustawowymi.

[36] Z kolei z wyroku Sądu Okręgowego w Bydgoszczy z dnia 20 listopada 2014 r., sygn. akt VIII Ga 167/14 wypływa aktualny nadal wniosek, że skoro przepisy Uzzw nie znajdują zastosowania do *deszczówki*, to opłaty za usługę polegającą na odprowadzaniu wód opadowych i roztopowych powinny być ustalane w drodze umowy między stronami zgodnie z regulacjami *Kodeksu cywilnego*. Przepis art. 353¹ Kc stanowi wyraz podstawowej zasady obowiązującej w prawie zobowiązań – zasady swobody umów. Wynika z niej uprawnienie do swobodnego kształtowania stosunku obligacyjnego łączącego strony. Zasada swobody umów doznaje natomiast tylko takich ograniczeń, które zostały wymienione w tym przepisie. Zgodnie z jego brzmieniem strony mogą ułożyć stosunek prawny według swojego uznania, byleby jego treść lub cel nie sprzeciwiały się właściwości stosunku, ustawie ani zasadom współżycia społecznego. *De lege lata* nie ma podstaw do uznania, iż zasada ta nie obowiązuje w zakresie świadczenia usługi odprowadzania wód opadowych i roztopowych. W szczególności żaden z obowiązujących przepisów nie wyklucza możliwości zawarcia tego rodzaju umowy.

Skoro zatem do odprowadzania wód opadowych i roztopowych nie znajdują zastosowania przepisy ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, to można świadczyć te usługi w oparciu o umowy cywilnoprawne zawierane z podmiotami chcącymi z tej usługi korzystać.

- [37] Jako przykład zastosowania w praktyce drugiej ze wskazanych wyżej koncepcji może posłużyć także wyrok Sądu Najwyższego z dnia 25 marca 2010 r., sygn. akt I CSK 449/09, w którym Sąd Najwyższy jednoznacznie wskazał, że ugruntowany jest pogląd, zgodnie z którym zawarcie umowy o odprowadzanie ścieków może nastąpić w sposób dorozumiany. Co więcej, Sąd podkreśla, że brak ustalenia przez strony wysokości wynagrodzenia należnego za odprowadzanie ścieków nie uprawnia do twierdzenia, że pomiędzy stronami nie doszło do zawarcia tej umowy. W dalszej części cytowanego orzeczenia Sąd Najwyższy wskazuje też, że w przypadku braku obowiązującej taryfy, jeżeli z umowy lub okoliczności nie wynika, że podejmujący się wykonania usługi zobowiązał się wykonać ją bez wynagrodzenia, przysługuje mu wynagrodzenie odpowiadające wykonanej pracy (art. 735 § 2 Kc w zw. z art. 750 Kc). Tym samym, w razie zawarcia, w drodze czynności dorozumianych, umowy o odprowadzanie ścieków i braku określenia w niej wysokości należnego przedsiębiorstwu wodociągowo-kanalizacyjnego wynagrodzenia, w przypadku braku obowiązującej taryfy przedsiębiorcy przysługuje wynagrodzenie odpowiadające wykonanej pracy.
- [38] Oczywiście przywołanych powyżej tez nie można w prosty sposób odnosić do usługi odprowadzania wód opadowych i roztopowych na gruncie obecnego stanu prawnego, bowiem odprowadzanie tego rodzaju wód nie podlega już od dnia 24 sierpnia 2017 r. regulacjom ustawy o zbiorowym dostarczaniu wody i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, a co za tym idzie nie mamy w tym przypadku do czynienia z umową o odprowadzanie ścieków. Usługa odprowadzania wód opadowych i roztopowych jest jednak na tyle zbliżona do usługi odprowadzania ścieków podlegającej regulacjom Uzzw, iż wydaje się, że tezy zawarte w powyższym orzeczeniu oraz pozostałych orzeczeniach składających się na przedstawioną linię orzeczniczą można odpowiednio aplikować także do rozliczeń jej dotyczących.
- [39] Droga postępowania operatora sieci z zastosowaniem przedstawionego modelu cywilnego powinna zakładać przede wszystkim przygotowanie wzorów umów dotyczących świadczenia usług w zakresie odprowadzania *deszczówki*. Umowy te powinny być zawierane z odpowiednim zastosowaniem przepisów *Kodeksu cywilnego* dotyczących zlecenia i przewidywać opłatę za świadczenie usług obliczaną z zastosowaniem opracowanej przez operatora metodologii uwzględniającej koszty utrzymania i eksploatacji sieci kanalizacyjnej. Należy także wziąć pod uwagę, że niektóre podmioty mogą odmówić zawarcia nowych umów i w takiej sytuacji uwzględnić możliwość wytoczenia przeciwko nim powództw cywilnych.
- [40] Biorąc pod uwagę, że utrzymywanie sieci służącej do odprowadzania wód opadowych i roztopowych rodzi po stronie przedsiębiorstw wodociągowo-kanalizacyjnych określone

koszty, które nie tylko nie mogą być pokryte z przychodów pochodzących z innych źródeł w związku z zakazem tzw. subsydiowania skrośnego, ale przede wszystkim nie mogą zostać pokryte z opłat od odbiorców z tytułu odprowadzania ścieków, nie może dziwić fakt, iż w praktyce dochodzi do wprowadzania opłat za *deszczówkę* także za pomocą zaprezentowanego tutaj modelu. Tytułem przykładu warto wskazać na Zarządzenie nr 27/2021 Prezesa Zarządu Miejskich Wodociągów i Kanalizacji Spółki z o.o. w Koszalinie z dnia 12 listopada 2021 r. w sprawie ustalenia wysokości opłaty za usługę odprowadzania wód opadowych i roztopowych kanalizacją deszczową na terenie Gminy Miasta Koszalin na 2022 rok podjęte na podstawie § 14 aktu założycielskiego Spółki w zw. z art. 268 ust. 1 pkt 3 lit. a) Pw oraz art. 750 Kc, czy na Uchwałę Nr 19/VI/2018 Zarządu Spółki Białskich Wodociągów i Kanalizacji „WOD-KAN” Sp. z o. o. w Białej Podlaskiej z 29 czerwca 2018 r. w sprawie ustalenia opłat za odprowadzanie wód opadowych i roztopowych kanalizacją deszczową.⁴⁸ W zależności od tego, czy mamy do czynienia z organem kolegalnym, czy też jednoosobowym odwołanie się bądź to do uchwały zarządu, bądź do zarządzenia prezesa zarządu w celu ustalenia stosownej opłaty jawi się jako **działanie prawnie dopuszczalne i możliwe**. Truizmem jest stwierdzenie, że przed ewentualnym odwołaniem się do wspomnianego instrumentu należy dokonać weryfikacji, czy takie dokumenty kreujące ład korporacyjny w danym przedsiębiorstwie jak akt założycielski, regulamin organizacyjny i/lub regulamin działania zarządu w należyty sposób umocowują organ do podjęcia stosownych działań. *Notabene* kolejnym krokiem, który w tym kontekście warto rozważyć celem usprawnienia procesu pobierania wspomnianych wyżej opłat jest wprowadzenie – rzecz jasna jak załącznika do umowy - ogólnych warunków umowy o odprowadzanie wód opadowych i roztopowych oraz stosownego regulaminu.

- [41] Inaczej rzecz ujmując, próbując wskazać na konieczne do podjęcia czynności zmierzające do wdrożenia tego modelu, należy zauważyć, że z uwagi na szeroki krąg podmiotów, z którymi zawierane będą umowy o świadczenie usług w zakresie odprowadzania wód opadowych lub roztopowych, zasadnym działaniem przy kreowaniu systemu opłat za te usługi jest ustalenie pewnego wzorca wiążącego dla wszystkich odbiorców usług i regulującego kwestie powtarzalne we wszystkich stosunkach prawnych dotyczących tej problematyki. Co bardzo istotne, zgodnie z art. 384 § 1 *Kodeksu cywilnego* w przypadku wykorzystania tego rodzaju instrumentu, wzorzec umowny powinien zostać dostarczony drugiej stronie przed zawarciem umowy, tylko bowiem w takiej sytuacji będzie on dla niej wiążący.

⁴⁸ Zob. także na Cennik za odprowadzanie wód opadowych i roztopowych wprowadzony przez Miejskie Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji Sp. z o.o. w Wągrowcu z dniem 16 czerwca 2018 r. (<https://mpwik-wagrowiec.pl/cennik-oplaty-za-odprowadzanie-wod-opadowych-i-roztopowych-do-miejskiej-sieci-kanalizacji-deszczowej,105>) czy analogiczne cenniki wprowadzone w Głogowie od 1 marca br. (<https://www.pwik.glogow.pl/index.php/strefa-klienta/ceny-za-odprowadzanie-ściekow>) i Tarnowskich Górach od 1 lipca 2021 r. (<https://pwik-tg.pl/strefa-klienta/cennik-uslug/cennik-wody-opadowe-i-roztopowe/>).

- [42] Należy zalecić, aby w prezentowanym modelu wprowadzony został także dokument regulujący w generalny sposób kwestie o podstawowym znaczeniu dla omawianej problematyki, powtarzalne dla wszystkich stosunków prawnych dotyczących odprowadzania wód opadowych lub roztopowych. W szczególności można wskazać, że w dokumencie takim powinny zostać uregulowane kwestie takie jak: minimalny poziom usług świadczonych przez zarządcę systemu kanalizacyjnego, warunki i tryb zawierania umów z odbiorcami usług, zakres uprawnień przysługujących zarządcy w związku z koniecznością dokonywania napraw i konserwacji urządzeń wchodzących w skład sieci, czy też problematyka zgłaszania i rozpatrywania reklamacji. Dobrym przykładem, którym można posłużyć się przy opracowywaniu tekstu takiego dokumentu jest Regulamin odprowadzania wód opadowych i roztopowych do miejskiej sieci kanalizacji deszczowej Miasta Poznania opracowany przez Zarząd Dróg Miejskich w Poznaniu bądź też Instrukcja funkcjonująca w Zakładzie Wodociągów i Kanalizacji Sp. z o. o. w Złocieńcu (zob. Zarządzenie Prezesa Nr 10/2019 z dnia 24 kwietnia 2019 r.). Przede wszystkim jednak w przyjętym dokumencie powinien znaleźć się sposób obliczania wysokości opłaty za świadczoną usługę i jej jednostkowe stawki. Zawarcie takich zapisów w dokumencie o charakterze ogólnym, wspólnym dla wszystkich odbiorców usług pozwoli bowiem unikać konieczności indywidualnego korygowania wszystkich umów zawartych z odbiorcami, np. w sytuacji konieczności zmiany zasad świadczenia usług w związku ze wzrostem opłat za usługi wodne ponoszonych przez operatora systemu kanalizacji deszczowej na rzecz regulatora systemu wodociągowo-kanalizacyjnego.
- [43] Kwestią, która uregulowana powinna zostać w dokumencie o generalnym charakterze jest kwestia określenia kręgu podmiotów objętych obowiązkiem uiszczania opłaty. Biorąc pod uwagę cywilnoprawny charakter, który w tym modelu przyjmują opłaty za odprowadzenie wód opadowych i roztopowych, zarządca systemu kanalizacji dysponuje szerokim zakresem swobody w zakresie określenia zarówno katalogu podmiotów objętych obowiązkiem uiszczania opłaty jak i ustanowienia ewentualnych preferencyjnych warunków dla określonych odbiorców usług. Nie jest przy tym wykluczone wprowadzenie grup odbiorców usług na wzór grup odbiorców określanych w taryfach za zbiorowe zaopatrzenie w wodę oraz odprowadzanie ścieków.
- [44] Katalog możliwych do zastosowania rozwiązań w ramach przedstawionego modelu jest zatem bardzo szeroki. Wybór konkretnego rozwiązania poprzedzony musi zostać jednak dokładną inwentaryzacją posiadanych przez danego zarządcę urządzeń kanalizacji deszczowej oraz identyfikacją podmiotów odprowadzających do sieci wody opadowe i roztopowe. Tylko bowiem posiadanie precyzyjnych informacji w tym zakresie umożliwi wybór optymalnego modelu, który z jednej strony pozwoli na optymalizację przychodów, z drugiej zaś odbierany będzie jako system „sprawiedliwy” przez odbiorców usług.
- [45] Analiza przywołanych przepisów prowadzi do dwóch konstatacji: *de lege lata* nie znajdziemy wiązki przepisów bezpośrednio i kompleksowo odnoszących się do

gospodarowania wodami opadowymi (o gospodarowaniu tymi wodami w kontekście adaptacji do zmian klimatu nawet nie wspominając); w konsekwencji ciężar odpowiedzialności za ewentualne stworzenie lokalnych ram prawnych dotyczących gospodarowania *deszczówką* został przerzucony na gminy i powiaty. Należy jednak pamiętać, że aktywność gminy i wskazanych przedsiębiorstw w tej dziedzinie nie ma obligatoryjnego charakteru. Ponadto należy mieć świadomość występowania **kontrowersji prawnych i problemów praktycznych** będących efektem różnej interpretacji przywołanych wcześniej przepisów ukg, usg, Kc obecnie prezentowanej w szczególności przez sądy administracyjne.

[46] W konsekwencji już w tym miejscu pokusić się trzeba o następujący wniosek: istniejąca luka prawna utrudnia podejmowanie przez gminy i powiaty kompleksowych działań dotyczących gospodarowania *deszczówką*, ergo pod adresem prawodawcy sformułować należy **postulat** przyjęcia przepisów rangi ustawowej wprowadzających systemowe rozwiązania w tej materii (w szczególności należy określić zasady i tryb pobierania opłat za odprowadzanie *deszczówki* oraz metodologię kreacji przedmiotowej opłaty, a także wskazać podmioty zobligowane do wprowadzenia przedmiotowych opłat oraz określić wartość zbioru podmiotów zobowiązanych do ponoszenia tejże).

[47] Mając na względzie uwagę dotyczącą aktualnego dorobku judykatury stwierdzić należy, iż analizując **przepisy prawa miejscowego** poświęcone gospodarowaniu wodami opadowymi nie sposób abstrahować od trudności związanych z ich uchwaleniem i stosowaniem będących aktualnie rezultatem **wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 14 stycznia 2021 roku, sygn. akt III SA/Gd 716/20**. W związku z tym orzeczeniem przypomnieć należy, że w dniu 13 grudnia 2018 roku Rada Miejska Rumi podjęła uchwałę nr II/21/2018 w sprawie *ustalenia ceny za usługę komunalną bezpośredniego i pośredniego odprowadzania wód deszczowych i roztopowych do systemów zamkniętej bądź otwartej kanalizacji deszczowej*, która została następnie zmieniona uchwałą Rady Miejskiej Rumi z dnia 12 grudnia 2019 roku nr XV/215/2019.⁴⁹ Z przedmiotowej uchwały m. in. wynikało, że cenę za usługę komunalną bezpośredniego i pośredniego odprowadzania wód deszczowych i roztopowych do systemów zamkniętej lub otwartej kanalizacji deszczowej będącej we władaniu Gminy Miejskiej Rumi ustalono w wysokości 10,00 zł/m³ netto⁵⁰. Zgodnie z jej § 2 ust. 1 opłatę za wspomnianą usługę oblicza się, jako iloczyn ceny tj. 10 zł, sumy powierzchni utwardzonej na danej nieruchomości oraz rocznej sumy opadów

⁴⁹ Zob. Dziennik Urzędowy Województwa Pomorskiego z 2019 r., poz. 76. Warto odnotować, że w związku z wydaniem wspomnianego orzeczenia Rada Miejska Rumi podjęła dnia 12 maja 2021 r. uchwałę Nr XXVIII/411/2021 w sprawie odstąpienia od naliczania opłaty za usługę komunalną bezpośredniego i pośredniego odprowadzania wód deszczowych i roztopowych do systemów zamkniętej bądź otwartej kanalizacji deszczowej za lata 2020-2021.

⁵⁰ Nie pobiera się opłaty w przypadku odprowadzania wód opadowych bądź roztopowych do kanalizacji otwartej lub zamkniętej zrealizowanej z udziałem środków unijnych w okresie trwałości projektów

zarejestrowanej przez należącą do Gminy stację pomiarową. W przypadku jej awarii korzysta się z danych Instytutu Meteorologii i Gospodarki Wodnej. Co istotne, przedmiotowa uchwała zawierała interesujące rozwiązania *proretencyjne* takie jak: opłacie nie podlegają powierzchnie, z których wody opadowe i roztopowe są zagospodarowywane na terenie nieruchomości i nie są wprowadzane do systemów zamkniętej bądź otwartej kanalizacji deszczowej, a dla nieruchomości, na których ponad 40% wód opadowych i roztopowych z powierzchni utwardzonych jest zagospodarowywane na terenie tej nieruchomości opłatę, pomniejsza się o 20 %. Z kolei dla nieruchomości, na których ponad 40% wód opadowych i roztopowych z powierzchni utwardzonych jest retencjonowanych na czas nie krótszy niż 1 godzina opłatę, pomniejsza się o 20 %. Do obliczeń wielkości % retencji przyjmuje się 10 minutowy opad o wielkości 18 mm.⁵¹ Co istotne, środki z opłaty, przeznacza się w całości na pokrycie kosztów utrzymania i modernizacji kanalizacji deszczowej w mieście w tym również na opłaty związane z kanalizacją deszczową odprowadzane do Wód Polskich. Wykonanie uchwały powierzono Burmistrzowi Miasta Rumi.

[48] Skargą z dnia 22 czerwca 2020 roku NETTO spółka z ograniczoną odpowiedzialnością zaskarżyła w całości wyżej wskazaną uchwałę nr II/21/2018, wnosząc o stwierdzenie jej nieważności. Wyrokiem z dnia 14 stycznia 2021 roku Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku stwierdził nieważność uchwały Rady Miejskiej Rumi z dnia 13 grudnia 2018 roku, nr II/21/2018 w sprawie ustalenia ceny za usługę komunalną bezpośredniego i pośredniego odprowadzania wód deszczowych i roztopowych do systemów zamkniętej bądź otwartej kanalizacji deszczowej. W przywołanym wyroku Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku m. in. stwierdził, że podstawy prawnej do ustanowienia opłaty za „*usługę komunalną bezpośredniego lub pośredniego odprowadzania wód deszczowych i roztopowych do systemów zamkniętej lub otwartej kanalizacji deszczowej będącej we władaniu Gminy Miejskiej Rumi*” **brak jest zarówno w ustawie o samorządzie gminnym, jak również w przepisach szczególnych**, a w szczególności w powoływanym przez organ stanowiący w uchwale art. 4 ust. 1 pkt 2 ugk. Nadto z wyводу Sądu wynika, że w jego ocenie opłata wprowadzona zaskarżoną uchwałą ma charakter daniny publicznej.

⁵¹ Dla nieruchomości spełniających łącznie oba warunki opłatę pomniejsza się o 60 %, z kolei dla nieruchomości, w których udział powierzchni biologicznie czynnej przekracza 80 % opłatę pomniejsza się o 20 %. Natomiast dla nieruchomości, na których na każde rozpoczęte 800 m² powierzchni znajduje się, co najmniej jedno drzewo o wysokości nie mniejszej niż 7 m i obwodzie pnia mierzonym na wysokości 1,3 m nie mniejszym niż 0,7 m (w przypadku drzewa z wieloma pniami za obwód pnia przyjmuje się sumę obwodów pnia o największym obwodzie oraz połowy obwodów pozostałych pni) opłatę pomniejsza się o 10 %. Nadto dla nieruchomości podłączonych do systemów zamkniętej lub otwartej kanalizacji deszczowej wyłącznie za pomocą przelewu awaryjnego działającego tylko przy deszczach o wielkości 10 minutowego opadu równej 18 mm lub większych, pobiera się opłatę w wysokości 5 % opłaty podstawowej.

- [49] Biorąc pod uwagę znaczenie przywołanego orzeczenia i jego praktyczne skutki nie sposób poniżej nie dokonać **oceny** zawartych w jego uzasadnieniu tez i ocen. I tak, stwierdzić należy, że rozstrzygnięcie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 14 stycznia 2021 r. obarczone jest naruszeniem przepisów prawa materialnego: tj. przepisu art. 4 ust. 1 pkt 2 ugk poprzez dokonanie błędnej wykładni polegającej na uznaniu, że ów przepis nie stanowi podstawy prawnej do podjęcia uchwały o charakterze aktu prawa miejscowego, a tym samym nie może on stanowić podstawy prawnej do ustanowienia opłaty za „*usługę komunalną bezpośredniego lub pośredniego odprowadzania wód deszczowych i roztopowych do systemów zamkniętej lub otwartej kanalizacji deszczowej będącej we władaniu Gminy Miejskiej Rumii*” oraz poprzez dokonanie błędnej jego wykładni polegającej na uznaniu, że wprowadzona na podstawie tego przepisu opłata za „*usługę bezpośredniego lub pośredniego odprowadzania wód deszczowych i roztopowych do systemów zamkniętej lub otwartej kanalizacji deszczowej będącej we władaniu Gminy Miejskiej Rumii*” ma charakter daniny publicznej. Tym samym ocena przedmiotowego orzeczenia musi być **negatywna**.
- [50] Przystępując do uzasadnienia pierwszego z zarzutów odnotować na wstępie trzeba, że Sąd wydając zaskarżony wyrok wyraził pogląd, iż uchwała Rady Miejskiej Rumii Nr II/21/2018 z 13 grudnia 2018 r. posiada cechy aktu prawa miejscowego i podkreślił jej generalno-abstrakcyjny charakter, którego treścią jest nałożenie na właścicieli nieruchomości znajdujących się na obszarze Gminy Miejskiej Rumia konieczności ponoszenia opłat za usługę o charakterze komunalnym, polegającą na bezpośrednim lub pośrednim odprowadzaniu wód deszczowych i roztopowych do systemów zamkniętej lub otwartej kanalizacji deszczowej będącej we władaniu Gminy Miejskiej Rumia, z wyjątkiem odprowadzania wód opadowych bądź roztopowych do kanalizacji otwartej lub zamkniętej zrealizowanej z udziałem środków unijnych w okresie trwałości projektów. W ocenie Sądu przedmiotowa uchwała niewątpliwie wprowadza „*obowiązek powinienego, powtarzalnego się zachowania (tj. corocznego naliczenia i poboru opłaty), określonych w niej w sposób generalny - czyli charakteryzujący się tożsamym nacechowaniem określonej grupy podmiotów (w tym przypadku właściciele nieruchomości korzystających z ww. usługi komunalnej) – adresatów.*”
- [51] Podzielając pogląd Sądu dotyczący charakteru prawnego zaskarżonej uchwały jednocześnie zakwestionować trzeba inną ocenę Sądu (wyrażoną w uzasadnieniu wyroku z 14 stycznia br.), w świetle której brak jest podstawy prawnej do ustanowienia opłaty za „*usługę komunalną bezpośredniego lub pośredniego odprowadzania wód deszczowych i roztopowych do systemów zamkniętej lub otwartej kanalizacji deszczowej będącej we władaniu Gminy Miejskiej Rumia*” zarówno „*w ustawie o samorządzie gminnym, jak również w przepisach szczególnych, a w szczególności w powoływanym przez organ stanowiący w uchwale art. 4 ust. 1 pkt 2 u.g.k.*”. Co więcej, w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku Sąd expressis verbis stwierdził, iż „*art. 4 ust. 1 pkt 2 u.g.k. nie może stanowić podstawy do podjęcia uchwały o charakterze aktu prawa miejscowego*”

(...)." Odnosząc się do stwierdzeń Sądu formułowanych pod adresem przepisu art. 4 ust. 1 pkt 2 ugk, zgodnie z którym *jeżeli przepisy szczególne nie stanowią inaczej, organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego postanawiają o wysokości cen i opłat albo o sposobie ustalania cen i opłat za usługi komunalne o charakterze użyteczności publicznej oraz za korzystanie z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej jednostek samorządu terytorialnego*, uznać należy je za błędne i w konsekwencji trzeba stwierdzić, iż przewidziana w art. 4 ust. 1 pkt 2 ugk kompetencja organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego stanowi szczególne i wystarczające zarazem upoważnienie ustawowe do podjęcia aktu prawa miejscowego. Tym samym zaskarżona uchwała Rady Miejskiej pozbawiona jest wady, której wystąpienie skutkuje stwierdzeniem jej nieważności, ergo w niniejszej sprawie nie doszło do naruszenia przepisów wyznaczających kompetencję organów jednostek samorządu terytorialnego do podejmowania uchwał, czy też do naruszenia podstawy prawnej podjętej uchwały.

[52] Uzasadniając sformułowany wyżej zarzut istotnego naruszenia przez zaskarżony wyrok art. 4 ust. 1 pkt 2 ugk w pierwszym rzędzie wypada przywołać wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 stycznia 2018 r. (II OSK 2990/17), w którym nie tylko odnotowano, że *„aktualnie dominuje pogląd, zgodnie z którym uchwały podejmowane na podstawie art. 4 ust. 1 pkt 2 u.g.k. mają charakter normatywny, w związku z czym wynikające z nich ceny i opłaty obowiązują na obszarze danej jednostki samorządu terytorialnego, wiążąc wszystkie podmioty wykonujące gospodarkę komunalną w zakresie usług użyteczności publicznej, jak i odbiorców tych usług lub osoby korzystające z obiektów użyteczności publicznej”*, ale także nie bez kozery przyjęto - jako dominujące - stanowisko, zgodnie z którym art. 4 ust. 1 pkt 2 ugk *„tworzy samoistną podstawę prawną do stanowienia aktów prawa miejscowego w zakresie ustalania wysokości cen i opłat za usługi komunalne o charakterze użyteczności publicznej oraz za korzystanie z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej jednostek samorządu terytorialnego.”*.

[53] Podzielając pogląd, w świetle którego przepis art. 4 ust. 1 pkt 2 ugk zawiera wszystkie elementy delegacji ustawowej do wydania aktu prawa miejscowego⁵² stwierdzić zarazem trzeba, iż WSA w Gdańsku w kwestionowanym orzeczeniu nie przedstawił przekonujących argumentów, aby nie traktować przepisów art. 4 ust. 1 pkt 2 ugk jako podstawy prawnej do stanowienia aktów prawa miejscowego. Uzasadniając swój zarzut nie można nie odnotować, iż także w doktrynie przyjmuje się, iż uchwały wydawane przez organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego na podstawie art. 4 ust. 1 pkt 2 ugk mają charakter aktów prawa miejscowego, co w konsekwencji oznacza, że uchwały organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego wydawane w

⁵² Zob. R. Hauser, M. Szustkiewicz, Orzecznictwo sądów administracyjnych w sprawach niektórych uchwał samorządu terytorialnego na przykładzie regulaminu usług cementarnych. Skutki dla konkurencji, ZNSA 2018, nr 2, s. 10-12 oraz wyroki NSA z 26 listopada 2013 r., I OSK 1901/13; z 7 września 2017 r., II OSK 27/16.

oparciu o analizowany tutaj art. 4 ust. 1 pkt 2 ugk, mają charakter normalnych aktów prawa miejscowego, ustanawiających normy prawne powszechnie obowiązujące na obszarze danej jednostki samorządu terytorialnego. W rezultacie normy prawne zawarte we wspomnianych wyżej uchwałach są w pełni prawnie wiążące dla tych wszystkich podmiotów, których dana uchwała - biorąc pod uwagę jej zakres podmiotowo-przedmiotowy (który nie może wykraczać poza ten dopuszczalny ustawowo) - dotyczy (obejmuje). W doktrynie podnosi się nadto, iż w przypadku uchwał wydawanych przez organy stanowiące w oparciu o art. 4 ust. 1 pkt 2 ugk i ustalających wysokość cen i opłat lub też sposób ich ustalania za „komunalne usługi o charakterze użyteczności publicznej”, uchwała taka określa cenę urzędową (lub też podstawę czy algorytm do jej konkretnego ustalenia), mającą charakter wiążący zarówno dla podmiotu świadczącego wchodzącą w grę usługę i mieszczącego się przy tym w podmiotowym zakresie pojęcia „gospodarka komunalna” (np. niesamoistne jednostki organizacyjne, samorządowe osoby prawne), jak też dla wszystkich podmiotów korzystających z danych usług i będących ich beneficjentami (nawet jeżeli nie zamieszkują oni na terenie danej jednostki samorządowej, lecz jedynie korzystają tam z określonych komunalnych usług).⁵³

[54] Reasumując, należy stwierdzić co następuje: Sąd wydając zaskarżony wyrok prawidłowo oceniając charakter prawny uchwały Rady Miejskiej Rumii zarazem dokonał błędnej wykładni art. 4 ust. 1 pkt 2 ugk poprzez przyjęcie, iż przedmiotowy przepis nie stanowi podstawy do wydania aktu prawa miejscowego; art. 4 ust. 1 pkt 2 ugk – pomimo tego, że nie stanowi *expressie verbis* o charakterze prawnym uchwał podejmowanych na jego podstawie - zawiera normę prawną upoważniającą organ stanowiący samorządu terytorialnego do podjęcia aktu prawa miejscowego. Zawiera wszystkie elementy delegacji ustawowej do wydania aktu prawa miejscowego. Wynika to z konstrukcji normy prawnej, która na równi z umocowaniem zawartym w przepisach szczególnych stawia umocowanie zawartej w tej normie.

[55] Podzielając poglądy doktryny o umocowaniu do stanowienia aktów prawa miejscowego zawartym w art. 4 ust. 1 pkt 2 ugk, który wchodzi do uzupełnienia systemu delegacji zawartej w art. 40 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym⁵⁴, stoję na stanowisku, że zaskarżona uchwała Rady Miejskiej Rumi ma umocowanie do stanowienia aktu prawa miejscowego w art. 4 ust. 1 pkt 2 ugk. Nie można bowiem zignorować jej powszechnie obowiązującego charakteru, ani tego, iż na jej podstawie dochodzi do wiążącego obciążenia podmiotów zewnętrznych wobec administracji obowiązkiem ponoszenia określonych opłat, *ergo* jej adresatem nie jest sama administracja. Co istotne, adresaci przedmiotowej uchwały są określani generalnie, dotyczy ona sytuacji powtarzalnych,

⁵³ M. Szydło, Komentarz do art. 4 ustawy o gospodarce komunalnej; w: M. Szydło, Ustawa o gospodarce komunalnej. Komentarz, Warszawa 2008, SIP LEX.

⁵⁴ Zob. C. Banasiński, M. Kulesza, Ustawa o gospodarce komunalnej. Komentarz, Warszawa 2002.

obejmujących wszystkie podmioty chcące korzystać z określonych urządzeń kanalizacyjnych, a zatem ma charakter zewnętrzny, normatywny, generalny i abstrakcyjny (zob. wyrok NSA z dnia 16 stycznia 2018 r., II OSK 2868/17 i wyrok WSA w Opolu z dnia 30 czerwca 2020 r., II SA/Op 14/20).

[56] Co więcej, zaskarżona uchwała Rady Miejskiej Rumii nie tylko legitymuje się statusem aktu prawa miejscowego, ale także wprowadza „ceny i opłaty”⁵⁵ za usługi (vide jej § 1 ust. 1), które niewątpliwie mieszczą się w pojęciu „usług komunalnych o charakterze użyteczności publicznej” i są przy tym świadczone za pomocą „obiektów i urządzeń użyteczności publicznej jednostek samorządu terytorialnego”. W mojej ocenie Rada Miejska Rumii wprowadzając do obrotu prawnego zaskarżoną uchwałę w prawidłowy sposób wykorzystwała wynikającą z art. 4 ust. 1 pkt 2 ujk kompetencję cenotwórczą. Usługa komunalna, o której mowa w § 1 ust. 1 zaskarżonej uchwały jest usługą zaspokajającą potrzeby o charakterze zbiorowym, ma ona charakter ciągły, jej świadczenie opiera się na majątku komunalnym, a odbiorca przedmiotowej usługi pozbawiony jest wyboru jej dostawcy. Inaczej rzecz ujmując, skoro odprowadzanie wód opadowych i roztopowych do systemów zamkniętej lub otwartej kanalizacji deszczowej będącej we władaniu Gminy Miejskiej Rumii mieści się w granicach wytyczonych przez pojęcie usługi komunalnej o charakterze użyteczności publicznej, to organy Miasta Rumia pragnąc wprowadzić opłaty za świadczenie tej konkretnej usługi, były niejako zmuszone skorzystać z przepisu art. 4 ust. 1 pkt 2 ujk. Truizmem jest bowiem stwierdzenie, iż *de lege lata* nie znajdziemy jakiegokolwiek wiązki przepisów szczególnych dających wyraźną możliwość wprowadzania opłat za tzw. „deszczówkę”. Tym samym skoro prawodawca wyeliminował możliwość posługiwania się tzw. instrumentem taryfowym w celu pobierania opłat za odprowadzanie deszczówki, to – jak już wcześniej wspomniano - podmioty zainteresowane pobieraniem opłat za „deszczówkę” zmuszone są odwołać się do innego modelu organizacyjno-prawnego niż tzw. model taryfowy. W grę m. in. wchodzi tutaj – umownie nazwany – model administracyjnoprawny oparty właśnie na przepisie art. 4 ust. 1 pkt 2 ujk.

[57] Uzasadniając powyższe stanowisko zwrócić należy uwagę na wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 15 października 1999 r. (II SA/Wr 484/98, OSS 2000, nr 3, poz. 79), w którym NSA stwierdził, co następuje: "*Podstawą prawną do wydania uchwały w sprawie ustalenia opłat za dostarczaną wodę i odprowadzanie ścieków za pomocą komunalnych urządzeń zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorczych urządzeń kanalizacyjnych, po stwierdzeniu przez Trybunał Konstytucyjny niezgodności § 3 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Rady Ministrów z 18 grudnia 1996 r. w sprawie urządzeń*

⁵⁵ Podzielam pogląd, że przewidziane w komentowanym przepisie terminologiczne zróżnicowanie opłat i cen jest pozbawione znaczenia normatywnego (zob. C. Banasiński, M. Kulesza, Ustawa o gospodarce komunalnej..., s. 60).

zaopatrzenia w wodę i urządzeń kanalizacyjnych oraz zasad ustalania opłat za wodę i wprowadzanie ścieków (Dz. U. nr 151, poz. 716) z art. 107 ust. 3 pkt 3 ustawy z 24 października 1974 r. - Prawo wodne (Dz. U. nr 38, poz. 230 z późn. zm.) z powodu wykroczenia poza zakres upoważnienia ustawowego, a tym samym z powodu niezgodności z art. 92 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. nr 78, poz. 483), jest ustawa z 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (...). Z powyższego wynika, że powołana w zaskarżonym rozstrzygnięciu podstawa prawna, § 3 rozporządzenia [...], nie mogła stanowić podstawy do wydania uchwały [...]. Nie oznacza to jednak braku w ogóle podstawy prawnej do ustalania przez organy gmin opłat za pobór wody i odbiór ścieków przy wykorzystaniu gminnych urządzeń wodociągowych, skoro zaskarżona uchwała została wydana w czasie obowiązywania ustawy z 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej⁵⁶ [podkreślenie własne]. Z cytowanego orzeczenia wyciągnąć można – jakże aktualny w bieżących uwarunkowaniach prawnych - wniosek, iż w sytuacji braku przepisów szczególnych dotyczących nakładania opłat za usługę odprowadzania wód opadowych i roztopowych należy wykorzystać dyspozycje płynące z art. 4 ust. 1 pkt 2 ugk.

[58] Notabene analogiczne poglądy zostały m. in. wyrażone w odpowiedzi Mariusza Gajdy Podsekretarza Stanu Ministerstwa Środowiska z 3 listopada 2017 r. na interpelację poseła Mirosławy Nykiel, z dnia 20 października 2017 r., nr K8INT16325, w sprawie wód opadowych i roztopowych („(...) opłaty za wprowadzanie wód opadowych lub roztopowych do kanalizacji mogą być ustalane na podstawie art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce komunalnej.”), czy w Informacji Najwyższej Izby Kontroli o wynikach kontroli „Zagospodarowanie wód opadowych i roztopowych na terenach zurbanizowanych” (LOL.430.003.2020, Nr ewid. 178/2020/P/20/073/LOL; dalej: Informacja NIK) z 10 grudnia 2020 r. („Usługa odprowadzania wód opadowych spełnia bowiem wszystkie przesłanki zadania własnego gminy o charakterze użyteczności publicznej. Z treści art. 7 ust. 1 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym wynika ponadto, że zadania z zakresu kanalizacji należą do zadań własnych gminy. W związku z powyższym zastosowanie znajduje art. 4 ustawy o gospodarce komunalnej przyznający organom stanowiącym gmin kompetencje do stanowienia o wysokości cen i opłat za usługi komunalne albo o sposobie ich ustalania.”; s. 54-55), w której za nieprawidłową uznano praktykę wprowadzenia odpłatności za korzystanie z miejskiej infrastruktury służącej odprowadzaniu wód opadowych i roztopowych z pominięciem przepisu art. 4 ust. 1 pkt 2 ugk.

[59] *Last but not least* podnieść trzeba, że przepis art. 4 ust. 1 pkt 2 ugk został w praktyce uznany za adekwatną i wystarczającą podstawę prawną do wprowadzenia opłat za deszczówkę nie tylko przez Radę Miejską Rumii, ale także przez organy stanowiące i

⁵⁶ Zob. też wyrok NSA z dnia 17 maja 1999 r., OSA 1/99, ONSA 1999, nr 4, poz. 109.

kontrolne wielu rodzimych jednostek samorządu gminnego (*vide* Uchwała Nr XXVII/261/22 Rady Miejskiej w Szamocinie z dnia 31 marca 2022 r. w sprawie ustalenia opłaty za usługę komunalną przyjęcia wód opadowych i roztopowych do gminnych systemów kanalizacji deszczowej⁵⁷; Uchwała Nr XLIX/558/2018 Rady Miasta Siedlce z dnia 27 kwietnia 2018 r. w sprawie ceny za usługę komunalną o charakterze użyteczności publicznej - odprowadzanie wód opadowych i roztopowych - świadczoną przez Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji Spółka z o.o. w Siedlcach⁵⁸; Uchwała Nr LX/581/2018 Rady Miasta Ząbki z dnia 13 lipca 2018 r. w sprawie ceny za odprowadzanie wód opadowych lub roztopowych ujętych w systemy kanalizacji deszczowej lub zbiorczej kanalizacji ogólnospławnej⁵⁹; Uchwała Nr L/490/18 Rady Miasta Zielonka z dnia 29 sierpnia 2018 r. w sprawie ceny za odprowadzenie wód opadowych lub roztopowych ujętych w otwarte lub zamknięte systemy kanalizacji deszczowej⁶⁰; Uchwała Nr LI/370/18 Rady Miejskiej w Tucholi z dnia 21 czerwca 2018 r. w sprawie ustalenia ceny za odprowadzanie wód opadowych lub roztopowych ujętych w otwarte lub zamknięte systemy kanalizacji deszczowej służące do odprowadzenia opadów atmosferycznych⁶¹; Uchwała Nr XLIII/670/18 Rady Miejskiej w Morągu z dnia 28 czerwca 2018 r. w sprawie ceny za odprowadzenie wód opadowych lub roztopowych ujętych w otwarte lub zamknięte systemy kanalizacji deszczowej służące do odprowadzenia opadów atmosferycznych⁶²; Uchwała Nr IV.53.2019 Rady Gminy Klembów z dnia 17 stycznia 2019 r. w sprawie ceny za odprowadzanie wód opadowych lub roztopowych ujętych w otwarte lub zamknięte systemy kanalizacji deszczowej⁶³; Uchwała NR VII/78/2019 Rady Miasta Lubawa z dnia 27 czerwca 2019 r. w sprawie ustalenia ceny za odprowadzanie wód opadowych i roztopowych odprowadzanych w otwarty lub zamknięty system kanalizacji deszczowej⁶⁴; Uchwała Nr XX/604/2021 Rady Miejskiej w Elblągu z dnia 4 listopada 2021 r. w sprawie ustalenia opłaty za odprowadzanie wód opadowych lub roztopowych do systemów kanalizacji deszczowej⁶⁵; Uchwała Nr X/79/2019 Rady Gminy Pomiechówek z dnia 4 października 2019 r. w sprawie ceny za odprowadzanie wód opadowych lub roztopowych ujętych w otwarte lub zamknięte systemy kanalizacji deszczowej⁶⁶; Uchwała Nr XVIII/418/19 Rady Miasta Bydgoszczy z dnia 27 listopada 2019 r. w sprawie ustalenia ceny za odprowadzenie wód opadowych lub roztopowych ujętych w otwarte lub zamknięte systemy kanalizacji deszczowej służące do odprowadzenia opadów

⁵⁷ Zob. Dziennik Urzędowy Województwa Wielkopolskiego z 2022 r., poz. 3152.

⁵⁸ Zob. Dziennik Urzędowy Województwa Mazowieckiego z 2018 r., poz. 4979.

⁵⁹ Zob. Dziennik Urzędowy Województwa Mazowieckiego z 2018 r., poz. 7871.

⁶⁰ Zob. Dziennik Urzędowy Województwa Mazowieckiego z 2018 r., poz. 8664.

⁶¹ Zob. Dziennik Urzędowy Województwa Kujawsko-Pomorskiego z 2018 r., poz. 3314.

⁶² Zob. Dziennik Urzędowy Województwa Warmińsko-Mazurskiego z 2018 r., poz. 3504.

⁶³ Zob. Dziennik Urzędowy Województwa Mazowieckiego z 2019 r., poz. 1685.

⁶⁴ Zob. Dziennik Urzędowy Województwa Warmińsko-Mazurskiego z 2019 r., poz. 4065.

⁶⁵ Zob. Dziennik Urzędowy Województwa Warmińsko-Mazurskiego z 2021 r., poz. 5050.

⁶⁶ Zob. Dziennik Urzędowy Województwa Mazowieckiego z 2019 r., poz. 11672.

*atmosferycznych*⁶⁷; Uchwała NR XIX/137/2019 Rady Miejskiej w Przasnyszu z dnia 26 listopada 2019 r. w sprawie ustalenia wysokości opłat za usługę komunalną o charakterze użyteczności publicznej w zakresie odprowadzania wód opadowych i roztopowych do urządzeń kanalizacyjnych stanowiących własność Miasta Przasnysz⁶⁸; Uchwała Nr XVII/123/19 Rady Miejskiej w Iłży z dnia 29 listopada 2019 r. w sprawie: ustalenia opłaty rocznej za odprowadzanie wód opadowych lub roztopowych ujętych w zamknięte systemy kanalizacji deszczowej służące do odprowadzania opadów atmosferycznych⁶⁹; Uchwała Nr XIV/121/19 Rady Gminy Wola Krzysztoporska z dnia 12 grudnia 2019 r. w sprawie ceny za odprowadzenie wód opadowych lub roztopowych ujętych w otwarte lub zamknięte systemy kanalizacji deszczowej⁷⁰; Uchwała Nr XI/63/2019 Rady Miejskiej w Sokołowie Podlaskim z dnia 17 grudnia 2019 r. w sprawie ustalenia wysokości opłat za usługę komunalną o charakterze użyteczności publicznej w zakresie odprowadzania wód opadowych lub roztopowych do urządzeń kanalizacyjnych stanowiących własność Miasta Sokołów Podlaski⁷¹; Uchwała Nr XXII/107/2020 Rady Miasta Golubia-Dobrzyń z dnia 28 stycznia 2020 r. w sprawie ceny za odprowadzanie wód opadowych lub roztopowych ujętych w otwarte lub zamknięte systemy kanalizacji deszczowej służące do odprowadzania opadów atmosferycznych⁷²; Uchwała Nr XLII/352/21 Rady Miejskiej Grudziądz z dnia 24 marca 2021 r. w sprawie ceny za korzystanie z otwartych lub zamkniętych systemów kanalizacji deszczowej w zakresie odprowadzenia wód opadowych lub roztopowych⁷³; Uchwała Nr XXVII/191/2020 Rady Miejskiej w Kłodawie z dnia 30 lipca 2020 r. w sprawie wprowadzenia opłaty oraz ustalenia ceny za odprowadzanie wód opadowych lub roztopowych ujętych w otwarte lub zamknięte systemy kanalizacji deszczowej służące do odprowadzania opadów atmosferycznych⁷⁴; Uchwała Nr XXXI/650/20 Rady Miasta Opola z dnia 29 października 2020 r. w sprawie ustalenia wysokości ceny za usługę odprowadzania wód opadowych i roztopowych w mieście Opolu⁷⁵).

[60] Każda z przywołanych uchwał ma charakter aktu prawa miejscowego i została podjęta na podstawie art. 4 ust. 1 pkt ugk. Tymczasem bazując na argumentacji Sądu przedstawionej w tytułowym orzeczeniu należałoby *ex cathedra* przyjąć, że wszystkie te akty (abstrahując przy tym od ich szczegółowej treści i zawartych w nich konkretnych rozwiązań) winny zostać po prostu wyeliminowane z obrotu prawnego, wszak zostały

⁶⁷ Zob. Dziennik Urzędowy Województwa Kujawsko-Pomorskiego z 2019 r., poz. 6682.

⁶⁸ Zob. Dziennik Urzędowy Województwa Mazowieckiego z 2019 r., poz. 13935.

⁶⁹ Zob. Dziennik Urzędowy Województwa Mazowieckiego z 2019 r., poz. 14891.

⁷⁰ Zob. Dziennik Urzędowy Województwa Łódzkiego z 2020 r., poz. 698.

⁷¹ Zob. Dziennik Urzędowy Województwa Mazowieckiego z 2020 r., poz. 1363.

⁷² Zob. Dziennik Urzędowy Województwa Kujawsko-Pomorskiego z 2020 r., poz. 730.

⁷³ Zob. Dziennik Urzędowy Województwa Kujawsko-Pomorskiego z 2021 r., poz. 1723.

⁷⁴ Zob. Dziennik Urzędowy Województwa Wielkopolskiego z 2020 r., poz. 6354.

⁷⁵ Zob. Dziennik Urzędowy Województwa Opolskiego z 2020 r., poz. 3041.

wydane bez podstawy prawnej i w rezultacie doszło do istotnego naruszenia prawa (sic!). Rzecz jasna nie można podzielić takiego stanowiska i zaakcentować wypada, że zarówno Rada Miejska Rumii podejmując zaskarżoną uchwałę, jak i pozostałe gminne organy stanowiące uchwalając przywołane wyżej akty działały zgodnie z konstytucyjną zasadą legalizmu, czyli w na podstawie i w granicach wytyczonych przez obowiązujące prawo.

- [61] Przystępując do uzasadnienia drugiego zarzutu podkreślić trzeba, iż Sąd uzasadniając uchylenie zaskarżonej uchwały wyraził pogląd, że opłata nią wprowadzona ma charakter daniny publicznej. Przedmiotowe stanowisko oparte jest na błędnej interpretacji przepisu art. 4 ust. 1 pkt 2 ugk i całkowicie ignoruje fakt, iż wprowadzone uchwałą opłaty należy traktować jako wynagrodzenie za usługę (cenę), ustalone w drodze publicznoprawnej, a nie jak opłatę administracyjną, czy tym bardziej daninę publiczną (o opłacie miejscowej w rozumieniu art. 15–17 i art. 19 ustawy o *podatkach i opłatach lokalnych* nawet nie wspominając).
- [62] Uzasadniając ten zarzut stwierdzić trzeba, iż opłaty wskazane w przepisie art. 4 ust. 1 pkt 2 ugk są tylko ustalonymi należnościami, stanowiącymi ekwiwalent za usługę ze strony gminy, świadczoną za pomocą jej obiektów i urzędzeń oraz w warunkach braku przymusu po stronie świadczeniobiorcy⁷⁶. Niniejsze stanowisko bazuje przy tym nie tylko na poglądach formułowanych w doktrynie, ale także na poglądach wyrażonych chociażby w takich orzeczeniach jak wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego (do 2003.12.31) w Warszawie z dnia 13 grudnia 2000 r. II SA 2320/00, czy też wyrok WSA w Łodzi z 10 stycznia 2013 r., II SA/Łd 1050/12, LEX nr 1270477. Opłata za usługę komunalną wprowadzona zaskarżoną uchwałą rzecz jasna obowiązuje na obszarze konkretnej jednostki samorządu terytorialnego, wiążąc podmioty wykonujące gospodarkę komunalną w zakresie opisanych w niej usług użyteczności publicznej, jak i odbiorców tych usług. Należy przy tym jednak pamiętać, że uprawnienie do określania cen, wynikające z art. 4 ust. 1 pkt 2 ugk, jest konsekwencją wymogu powszechnej dostępności usług o charakterze użyteczności publicznej. Rada Miejska Rumii wprowadzając usługę, o którym mowa w § 1 ust. 1 zaskarżonej uchwały, a więc usługę o charakterze użyteczności publicznej, zobowiązana była *ex lege* określić cenę przedmiotowej usługi. Tym samym czyniąc zadość tym wymogom wprowadziła opłatę (o charakterze wynagrodzenia za usługę komunalną) świadczoną w warunkach braku jakiegokolwiek przymusu po stronie usługobiorcy! Nie można bowiem nie zauważyć, iż zaskarżona uchwała *de facto* i *de iure* pozostawia właścicielom nieruchomości autonomię w zakresie korzystania z usługi komunalnej nią wprowadzoną, albowiem w przypadku skorzystania przez nich z rozwiązań wskazanych w § 2 ust. 2 zaskarżonej

⁷⁶ Zob. J. E. Kulikowska-Kulesza, A. K. Modrzejewski, 4. Ceny, opłaty, powierzenie [w:] Sposoby realizacji zadań publicznych, red. B. Dolnicki, Warszawa 2017, SIP LEX.

uchwały kwestia uiszczania jakiegokolwiek opłaty w ogóle nie zaistnieje. Skoro z treści zaskarżonej uchwały *expressis verbis* wynika, że w przypadku samodzielnego zagospodarowania wód opadowych i roztopowych na terenie danej nieruchomości prowadzącego w rezultacie do nieodprowadzania „deszczówki” do systemu kanalizacyjnego, właściciel nieruchomości nie będzie podlegał opłacie, to w efekcie nie można dopatrywać się w treści zaskarżonej uchwały racjonalnych nawiązań do danin publicznych. Innymi słowy, zaskarżona uchwała pozostawia wybór właścicielom nieruchomości, wszak jeśli nie chcą uiszczać opłat, to mogą podjąć działania retencyjne wskazane precyzyjnie w § 2 ust. 2 tejże. Ocenę Sądu, w świetle której opłata za usługę komunalną wprowadzona zaskarżoną uchwałą ma charakter daniny publicznej, obalają nie tylko zaprezentowane wyżej argumenty dotyczące braku przymusu, ale także argument związany z jej ekwiwalentnością. Rzetelna interpretacja zapisów zaskarżonej uchwały musi przecież prowadzić do jednoznacznego wniosku, iż w zamian za uiszczoną opłatą właściciele nieruchomości otrzymują konkretną usługę polegającą na odprowadzeniu z terenu ich nieruchomości wód opadowych i roztopowych. W tym kontekście przywołać warto wyrok NSA z 29 września 2017 r., (II GSK 3556/15, ONSAiWSA 2019) dotyczący zakresu pojęcia daniny publicznej, w którym m. in. wskazano, że to pojęcie „*należy odnosić do wszelkich obowiązków ciążących na przedsiębiorcy, które mają charakter publiczny i nie są ekwiwalentne*” [podkreślenie własne]. Reasumując, należy stwierdzić co następuje: Sąd wydając zaskarżony wyrok dokonał błędnej wykładni art. 4 ust. 1 pkt 2 ugk poprzez przyjęcie, iż opłata wprowadzona zaskarżoną uchwałą ma charakter daniny publicznej; opłata za usługę komunalną, o której mowa w § 1 ust. 1 nie ma charakteru daniny publicznej, albowiem z jednej strony nie ma ona charakteru przymusowego, a z drugiej ma ona charakter ekwiwalentny (odpłatny).

- [63] W tym miejscu należy nie tylko podkreślić, iż od przedmiotowego wyroku została złożona **skarga kasacyjna**, ale także odnotować trzeba, iż Sąd Okręgowy w Białymstoku wydał 19 lutego 2021 r. wyrok (sygn. akt VII Ga 510/20), w którym wyrażony został pogląd, iż art. 4 ust. 1 pkt 2 ugk może stanowić podstawę do wprowadzenia opłaty za wspomnianą usługę komunalną. W rezultacie argumenty zawarte w orzeczeniu Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku – oparte m. in. na błędnej wykładni art. 4 ust. 1 pkt 2 ugk – nie mogą być traktowane jako powszechnie obowiązująca linia interpretacyjna. Inaczej rzecz ujmując, zaprezentowaną w komentowanym orzeczeniu tezę, w świetle której w polskim prawie nie ma wystarczających podstaw do wprowadzenia opłat za odprowadzanie wód opadowych i roztopowych⁷⁷ należy uznać za merytorycznie **nieuzasadnioną**.

⁷⁷ „Podstawy prawnej do ustanowienia opłaty za „usługę komunalną bezpośredniego lub pośredniego odprowadzania wód deszczowych i roztopowych do systemów zamkniętej lub otwartej kanalizacji deszczowej będącej we władaniu Gminy Miejskiej R.” brak jest – w ocenie Sądu - zarówno w ustawie o samorządzie

[64] Jednocześnie pamiętać należy, iż obok przywołanego orzeczenia aktualnie funkcjonują **trzy** inne, które *de facto* także kwestionują możliwość wydawania aktów prawa miejscowego dotyczących gospodarowania wodami opadowymi: chodzi tutaj o wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 14 kwietnia 2021 r. (III SAB/GI 45/21), wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 27 maja 2021 r. (I SA/Op 72/21) oraz wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 7 października 2021 r. (I SA/OI 478/21). Przystępując do prezentacji tez i stwierżeń zawartych w przywołanych orzeczeniach wyjść trzeba od analizy tzw. orzeczenia opolskiego, w którym Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu stwierdził nieważność uchwały Rady Miasta Opola z dnia 29 października 2020 r., nr XXXI/650/20 *w sprawie ustalenia wysokości ceny za usługę odprowadzania wód opadowych i roztopowych w mieście Opolu*⁷⁸. W analizowanej sprawie spór skoncentrował się głównie na istnieniu podstaw prawnych pozwalających organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego, tj. Radzie Miasta Opola na ustanowienie regulacji prawnej dotyczącej ustalenia ceny za usługę odprowadzania wód opadowych i roztopowych do systemów zamkniętej lub otwartej kanalizacji będącej we władaniu Miasta Opola. W ocenie WSA zaskarżona uchwała nie tylko posiada wszystkie cechy aktu prawa miejscowego (w szczególności podkreślono jej generalno-abstrakcyjny charakter, którego treścią jest nałożenie na właścicieli nieruchomości znajdujących się na obszarze miasta Opola konieczności ponoszenia opłat za usługę o charakterze komunalnym, polegającą na bezpośrednim lub pośrednim odprowadzaniu wód opadowych i roztopowych do systemów zamkniętej lub otwartej kanalizacji deszczowej będącej we władaniu Gminy)⁷⁹, ale – co ważniejsze – wprowadza opłatę mającą cechy narzuconej właścicielom nieruchomości daniny publicznej ustanowionej przez gminę! WSA podzielił pogląd, zgodnie z którym zaskarżona uchwała wprowadza w istocie nowe źródło dochodu jednostki samorządu terytorialnego, stanowiące nową opłatę za usługę komunalną odprowadzania deszczówki do systemów zamkniętej bądź otwartej kanalizacji deszczowej, nie mającą w systemie obowiązującego prawa podstawy prawnej do jej ustanowienia. Sąd stwierdził, że takiej podstawy prawnej do ustanowienia opłaty za usługę komunalną odprowadzania wód opadowych i roztopowych do systemów zamkniętej lub otwartej kanalizacji deszczowej będącej we władaniu Miasta Opola brak jest zarówno w ustawie o samorządzie gminnym, jak również w innych przepisach szczególnych, a w szczególności nie ma jej w powoływanym przez organ stanowiący w

gminnym, jak również w przepisach szczególnych, a w szczególności w powoływanym przez organ stanowiący w uchwale art. 4 ust. 1 pkt 2 u.g.k.” [podkreślenie własne].

⁷⁸ Jako podstawę prawną jej podjęcia organ uchwałodawczy wskazał przepisy art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1 i ust. 2 pkt 4 i art. 41 ust. 1 usg oraz art. 4 ust. 1 pkt 2 ugk.

⁷⁹ Zdaniem Sądu przedmiotowa uchwała wprowadza obowiązek powinnego, powtarzalnego się zachowania (naliczenia i poboru opłaty), określonych w niej w sposób generalny - czyli charakteryzujący się tożsamym nacechowaniem określonej grupy podmiotów (w tym przypadku właścicieli nieruchomości korzystających z przedmiotowej usługi komunalnej) – adresatów.

uchwale art. 4 ust. 1 pkt 2 ugk. Sąd oparł się na bogatym orzecznictwie sądownoadministracyjnym wskazującym, iż art. 4 ust. 1 pkt 2 ugk nie może stanowić podstawy do podjęcia uchwały o charakterze aktu prawa miejscowego, albowiem nie jest to generalne upoważnienie do wprowadzania opłat o charakterze publicznoprawnym. Mimo, że mówi się w tym przepisie o cenach i opłatach, nie wydaje się uprawnione wyprowadzenie z tego wniosku, że opłaty te mogą być czymś więcej niż ustalonymi „urzędowo” należnościami, stanowiącymi jedynie ekwiwalent za „usługę” ze strony gminy w postaci umożliwienia korzystania z jej obiektów i urządzeń, świadczoną w warunkach braku jakiegokolwiek przymusu po stronie świadczeniobiorcy. Pojawienie się przymusu czyni bowiem tę opłatę daniną publiczną, narzuconą jednostronnie wraz z ową usługą. Sąd oparł się także na stanowisku doktryny, w świetle którym przepis art. 4 ust. 1 pkt 2 ugk „określa kompetencję jednostek samorządu terytorialnego do określania wysokości cen i opłat albo sposobu ustalania cen i opłat za usługi komunalne o charakterze użyteczności publicznej oraz za korzystanie z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej jednostek samorządu terytorialnego. Pojęcie cen i opłat musi być powiązane z wynagrodzeniem za usługę (także polegającą na udostępnieniu obiektu lub urządzenia) i ma ono charakter rynkowy. Nie należy zatem dopatrywać się w treści tego przepisu nawiązania do opłat administracyjnych ani też do żadnej formy danin publicznych. W orzecznictwie sądowym nie dopuszczano do prób narzucenia przez jednostki samorządu terytorialnego opłat nienależnych, zbliżających się w swojej funkcji do danin publicznych”.

[65] Przywołanie poglądów judykatury i doktryny dało WSA asumpt do stwierdzenia, że opłata wprowadzona zaskarżoną uchwałą ma taki właśnie charakter. Co prawda - na co zwrócił uwagę organ w odpowiedzi na skargę - opłata ta nie nosi charakteru opłaty przymusowej, skoro dany podmiot może z omawianej usługi komunalnej nie korzystać, zagospodarowując na terenie nieruchomości wody opadowe i roztopowe, to jednak pomimo tego należy uznać, że dotyczy ona sytuacji stwarzającej pewien „przymus życiowy”, biorąc pod uwagę brak możliwości natychmiastowego (a w niektórych przypadkach możliwość taka w ogóle nie może zaistnieć) stworzenia warunków do zagospodarowania na własnym gruncie wód opadowych i roztopowych, i tym samym posiadania faktycznego wyboru w zakresie korzystania z systemu gminnej kanalizacji. W tych okolicznościach nie można twierdzić o rzeczywistej dobrowolności przedmiotowej opłaty wprowadzonej za korzystanie z kanalizacji deszczowej będącej we władaniu Miasta Opola. WSA przypominając, że nakładanie obowiązków na mieszkańców czy też inne podmioty obrotu prawnego (gospodarczego) musi zawsze znajdować podstawę prawną w wyraźnym upoważnieniu ustawowym, uznał, że powołane w zaskarżonej uchwale przepisy nie przyznawały Radzie Miasta Opola kompetencji do wydania uchwały, ergo została ona wydana bez podstawy prawnej, a to uznane być musi jako istotne naruszenie prawa w rozumieniu art. 91 ust. 1 usg.

[66] Co ciekawe, w dniu 28 kwietnia 2022 r. Rada Miasta Opola przyjęła Uchwałę Nr LIII/1013/22 o sposobie ustalenia ceny i opłaty za korzystanie z otwartych lub zamkniętych systemów kanalizacji deszczowej w mieście Opola w zakresie odprowadzania wód opadowych i roztopowych⁸⁰, w której nie tylko ustalono cenę za korzystanie z otwartych lub zamkniętych systemów kanalizacji deszczowej, w wysokości 4,32 zł brutto za każdy m³ wód opadowych i roztopowych odprowadzanych do otwartych lub zamkniętych systemów kanalizacji deszczowej. Co ważne, przedmiotowej opłacie nie podlegają powierzchnie, z których wody opadowe i roztopowe są zagospodarowywane na terenie nieruchomości i nie są wprowadzane do otwartych lub zamkniętych systemów kanalizacji deszczowej. Cena i opłata, o których mowa w § 1 przywołanej uchwały, mają zastosowanie do usług świadczonych przez Wodociągi i Kanalizację w Opolu Sp. z o. o., która wykonuje zadanie własne Gminy Opole w zakresie zagospodarowania wód opadowych i roztopowych, odprowadzanych do otwartych lub zamkniętych systemów kanalizacji deszczowej na terenie miasta Opola. Odbiorcami usługi, o której mowa w § 1, są osoby fizyczne i prawne oraz podmioty nie posiadające osobowości prawnej, korzystające z nieruchomości lub ich części, w tym nieruchomości zabudowanych lub ich części, z których wody opadowe i roztopowe odprowadzane są do otwartych lub zamkniętych systemów kanalizacji deszczowej. Wykonanie uchwały powierza się Prezydentowi Miasta Opola.

[67] Z kolei w tzw. orzeczeniu gliwickim Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach oddalił skargę na bezczynność Rady Miejskiej M. w przedmiocie ustalenia wysokości cen i opłat za odprowadzanie wód opadowych i roztopowych do kanalizacji deszczowej lub ogólnospławnej. Skarżąca wniosła skargę na bezczynność Rady Miejskiej M. wyrażającą się niewykonaniem nakazanej prawem czynności, tj. nieustaleniem na podstawie art. 4 ust. 1 pkt 2 ugk wysokości cen i opłat za usługi komunalne o charakterze użyteczności publicznej polegające na odprowadzaniu wód opadowych i roztopowych do kanalizacji deszczowej lub ogólnospławnej. Co ważne, skarżąca w treści skargi zarzuciła, iż opłaty za usługę komunalną polegającą na odprowadzaniu deszczówki do kanalizacji deszczowej lub ogólnospławnej, zostały ustalone przez spółkę komunalną - Zakład Inżynierii Miejskiej sp. z o.o. w M. (dalej: Spółka), powołaną do realizacji zadań własnych Gminy, m.in. w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków, co jest sprzeczne z art. 4 ust. 1 pkt 2 ugk, który obliguje do podjęcia stosownej uchwały Radę Miejską. W ocenie skarżącej odprowadzenie wód opadowych lub roztopowych, w zależności od tego, czy wody opadowe lub roztopowe są odprowadzane do kanalizacji deszczowej, czy do kanalizacji ogólnospławnej, mieści się w kategorii zadań określonych w art. 7 ust. 1 pkt 1 (gospodarka wodna) lub 3 (sprawy wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych) usg -

⁸⁰ Zob. Dziennik Urzędowy Województwa Opolskiego z 2022 r., poz. 1396.

zadania własne. Ponadto skarżąca wyjaśniła, że została obciążona przez spółkę opłatami za przedmiotową usługę komunalną, z zastosowaniem wysokości opłat wynikającymi z zarządzenia Prezesa Spółki, a nie na podstawie stanowiącego akt prawa miejscowego aktu wydanego przez Radę Miejską. Jeżeli na terenie Miasta ma być pobierana opłata za odprowadzenie wód opadowych i roztopowych do kanalizacji deszczowej lub ogólnospławnej, to decyzję w tym zakresie musi podjąć Rada Miejska, czego nie chce zrobić, a nie Spółka.

[68] Organ odpowiadając na skargę m.in. podniósł, że artykuł 4 ust. 1 pkt 2 ugk nie nakłada na radę gminy obowiązku podjęcia uchwały o wysokości cen i opłat albo o sposobie ustalania cen i opłat za usługi komunalne o charakterze użyteczności publicznej, a jedynie daje taką możliwość oraz zwrócił uwagę, że Spółka, jako właściciel sieci kanalizacji deszczowej na terenie Miasta, przy użyciu sieci kanalizacji deszczowej świadczy usługi odprowadzania wód opadowych i roztopowych, w związku z czym wystąpiła do przedsiębiorców na terenie miasta o zawarcie pisemnych umów na świadczenie tych usług z należących do nich nieruchomości, ergo sprawy dotyczące zawartych umów, jak również świadczonych bezumownie usług mają charakter cywilny, a dopuszczalność zawierania umów o odprowadzanie wód opadowych i roztopowych potwierdza orzecznictwo sądów powszechnych i administracyjnych.

[69] Wojewódzki Sąd Administracyjny oddalając skargę nie tylko stwierdził, że dla uznania bezczynności organu konieczne jest ustalenie, że był on zobowiązany na podstawie obowiązujących przepisów prawa do wydania decyzji, aktu lub podjęcia określonych czynności i mimo to nie podejmuje działań mających na celu uczynienie zadość temu obowiązkowi, ale przyjął – m. in. po analizie art. 7 ust. 1 pkt 3 usg oraz przepisów Prawa wodnego definiujących ścieki - że zadania własne gminy (obejmujące odprowadzanie jedynie ścieków) nie obejmują odprowadzania wód opadowych i roztopowych niebędących ściekami. Nawet jeśli wody te są odbierane przy pomocy kanalizacji ogólnospławnej w sytuacji braku na danym terenie oddzielnej kanalizacji deszczowej, to nie czyni tych wód ściekami i nie powoduje po stronie Gminy powstania obowiązku ich odbioru w ramach zadań własnych. Tym samym przedsiębiorstwo wodne nie ma obowiązku ujęcia w taryfie regulującej opłaty za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków opłat za odbiór wód deszczowych. Co więcej, nawet gdyby powyższy pogląd uznać za nieuprawniony, to w ocenie Sądu zauważyć należy, że opracowanie taryfy nie należy do obowiązków organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, lecz przedsiębiorstwa wodociągowego, zatem gdyby nawet uznać, że istnieje wymóg ujęcia opłat z tym związanych w taryfie, to jego brak nie może wskazywać na stan bezczynności po stronie organu gminy. Również fakt, że zadania własne obejmują kanalizację nie pozwala na objęcie nimi odbioru wód deszczowych, gdyż - w ocenie Sądu - pod pojęciem tym kryje się obowiązek wykonania i eksploatacji sieci kanalizacyjnej, a nie odbiór określonych substancji. Obowiązki w tym zakresie

określone zostały w tej części analizowanego przepisu art. 7 ust. 1 pkt 3 usg, który mówi o „*usuwaniu i oczyszczaniu ścieków komunalnych*”, którymi wody opadowe nie są.

[70] Z powyższego – zdaniem Sądu - wynika, że skoro odbiór wód opadowych nie mieści się w katalogu zadań własnych, to nie ma obowiązku ustalania opłat z tytułu ich świadczenia przez organ stanowiący. W takim przypadku Gmina nie świadczy usługi komunalnej, lecz działa jak każdy przedsiębiorca, świadczący swe usługi i pobierający za nie opłatę na zasadach cywilnoprawnych.

[71] Natomiast w tzw. orzeczeniu olsztyńskim stwierdzono nieważność uchwały Rady Miejskiej w Morągu z dnia 28 czerwca 2018 r., nr XLIII/670/18 w sprawie *ceny za odprowadzenie wód opadowych lub roztopowych ujętych w otwarte lub zamknięte systemy kanalizacji deszczowej służące do odprowadzenia opadów atmosferycznych*⁸¹.

[72] W uzasadnieniu skargi strona skarżąca wskazała, że w dniu 15 listopada 2010 r. Zarząd Powiatu Ostródzkiego zawarł z Przedsiębiorstwem Wodociągów i Kanalizacji Sp. z o.o. w Morągu (dalej: Spółka) umowę z dnia 15 listopada 2010 r. na odprowadzanie ścieków z wód opadowych i roztopowych do urządzeń kanalizacji deszczowej z terenów dróg powiatowych, a następnie tj. pismem z dnia 27 marca 2018 r. ją wypowiedział. W kolejnych miesiącach Spółka wzywała Powiat Ostródzki - jednostkę organizacyjną - Zarząd Dróg Powiatowych, do uiszczania opłat za odprowadzanie wód opadowych, powołując się na skarżoną uchwałę Rady Miejskiej w Morągu z dnia 28 czerwca 2018 r. nr XLIII/670/18 w sprawie *ceny za odprowadzanie wód opadowych lub roztopowych ujętych w otwarte lub zamknięte systemy kanalizacji deszczowej służące do odprowadzania opadów atmosferycznych*⁸². Strona skarżąca - powołując się m. in. na ocenę prawną i poglądy przedstawione w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 14 stycznia 2021 r. (III SA/Gd 716/20) – uznała, że uchwała nr XLIII/670/18 Rady Miejskiej w Morągu została podjęta bez podstawy prawnej.

[73] Odpowiadając na skargę - w imieniu Gminy Morąg - Burmistrz wniósł o jej oddalenie i m. in. wskazał, że korzystanie z usług komunalnych jest świadczeniem wzajemnym. W zamian za uiszczoną cenę uzyskuje się możliwość korzystania z usługi komunalnej czyli w tym konkretnym przypadku za możliwość odprowadzania wód deszczowych i roztopowych do systemów zamkniętej bądź otwartej kanalizacji deszczowej. W przedmiotowej sprawie te usługi komunalne świadczone są przez Spółkę. Ponadto Burmistrz zauważył, że uchwała nie kreuje nowej opłaty, tj. nowej daniny a jedynie

⁸¹ Przedmiotowa uchwała została wydana na pa podstawie art. 4 ust. 1 pkt 2 ugk, art. 18 ust. 1, ust. 2 pkt 15 oraz art. 40 ust. 2 pkt 4 usg

⁸² Co ciekawe, wobec odmowy zawarcia umowy i zakwestionowania obowiązku uiszczania opłat na podstawie powołanej powyżej uchwały, pozwem z dnia 26 lutego 2020 r. Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji Sp. z o.o. w Morągu wniosło o zapłatę przez Powiat Ostródzki kwoty 70.745,00 zł, a jako źródło obowiązku wskazało skarżoną uchwałę.

określa cenę za usługę wykonywaną przez Spółkę, która świadczy usługi jako spółka prawa handlowego oraz wskazał, że opłacie nie podlegają powierzchnie, z których wody opadowe lub roztopowe są zagospodarowywane na terenie nieruchomości i nie są wprowadzane do sieci kanalizacji deszczowej, a tym samym nie jest to opłata publicznoprawna.

- [74] Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, iż kwestionowana uchwała ma charakter prawa miejscowego, a świadczenia stron mają charakter wzajemny i są regulowane w umowie cywilnoprawnej. Tym samym w ocenie Sądu kwestia sposobu naliczania opłat nie może być regulowana w akcie prawa miejscowego, wszak regulacje dotyczące ustalenia opłat za korzystanie z obiektów użyteczności publicznej, podejmowane na podstawie art. 4 ust. 1 pkt 2 ugk, mają charakter aktu kierownictwa wewnętrznego (mogą być skierowane jedynie do podmiotów funkcjonujących w strukturze gminy), a zatem nie mogą stanowić przedmiotu regulacji aktu prawa miejscowego.
- [75] Sąd stwierdził, że pomieszczenie materii prawa miejscowego i prawa wewnętrznego w jednym akcie normatywnym powoduje trudności interpretacyjne, dotyczące wszystkich przepisów uchwały, ponieważ powstaje wątpliwość, kto jest głównym ich adresatem. Co więcej, przepis art. 4 ust. 1 pkt 2 ugk nie kreuje nowego uprawnienia w zakresie wprowadzania nowych danin publicznych. Określa on jedynie kompetencje organu stanowiącego w zakresie ustalania cen i opłat za usługi komunalne i nie można go w żaden sposób traktować jako normy regulującej sprawę związane ze stanowieniem prawa. do wydawania aktów prawa miejscowego (art. 41 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym). Sąd przypomniał, że w orzecznictwie sądownoadministracyjnym praktyka łączenia w jednym akcie prawnym regulacji stanowiącej prawo miejscowe oraz regulacji nie należącej do tej kategorii jest uznawana za sprzeczną z prawem.
- [76] Tym samym skoro standardy prawidłowej legislacji wymagają, aby w akcie prawa miejscowego znalazły się tylko te przepisy, które regulują sprawy przekazane do unormowania w przepisie upoważniającym, to zdaniem WSA Rada Miasta Morąg podejmując zaskarżoną uchwałę i nadając jej charakter aktu prawa miejscowego w sposób niedopuszczalny dokonała połączenia dwóch różnych materii w jednym akcie prawnym, czyli zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej, stanowiących prawo powszechnie obowiązujące (art. 40 ust. 2 pkt 4 usg) z zasadą odpłatności za korzystanie z nich, stanowiącą podstawę do wydania aktu kierownictwa wewnętrznego (art. 4 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 ugk).
- [77] Pomimo tego, iż Opiniujący nie podziela argumentacji zawartej w przywołanych orzeczeniach, to jednocześnie sygnalizuje, iż nie można abstrahować od tego, że wyrażone w nich poglądy i oceny prawne mogą zostać nie tylko wykorzystane przez podmioty niezadowolone z faktu, iż dany gminny organ stanowiący i kontrolny wprowadził opłaty za *deszczówkę*, ale – co bardziej niebezpieczne – mogą zostać podzielone przez skład orzekający w ewentualnej sprawie ze skargi na stosowną uchwałę (o zniechęceniu gmin i powiatów do podejmowania jakichkolwiek działań w zakresie

uregulowania i uporządkowania na lokalnym poziomie kwestii zagospodarowania *deszczówki* nawet nie wspominając).

- [78] Co więcej, nie sposób także zignorować ryzyka związanego z aktywnością organu nadzoru. W tym kontekście przypomnieć warto, iż na mocy art. 90 ust. 1 usg gminny organ wykonawczy zobowiązany jest do przedłożenia wojewodzie uchwał rady gminy w ciągu 7 dni od dnia ich podjęcia. Wspomniany organ nadzoru – korzystając z dyspozycji art. 91 ust. 1 usg – może orzec o nieważności uchwały w całości lub w części (w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia danej uchwały).
- [79] Pamiętając o tym odnotować trzeba, że w dniu 5 października 2021 r. Wojewoda Warmińsko-Mazurski wydał rozstrzygnięcie nadzorcze (PN.4131.344.2021), w którym stwierdził nieważność uchwały Nr BRM.07 96 2021 Rady Miejskiej w Olecku z dnia 27 sierpnia 2021 r. w sprawie powierzenia Burmistrzowi Olecka uprawnień do ustalania opłat za odprowadzanie wód opadowych lub roztopowych. Zakwestionowaną uchwałą Rada Miejska w Olecku, działając na podstawie art. 4 ust. 1 pkt 2 oraz ust. 2 ugk, w związku z przepisami usg, powierzyła Burmistrzowi Olecka uprawnienie do ustalania opłat za odprowadzanie wód odpadowych lub roztopowych kanalizacją deszczową eksploatowaną przez Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji Sp. z o.o. z/s w Olecku.
- [80] Co ważne dla Naszych rozważań dotyczących estymacji ryzyka, w ocenie organu nadzoru, nie było podstawy prawnej do ustanowienia opłaty za odprowadzanie wód deszczowych i roztopowych do kanalizacji deszczowej, a co za tym idzie podstawy do powierzenia jej ustalenia organowi wykonawczemu gminy na podstawie art. 4 ust. 2 ugk, a tym samym przedmiotowa uchwała w sposób istotny naruszył prawo i winna zostać wyeliminowana z obrotu prawnego. Przedmiotowe stanowisko organu nadzoru *expressis verbis* oparte był na poglądach wyrażonych w judykaturze tj. m.in. w wyrokach: Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 14 stycznia 2021 r., Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 14 kwietnia 2021 r., Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 27 maja 2021 r.!
- [81] Rzecz jasna Opiniujący doskonale zdaje sobie sprawę z tego, że zaprezentowane powyżej poglądy skonfrontować można z przeciwstawną, rozsądną i racjonalną kontrargumentacją (notabene także wyrażoną w aktualnym orzecznictwie). O rozbieżności orzecznictwa sądów administracyjnych w interesującym Nas zakresie świadczą chociażby wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z dnia 23 marca 2021 r. (I SA/Bd 366/20), w którym Sąd uznał za dopuszczalne ustalenie przez organ stanowiący gminy na podstawie art. 4 ust. 1 pkt 2 ugk cen za korzystanie z otwartych lub zamkniętych systemów kanalizacji deszczowej w zakresie odprowadzania wód opadowych lub roztopowych, czy wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 30 grudnia 2021 r. (II SA/Bk 596/21), w którym Sąd podzielił stanowisko, że zarówno uchwała organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego (gminy) wydana na podstawie art. 4 ust. 1 pkt 2 ugk, jak też uchwała tego organu wydana na podstawie art. 4 ust. 2 ugk, a także zarządzenie organu

wykonawczego gminy, wydane z upoważnienia uchwały rady gminy na podstawie art. 4 ust. 2 ugk, w przedmiocie ustalenia stawek opłat za odprowadzanie wód opadowych lub roztopowych, są aktami prawa miejscowego, a organy te uprawnione są do wydawania takich uchwał i zarządzeń.

[82] Co więcej, analogiczną argumentację znaleźć można nie tylko w orzecznictwie sądów administracyjnych. Tytułem egzemplifikacji, w wyroku Sądu Apelacyjnego w Poznaniu z dnia 26 lutego 2021 r. (I AGa 234/19) wskazano, że strony (chodziło tutaj o sprawę z powództwa: Spółdzielni Mieszkaniowej (...) w P. przeciwko Miasto P. - Zarząd Dróg Miejskich w P.) wiązały umowy co do odpłatności za odprowadzanie wód opadowych i roztopowych (pierwotnie jako ścieki) do kanalizacji deszczowej pozwanego. Skoro w umowie strony określiły sposób ustalania taryf według ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, a od 24 sierpnia 2017 r. podstawa ta odpadła, to obowiązkiem pozwanego było ustalenie nowych stawek w oparciu o obowiązujące przepisy prawa - ustawę o samorządzie gminnym i ustawę o gospodarce komunalnej, co umożliwiłoby aneksowanie umów. W efekcie Sąd przyjął, że ustalenie tutaj opłat za odprowadzanie wód opadowych i roztopowych do kanalizacji deszczowej powinno nastąpić w trybie przewidzianym w ugk.

[83] Reasumując stwierdzić należy, iż w aktualnych uwarunkowaniach prawnych wprowadzenie przepisów prawa miejscowego poświęconych gospodarowaniu wodami opadowymi wiąże się ze znacznym **ryzykiem**, którego źródła zostały opisane powyżej. Niemniej z części tych aktów prawa miejscowego, które aktualnie obowiązują można odkodować następujące podejście do kwestii adaptacji do zmian klimatu: otóż, w przypadku gdy wody opadowe lub roztopowe są zagospodarowane na terenie nieruchomości i nie są wprowadzane do sieci kanalizacji deszczowej rezygnuje się z pobierania opłat⁸³. Tego typu praktykę należy ocenić pozytywnie i uznać ją za przejaw działań – niezależnie od ich lokalnej skali i ograniczonego formatu - odpowiadających wyzwaniom związanym ze zmianami klimatu. Na analogiczną ocenę zasługują te

⁸³ Zob. § 1 ust. 3 UCHWAŁY Nr XVII/123/19 RADY MIEJSKIEJ W IŁŻY z dnia 29 listopada 2019 r. w sprawie: *ustalenia opłaty rocznej za odprowadzanie wód opadowych lub roztopowych ujętych w zamknięte systemy kanalizacji deszczowej służące do odprowadzania opadów atmosferycznych*; § 3 UCHWAŁY Nr XXVII/191/2020 RADY MIEJSKIEJ W KŁODAWIE z dnia 30 lipca 2020 r. w sprawie *wprowadzenia opłaty oraz ustalenia ceny za odprowadzanie wód opadowych lub roztopowych ujętych w otwarte lub zamknięte systemy kanalizacji deszczowej służące do odprowadzania opadów atmosferycznych*; § 1 ust. 2 UCHWAŁY Nr 560/XLVII/2022 RADY GMINY LESZNOWOLA z dnia 24 lutego 2022 r. w sprawie *ustalenia opłaty rocznej za usługę komunalną polegającą na bezpośrednim i/lub pośrednim odprowadzaniu wód opadowych lub roztopowych do otwartych bądź zamkniętych systemów kanalizacji deszczowej na terenie Gminy Lesznowola*; § 1 ust. 2 UCHWAŁY Nr XXI/199/2020 RADY MIEJSKIEJ W KOLE z dnia 26 lutego 2020 r. w sprawie *ustalenia ceny za odprowadzanie wód opadowych lub roztopowych kanalizacją deszczową na terenie miasta Koła*; § 1 ust. 3 UCHWAŁY Nr LII/495/18 RADY GMINY TRZEBOWNISKO z dnia 7 listopada 2018 r. w sprawie *ustalenia ceny za odprowadzanie wód opadowych lub roztopowych ujętych w zamknięte systemy kanalizacji deszczowej służące do odprowadzenia opadów atmosferycznych*.

rozwiązania, w świetle których w przypadku podejmowania działań retencyjnych opłata ulega redukcji lub w ogóle nie jest ona pobierana⁸⁴. Aprobując taką praktykę jednocześnie brak systemowego uregulowania kwestii dotyczących gospodarowania *deszczówką* uznać należy za istotną **barierę** w szerszym podejmowaniu przez gminy działań *proadaptacyjnych*.

[84] Kontynuując analizę przepisów dotyczących gospodarowania wodami opadowymi w kontekście adaptacji do zmian klimatu nie sposób nie wspomnieć o tzw. **opłacie retencyjnej** będącej jednym z rodzajów opłat za usługi wodne. Warto w tym miejscu odnotować, że wprowadzenie przedmiotowej opłaty jest m. in. efektem tego, że „*miasta, w których żyje około 23,3 mln osób (około 60% populacji kraju) są obszarami szczególnie wrażliwymi pod względem przyrodniczym, w których koncentrują się najpilniejsze współcześnie wyzwania, do których zaliczyć można z jednej strony niedobory wody, a z drugiej nawalne deszcze, podtopienia i zagrożenie powodziowe. Postępująca urbanizacja powoduje znaczny przyrost powierzchni utwardzonych i nieprzepuszczalnych, co skutkuje przekształceniem coraz większej ilości opadów atmosferycznych w spływy opadowe. Wobec braku odpowiedniej infrastruktury umożliwiającej zagospodarowanie wód opadowych i roztopowych zwiększeniu ulega obciążenie i tak już niewydolnych systemów kanalizacji deszczowej. Stanowi to pokłosie przeświadczenia o nadrzędnej funkcji ochrony infrastruktury miejskiej przed wodami opadowymi i powoduje, że około 70% tych wód jest bezpowrotnie tracona, poprzez odprowadzanie ich systemami kanalizacji do rzek, a następnie do mórz. W dobie zmian klimatycznych i towarzyszących im gwałtownych zjawisk pogodowych, powodujących okresowo podtopienia i powodzie lub susze istotna jest zmiana podejścia do zagadnienia wód opadowych i dążenie do ograniczenia ich spływu powierzchniowego, poprzez m.in. zwiększanie retencji terenowej, a także ich podczyszczanie w celu wykorzystania w gospodarce komunalnej, przemyśle oraz w gospodarstwach indywidualnych. Zmiany w infrastrukturze miejskiej i na terenach zielonych, polegające na zagospodarowaniu wód opadowych i roztopowych powodują również obniżenie ryzyka termicznego jakiego poddawani są mieszkańcy miast w okresach letnich upałów, a także poprawiają warunki mieszkaniowe i inwestycyjne oraz komfort życia w mieście*”⁸⁵. W cytowanym opracowaniu zwraca się także uwagę, iż tzw. opłata retencyjna wraz z opłatą, o której

⁸⁴ § 1 ust. 4 ZARZĄDZENIA Nr 1315/21 PREZYDENTA MIASTA KROSNA z dnia 16 listopada 2021 r. w sprawie ustalenia wysokości opłat za wprowadzanie wód opadowych i roztopowych do miejskiej kanalizacji deszczowej; § 1 ust. 2 ZARZĄDZENIA Nr 842/2020/P PREZYDENTA MIASTA POZNANIA z dnia 16 listopada 2020 r. w sprawie ustalenia ceny za usługę odprowadzania wód opadowych i roztopowych do systemu kanalizacji deszczowej na terenie miasta Poznania, stosowanej przez AQUANET Spółka Akcyjna; § 2 ust. 2 pkt 1 UCHWAŁY Nr XLVI/337/21 RADY MIEJSKIEJ W WARCE z dnia 30 listopada 2021 r. w sprawie ustalenia stawki podstawowej za usługę komunalną polegającą na bezpośrednim i pośrednim odprowadzaniu wód opadowych i roztopowych do systemów zamkniętej bądź otwartej kanalizacji deszczowej i zasad jej ustalania.

⁸⁵ Informacja NIK, s. 5.

mowa w art. 268 ust. 1 pkt 3 lit. a Pw służy zwiększeniu znaczenia retencji wód opadowych, stanowiącej realizację zasady, że woda powinna pozostać, tam gdzie spadła⁸⁶. W związku z tym należy poniżej zweryfikować, czy ta nowa konstrukcja normatywna faktycznie służy realizacji tak ambitnych celów i założeń.

[85] Zgodnie z art. 269 ust. 1 pkt 1 Pw opłatę za usługi wodne uiszcza się także za zmniejszenie naturalnej retencji terenowej na skutek wykonywania na nieruchomości o powierzchni powyżej 3500 m² robót lub obiektów budowlanych trwale związanych z gruntem, mających wpływ na zmniejszenie tej retencji przez wyłączenie więcej niż 70% powierzchni nieruchomości z powierzchni biologicznie czynnej na obszarach nieujętych w systemy kanalizacji otwartej lub zamkniętej⁸⁷. Co istotne, przedmiotową opłatę nakłada - a konkretnie ustala jej wysokość oraz przekazuje podmiotom obowiązującym do ponoszenia opłat za usługi wodne, w formie informacji⁸⁸, zawierającej także sposób obliczenia tej opłaty – wójt, burmistrz lub prezydent miasta (zob. art. 272 ust. 22 Pw). Wpływy z tytułu opłat za usługi wodne z tytułu zmniejszenia naturalnej retencji terenowej stanowią w 90% przychód Wód Polskich, a w 10% dochód budżetu właściwej gminy. Należy przy tym odnotować, iż wysokość opłaty za usługi wodne za zmniejszenie naturalnej retencji terenowej na skutek wykonywania na nieruchomości o powierzchni powyżej 3500 m² robót lub obiektów budowlanych trwale związanych z gruntem,

⁸⁶ Tamże.

⁸⁷ Warto dodać, iż zgodnie z art. 34 pkt 4 Pw zmniejszenie naturalnej retencji terenowej na skutek wykonywania na nieruchomości o powierzchni powyżej 3500 m² robót lub obiektów budowlanych trwale związanych z gruntem, mających wpływ na zmniejszenie tej retencji przez wyłączenie więcej niż 70% powierzchni nieruchomości z powierzchni biologicznie czynnej na obszarach nieujętych w systemy kanalizacji otwartej lub zamkniętej stanowi szczególne korzystanie z wód, wymagające – na mocy art. 389 pkt 2 Pw - uzyskania pozwolenia wodnoprawnego. Uwaga: w świetle art. 400 ust. 6 Pw obowiązek ustalenia okresu, na jaki wydaje się pozwolenie wodnoprawne, nie dotyczy pozwoleń wodnoprawnych na wykonanie urządzeń wodnych, pozwoleń wodnoprawnych na regulację wód oraz pozwoleń wodnoprawnych na wykonywanie robót lub obiektów budowlanych mających wpływ na zmniejszenie naturalnej retencji terenowej. W dostosowaniu do rodzaju działalności, której dotyczy pozwolenie wodnoprawne, w pozwoleniu wodnoprawnym ustala się w szczególności – zgodnie z art. 403 ust. 2 pkt 18 i 19 Pw - opis robót lub obiektów budowlanych mających wpływ na zmniejszenie naturalnej retencji terenowej oraz pojemność naturalnej retencji terenowej wyrażoną w m³ na rok. Z kolei operat wodnoprawny, na podstawie którego wydaje się pozwolenie wodnoprawne na wykonywanie na nieruchomości o powierzchni powyżej 3500 m² 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, winien m. in. zawierać opis robót lub obiektów budowlanych mających wpływ na zmniejszenie naturalnej retencji terenowej oraz pojemność naturalnej retencji terenowej wyrażoną w m³/rok (zob. art. 409 ust. 3 pkt 2 i 3 Pw). No koniec dodać warto, że uzyskanie oceny wodnoprawnej jest wymagane dla inwestycji lub działań mogących wpłynąć na możliwość osiągnięcia celów środowiskowych, o których mowa w art. 56, art. 57, art. 59 oraz w art. 61 Pw, m. in. w zakresie robót i obiektów budowlanych mających wpływ na zmniejszenie naturalnej retencji terenowej (art. 425 ust. 1 pkt 9 Pw).

⁸⁸ Uwaga: jeżeli podmiot obowiązany do ponoszenia opłaty retencyjnej zaniechał wykonania obowiązku, o którym mowa w art. 272 ust. 23 Pw (tj. zaniechał uiszczenia opłaty w terminie 14 dni od dnia, w którym doręczono mu informację od gminnego organu wykonawczego), wójt, burmistrz lub prezydent miasta określa wysokość opłaty w drodze decyzji.

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 zależy odpowiednio od wielkości powierzchni uszczelnionej, rozumianej jako powierzchnia zabudowana wyłączona z powierzchni biologicznie czynnej oraz zastosowania kompensacji retencyjnej (zob. art. 270 ust. 7 Pw)⁸⁹. W świetle art. 298 pkt 2 Pw przedmiotową opłatę zobligowane są ponosić osoby fizyczne, osoby prawne, jednostki organizacyjne, w tym spółki nieposiadające osobowości prawnej, będące: a) właścicielami nieruchomości lub obiektów budowlanych, b) posiadaczami samoistnymi nieruchomości lub obiektów budowlanych, c) użytkownikami wieczystymi gruntów, d) 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.⁹⁰ Prawodawca wprowadzając przedmiotową opłatę, której

⁸⁹ Wysokość opłaty za zmniejszenie naturalnej retencji terenowej na skutek wykonywania na nieruchomości o powierzchni powyżej 3500 m² robót lub obiektów budowlanych trwale związanych z gruntem mających wpływ na zmniejszenie tej retencji przez wyłączenie więcej niż 70% powierzchni nieruchomości z powierzchni biologicznie czynnej na obszarach nieujętych w systemy kanalizacji otwartej lub zamkniętej ustala się jako iloczyn jednostkowej stawki opłaty, wyrażonej w m² wielkości utraconej powierzchni biologicznie czynnej oraz czasu wyrażonego w latach (zob. art. 272 ust. 8 Pw). Na mocy art. 274 pkt 6 Pw górne jednostkowe stawki opłat za zmniejszenie naturalnej retencji terenowej na skutek wykonywania na nieruchomości o powierzchni powyżej 3500 m² robót lub obiektów budowlanych trwale związanych z gruntem mających wpływ na zmniejszenie tej retencji przez wyłączenie więcej niż 70% powierzchni nieruchomości z powierzchni biologicznie czynnej na obszarach nieujętych w systemy kanalizacji otwartej lub zamkniętej wynoszą: a) bez urządzeń do retencjonowania wody z powierzchni uszczelnionych trwale związanych z gruntem - 1,00 zł za 1 m² na 1 rok, b) z urządzeniami do retencjonowania wody z powierzchni uszczelnionych o pojemności do 10% odpływu rocznego z powierzchni uszczelnionych trwale związanych z gruntem - 0,60 zł za 1 m² na 1 rok, c) z urządzeniami do retencjonowania wody z powierzchni uszczelnionych o pojemności od 10 do 30% odpływu rocznego z powierzchni uszczelnionych trwale związanych z gruntem - 0,30 zł za 1 m² na 1 rok, d) z urządzeniami do retencjonowania wody z powierzchni uszczelnionych o pojemności powyżej 30% odpływu rocznego z powierzchni uszczelnionych trwale związanych z gruntem - 0,10 zł za 1 m² na 1 rok. Z kolei w świetle 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 jednostkowe stawki opłat za usługi wodne za zmniejszenie naturalnej retencji terenowej na skutek wykonywania na nieruchomości o powierzchni powyżej 3500 m² robót lub obiektów budowlanych trwale związanych z gruntem mających wpływ na zmniejszenie tej retencji przez wyłączenie więcej niż 70% powierzchni nieruchomości z powierzchni biologicznie czynnej na obszarach nieujętych w systemy kanalizacji otwartej lub zamkniętej wynoszą: 1) bez urządzeń do retencjonowania wody z powierzchni uszczelnionych trwale związanych z gruntem - 0,50 zł za 1 m² na 1 rok; 2) z urządzeniami do retencjonowania wody z powierzchni uszczelnionych o pojemności: a) do 10% odpływu rocznego z powierzchni uszczelnionych trwale związanych z gruntem - 0,30 zł za 1 m² na 1 rok, b) od 10 do 30% odpływu rocznego z obszarów uszczelnionych trwale związanych z gruntem - 0,15 zł za 1 m² na 1 rok, c) powyżej 30% odpływu rocznego z powierzchni uszczelnionych trwale związanych z gruntem - 0,05 zł za 1 m² na 1 rok.

⁹⁰ Uwaga: opłaty retencyjnej nie ponoszą kościoły i inne związki wyznaniowe, a także 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 (zob. art. 269 ust. 2 i 3 Pw).

publicznoprawny charakter nie powinien budzić wątpliwości⁹¹, nie pokusił się o wprowadzenie jakiegokolwiek definicji legalnej, a przesłanki, których spełnienie jest niezbędne dla nałożenia wspomnianej opłaty zostały skonstruowane w sposób budzący **trudności interpretacyjne**.

[86] Co ciekawe, niejako w reakcji na praktyczne problemy związane z wykładnią art. 269 ust. 1 Pw zgłaszane przez gminne organy wykonawcze Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie opracowało i opublikowało „*niewiążące stanowisko wyjaśniające najczęściej pojawiające się wątpliwości organów wykonawczych gmin na tle realizacji obowiązku ustalania opłat za zmniejszenie naturalnej retencji terenowej*.”⁹².

[87] Analizując treść tego materiału dobitnie widać, iż **problemy** budzi wykładnia pojęcia „nieruchomości”⁹³, pojęcia „powierzchni biologicznie czynnej”⁹⁴, pojęcia „systemu kanalizacji otwartej lub zamkniętej”⁹⁵, pojęcie „robót” oraz „obiektu budowlanego”⁹⁶. Nadto wątpliwości budziła kwestia zakresu czasowego stosowania przepisów Pw

⁹¹ B. Rakoczy, *Opłata za usługi wodne w zakresie retencji – zagadnienia materialnoprawne*, Samorząd Terytorialny 2019, nr 5, s. 40-41.

⁹² <https://www.wody.gov.pl/nasze-dzialania/oplaty-za-uslugi-wodne/114-nieprzypisany/478-material-pomocniczy-dla-gmin-w-sprawie-ustalania-oplat-za-zmniejszenie-naturalnej-retencji-terenowej>.

⁹³ Bazując na treści art. 46 § 1 Kodeksu cywilnego, art. 24 ust. 1 zdanie pierwsze ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece oraz art. 4 pkt 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, przyjęto 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. Tym samym 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. Tamże.

⁹⁴ Zdaniem Autorów materiału pomocniczego 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. W rezultacie ustalając wielkość wyłączenia powierzchni nieruchomości z powierzchni biologicznie czynnej należy przyjąć, że powierzchnia biologicznie czynna to teren o nawierzchni urządzonej w sposób zapewniający naturalną vegetację roślin i retencję wód opadowych. Tamże.

⁹⁵ Z materiału pomocniczego wynika, że definiując pojęcie „system kanalizacji otwartej lub zamkniętej” należy kierować się jego słownikowym znaczeniem i w efekcie przyjąć trzeba, że chodzi tutaj o 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. Tamże.

⁹⁶ 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*. Z kolei 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 „zbiорове prace mające на celu realizowanie jakiegoś przedsięwzięcia”. Tamże

nakładających obowiązek ponoszenia opłaty za zmniejszenie retencji⁹⁷, czy kwestia pozyskiwania przez organy wykonawcze danych służących realizacji obowiązku ustalenia opłaty za zmniejszenie retencji⁹⁸.

[88] Na problemy interpretacyjne zwraca się także uwagę w piśmiennictwie wychodząc od wskazania, że kryteria, od których uzależniona jest ta opłata, mają różnorodny charakter i można je podzielić na kryteria o charakterze: obszarowym, przyczynowym i skutkowym. Do kryterium o charakterze obszarowym zalicza się trzy elementy: pierwszy z nich wiąże się z powierzchnią nieruchomości; drugi element wiąże się z lokalizacją tej nieruchomości w kontekście obszaru ujętego lub nieujętego w systemy kanalizacji sanitarnej; trzeci zaś element obszarowy wiąże się z procentowo określonym poziomem zajęcia nieruchomości w wyniku wykonywania określonych prac lub robót, które składają się na kryterium przyczynowe. Kolejne kryterium jest kryterium przyczynowym, albowiem obowiązek uiszczenia opłaty jest powiązany jedynie ze ściśle określonym zachowaniem, polegającym na wykonywaniu wskazanych w ustawie obiektów lub robót. Wreszcie trzecie kryterium – kryterium skutkowe, które stanowi zasadniczą oś konstrukcji samego obowiązku, polega na zmniejszeniu naturalnej retencji. Istota problemu interpretacyjnego tej normy prawnej sprowadza się do umiejętności powiązania ze sobą określonych kryteriów oraz dostrzeżenia, na czym te związki polegają⁹⁹.

[89] B. Rakoczy zwraca przy tym uwagę nie tylko na fakt, iż prawodawca nie definiuje określenia „*zmniejszenie naturalnej retencji*”, a wątpliwość budzi sformułowanie „*powierzchnia biologicznie czynna*”, ale także odnotowuje, iż prawodawca „*posługuje się terminem „retencja”, którego jednak normatywnie nie definiuje. Co więcej, żaden akt prawny w systemie prawa polskiego nie definiuje tego pojęcia. W literaturze z zakresu hydrologii i inżynierii wskazuje się, że retencja polega na zatrzymaniu wody*”, ergo należałoby przyjąć, że opłata za usługi w zakresie retencji dotyczy takiego zdarzenia prawnego, które ustawodawca określił jako zmniejszenie naturalnego zatrzymania wody na nieruchomości. Tylko pozornie kwestia ta jest prosta, gdyż w ustawie określającej przesłanki obowiązku o charakterze fiskalnym nie wskazano, jak długo ta woda musi być

⁹⁷ Z materiału pomocniczego wynika, że dyspozycją przepisu art. 269 ust. 1 pkt 1 Pw 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 roku. Tamże.

⁹⁸ Wskazuje się takie źródła danych jak np. rejestry prowadzone przez gminę na potrzeby ustalenia podatku od nieruchomości, wypisy z ewidencji gruntów i budynków, decyzje o warunkach zabudowy, pozwolenia na budowę, dokumenty składane w celu dokonania odbioru budowy, czy pozwolenia wodnoprawne. Tamże.

⁹⁹ B. Rakoczy, *Opłata ...*, s. 42.

na nieruchomości zatrzymywana.¹⁰⁰ W ocenie przywołanego Autora brakuje zatem normatywnego kryterium temporalnego, od którego w istocie zależy samo zaistnienie obowiązku. Prawodawca winien wskazać kryterium temporalne. Nie ma bowiem znaczenia, w jaki sposób ten czynnik temporalny kształtowany jest w dziedzinie hydrologii. Nabędzie on znaczenia prawnego dopiero wtedy, gdy zostanie przez ustawodawcę określony. *De lege lata* jedynym parametrem, którym dysponuje podmiot zobowiązany do uiszczenia opłat za usługi wodne, jest parametr zatrzymania wody. Ten jednak jest spełniony, choć nie tylko taka woda została zatrzymana na chwilę. Zapewne ustawodawcy nie o to chodziło, ale zgodnie z zasadą *lege non distinguente*, skoro sam prawodawca nie rozróżnia okresu zatrzymania wody, a zatrzymanie to rodzi skutki prawne, nie jest możliwe dowolne i pozanormatywne wyznaczenie kryterium temporalnego. Co więcej nawet i w naukach hydrologicznych nie wskazuje się na jakiś miarę precyzyjny czynnik temporalny, posługując się ogólnym pojęciem – czasowe zatrzymanie wody.¹⁰¹

[90] Cytowany Autor podkreśla także, iż zwrot „*wykonywanie robót budowlanych lub obiektów budowlanych*” należy interpretować ściśle i literalnie, bowiem art. 269 ust. 1 Pw „*jest, po pierwsze, przepisem ograniczającym prawo własności, po drugie, nakłada on na określony podmiot obowiązek o charakterze daniny publicznej, po trzecie, wiąże się z władczymi działaniami państwa*” i wskazuje, że skoro prawodawca posłużył się *rzeczownikiem odczasownikowym niedokonanym „wykonywanie”, a nie rzeczownikiem odczasownikowym dokonanym „wykonanie” to prowadzi to do wniosku, że obowiązkiem uiszczenia opłaty retencyjnej objęta jest jedynie taka sytuacja, która polega na samym wykonywaniu robót lub obiektów. Natomiast obowiązek ten nie dotyczy samego skutku wykonywania tych robót lub prac, a zatem art. 269 ust. 1 pkt 1 Pw nie dotyczy sytuacji, gdy na skutek wykonania tych robót doszło do powstania obiektu budowlanego, który na działce o powierzchni powyżej 3500 m² wyłącza ponad 70% powierzchni biologicznie czynnej. Taki skutek powstałby tylko wtedy, gdyby ustawodawca posłużył się rzeczownikiem „wykonanie”. Natomiast użycie rzeczownika niedokonanego świadczy jedynie o tym, że obowiązkiem uiszczenia opłaty retencyjnej jest samo wykonywanie robót lub obiektów budowlanych. W istocie więc opłata retencyjna będzie dotyczyła tylko tego okresu, w jakim roboty lub obiekty budowlane były wykonywane. Obowiązek uiszczenia opłaty retencyjnej ustaje, jeżeli zakończono wykonywanie robót lub obiektów budowlanych. Istotną okolicznością jest również to, że obowiązkiem uiszczenia opłaty retencyjnej objęta jest jedynie wykonywanie robót lub obiektów budowlanych po 1.01.2018 r. Przyjęcie innego kierunku interpretacyjnego spowodowałoby bowiem naruszenie zasady działania prawa wstecz*”¹⁰².

¹⁰⁰ Tamże.

¹⁰¹ Tamże.

¹⁰² Tamże.

[91] Dość obszerne cytowanie poglądów B. Rakoczego¹⁰³ służyć miało w zasadzie jednemu celowi, a mianowicie potwierdzeniu, że problemy z praktyczną aplikacją art. 269 ust. 1 pkt 1 Pw są w dużej mierze pokłosiem sposobu kreacji zawartej w nim normy. Co ważne, na trudności związane z praktyczną aplikacją przepisów dotyczących opłaty retencyjnej zwrócono także uwagę we wspomnianej już wcześniej *Informacji NIK*. I tak, w katalogu nieprawidłowości dotyczących obciążenia opłatami za zmniejszenie naturalnej wskazano na niepodejmowanie działań lub nierzetelne działania w celu ustalenia nieruchomości i podmiotów podlegających opłatom; niepodejmowania działań związanych z naliczeniem opłat, pomimo ustalenia podmiotów i nieruchomości im podlegającym, niepodejmowanie działań windykacyjnych i egzekucyjnych wobec podmiotów, którym naliczono opłaty oraz na nieprawidłowe i nieterminowe naliczanie opłat¹⁰⁴. Wydaje się, iż wskazane przez Izbę nieprawidłowości wynikają w dużej mierze z zasygnalizowanych powyżej trudności interpretacyjnych art. 269 ust. 1 pkt 1 Pw (o ewentualnym braku motywacji do podejmowania przez gminy działań wynikającej z aktualnego sposobu podziału środków nawet nie wspominając – zob. art. 299 ust. 5 Pw). W konsekwencji **postulować** należy zmianę przywołanego przepisu polegającą na doprecyzowaniu przesłanek w nim zawartych.

[92] Na marginesie odnotować należy, iż na stronach Rządowego Centrum Legislacji pojawił się projekt z dnia 18 lutego 2022 r. ustawy *o inwestycjach w zakresie przeciwdziałania skutkom suszy*¹⁰⁵ zakładający szereg zmian w zakresie pobierania opłaty retencyjnej¹⁰⁶, ale także np. wprowadzenie do ustawy *planistycznej*¹⁰⁷ definicji „powierzchni biologicznie czynnej” - należy przez to rozumieć teren zapewniający naturalną roślinność i retencję wód opadowych i roztopowych, teren pokryty wodami powierzchniowymi, a także 50% powierzchni tarasów i stropodachów oraz innych powierzchni zapewniających naturalną roślinność, o powierzchni nie mniejszej niż 10 m²; „zagospodarowania wód opadowych i roztopowych” - należy przez to rozumieć zapewnienie warunków infiltracji wód opadowych i roztopowych, rozsączenie tych wód do gruntu oraz ich retencjonowanie powierzchniowe lub podziemne; „lokalnego systemu zagospodarowania wód opadowych i roztopowych” – należy przez to rozumieć system umożliwiający odprowadzenie wód opadowych i roztopowych do wspólnych dla

¹⁰³ Przywołany Autor pod adresem art. 269 ust. 1 pkt 1 Pw formułuje jeszcze inne wątpliwości i zastrzeżenia, a na koniec stwierdza, że „ostateczny kształt normatywny obowiązku uiszczenia tzw. opłaty retencyjnej, w wymiarze materialnoprawnym, jest bardzo wąski. Biorąc pod uwagę przesłanki prawem określone, tylko niewielki krąg podmiotów będzie spełniał kryteria materialnoprawne, nie mówiąc już o spełnianiu przesłanek podmiotowych. Ustawodawca uzależnił bowiem tę opłatę od takich okoliczności, które same przez się zawężają jej zakres.”.

¹⁰⁴ Informacja NIK, s. 57.

¹⁰⁵ <https://legislacja.gov.pl/projekt/12356956/katalog/12857592#12857592>.

¹⁰⁶ Zob. art. 50 pkt 10-15 projektu.

¹⁰⁷ Zob. ustawę z dnia 27 marca 2003 r. *o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* (Dz. U. z 2021 r. poz. 741, 784, 922, 1873 i 1986).

wielu nieruchomości urzędów zapewniających zagospodarowane wód opadowych i roztopowych w całości przy użyciu rozwiązań technicznych zintegrowanych z zielenią i krajobrazem.¹⁰⁸ Oczekując na szybki finał prac nad tym projektem należy mieć nadzieję, że ostateczny kształt zmian dotyczących opłaty retencyjnej będzie eliminował zgłoszone problemy interpretacyjne i ułatwi pobieranie oraz egzekucję przedmiotowych opłat.

[93] W tym miejscu odnotować również należy, iż z art. 268 ust. 1 pkt 3 lit. a) wynika, że opłaty za usługi wodne¹⁰⁹ uiszcza się także 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*”. Opłata za wspomniane usługi wodne składa się z opłaty stałej¹¹⁰ oraz opłaty zmiennej¹¹¹ zależnej od istnienia urzędów do retencjonowania wody z terenów uszczelnionych.¹¹² Wypada zauważyć, że w wyroku

¹⁰⁸ Projekt wprowadza też definicję „*inwestycji w zakresie przeciwdziałania skutkom suszy*” - jest to przedsięwzięcie obejmujące budowę, przebudowę lub zmianę sposobu użytkowania urządzenia wodnego, o których mowa w ustawie z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane, mające na celu zachowanie, tworzenie i odtworzenie systemów retencji wód lub zapobieganie obniżaniu poziomu wód powierzchniowych i podziemnych.

¹⁰⁹ Usługi wodne polegają na zapewnieniu gospodarstwom domowym, 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.

¹¹⁰ Wysokość opłaty stałej ustalają Wody Polskie oraz przekazują podmiotom obowiązującym do ponoszenia opłat za usługi wodne w formie informacji rocznej, zawierającej także sposób obliczenia tej opłaty. Wysokość 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.

¹¹¹ Wysokość opłaty zmiennej ustala się jako iloczyn jednostkowej stawki opłaty, ilości odprowadzonych wód, wyrażonej w m³, i czasu, wyrażonego w latach, z uwzględnieniem istnienia urzędów do retencjonowania wody z terenów uszczelnionych oraz ich pojemności.

¹¹² Górne jednostkowe stawki opłat to: w formie opłaty stałej - 5 zł na dobę za 1 m³/s za określoną w pozwoleniu wodnoprawnym albo w pozwoleniu zintegrowanym maksymalną ilość wód opadowych lub roztopowych odprowadzanych do wód z otwartych lub zamkniętych systemów kanalizacji deszczowej służących do odprowadzania opadów atmosferycznych; w formie opłaty zmiennej za odprowadzanie: wód opadowych lub roztopowych ujętych w otwarte lub zamknięte systemy kanalizacji deszczowej służące do odprowadzania opadów atmosferycznych w granicach administracyjnych miast bez urzędów do retencjonowania wody z terenów uszczelnionych - 1,50 zł za 1 m³ na 1 rok, wód opadowych lub roztopowych ujętych w otwarte lub zamknięte systemy kanalizacji deszczowej służące do odprowadzania opadów atmosferycznych w granicach administracyjnych miast z urządzeniami do retencjonowania wody o pojemności do 10% odpływu rocznego z terenów uszczelnionych - 1,25 zł za 1 m³ na 1 rok, wód opadowych lub roztopowych ujętych w otwarte lub zamknięte systemy kanalizacji deszczowej służące do odprowadzania opadów atmosferycznych w granicach administracyjnych miast z urządzeniami do retencjonowania wody o pojemności powyżej 10% odpływu rocznego z terenów uszczelnionych - 1,00 zł za 1 m³ na 1 rok, wód opadowych lub roztopowych ujętych w otwarte lub zamknięte systemy kanalizacji deszczowej służące do odprowadzania opadów atmosferycznych w granicach administracyjnych miast z urządzeniami do retencjonowania wody o pojemności powyżej 20% odpływu rocznego z terenów uszczelnionych - 0,75 zł za 1 m³ na 1 rok, wód opadowych lub roztopowych ujętych w otwarte lub zamknięte systemy kanalizacji deszczowej służące do odprowadzania opadów atmosferycznych w granicach administracyjnych miast z urządzeniami do retencjonowania wody o pojemności powyżej 30% odpływu rocznego z terenów uszczelnionych - 0,15 zł za 1 m³ na 1 rok.

Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z dnia 16 września 2021 r. (I SA/Ke 248/21) wskazuje się, że prawodawca wprowadzając podział opłat za usługi wodne na opłaty stałe i opłaty zmienne, wyraźnie zmierzał do ustanowienia odmiennego celu i charakteru tych opłat. O ile opłaty stałe mają charakter ryczałtowy i uniezależniony od realnej i efektywnej ilości wód będących przedmiotem korzystania, o tyle opłaty zmienne są uzależnione od faktycznej ilości wód wykorzystanych, mierzonej w określonych sposób. Innymi słowy, opłata stała stanowi ustalany abstrakcyjnie, według określonego wzoru, ekwiwalent za gotowość środowiska do świadczenia usług określonych w pozwoleniu wodnoprawnym i jest odzwierciedleniem gotowości środowiska wodnego do przyjęcia ścieków w ramach usług wodnych przez cały rok. Opłata ta naliczana jest w taki sam sposób w stosunku do wszystkich podmiotów korzystających z określonych usług wodnych, a jej wysokość jest zróżnicowana w zależności od treści pozwolenia wodnoprawnego. Z kolei opłata zmienna wnoszona jest za określone w Pw usługi wodne. Opłata ta stanowi zindywidualizowany ekwiwalent za korzystanie ze środowiska, który uzależniony jest od parametrów mierzalnych. Powyższe rozważania prowadzą do konstatacji, że o ile wysokość opłaty zmiennej jest uzależniona od faktycznej ingerencji w środowisko naturalne, o tyle wysokość opłaty stałej kształtują te same czynniki, a jej wysokość zależy wyłącznie od ilości, jak w rozpoznawanej sprawie, odprowadzanych wód określonych w pozwoleniu wodnoprawnym (albo zintegrowanym).

[94] W orzecznictwie – na co zwraca uwagę Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w wyroku z dnia 17 lutego 2021 r. (II SA/GI 979/20) - przyjmuje się jednocześnie, że sama potencjalna możliwość korzystania ze środowiska poprzez wprowadzanie wód opadowych i roztopowych do wód nie stanowi podstawy do wymierzenia opłaty za tę usługę wodną, w sytuacji, gdy brak jest urządzeń wodnych, za pomocą których wody opadowe i roztopowe miałyby być odprowadzane do wód, a więc nie istnieje faktyczna możliwość wpływu na środowisko. Istnienie tych systemów jest więc warunkiem powstania obowiązku poniesienia opłaty za tę usługę wodną (zob. także wyrok NSA z 20 kwietnia 2020 r., II OSK 232/19).

[95] W rezultacie w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 27 maja 2021 r. (II SA/Lu 64/21) stwierdzono, że opłata stała stanowi ustalany abstrakcyjnie według określonego wzoru ekwiwalent za gotowość środowiska do świadczenia usług określonych w pozwoleniu wodnoprawnym. Opłata ta naliczana jest niejako ryczałtowo, w taki sam sposób w stosunku do wszystkich podmiotów korzystających z określonych usług wodnych, a jej wysokość jest zróżnicowana w zależności od treści pozwolenia wodnoprawnego. Podejście takie jest zgodne z podstawową zasadą zwrotu kosztów usług wodnych - "*zanieczyszczający/użytkownik płaci*", wyrażoną w tzw. Ramowej Dyrektywie Wodnej, tj. dyrektywie nr 2000/60/WE.

[96] Z kolei bazując na orzeczeniu Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 25 lutego 2022 r. (II SA/Łd 599/21) stwierdzić należy, iż w celu obliczenia należnej opłaty

zmiennej za odprowadzanie do wód - wód opadowych lub roztopowych, należy ustalić rzeczywistą ilość odprowadzonych tychże wód. W orzecznictwie akcentuje się, że już samo użycie przez ustawodawcę w cytowanym przepisie zwrotu "*ilości odprowadzanych wód*" przy zastosowaniu wykładni językowej pozwala przyjąć, że wpływ na wysokość spornej opłaty ma rzeczywista, faktyczna ilość odprowadzonych wód opadowych i roztopowych w danym okresie rozliczeniowym. Za taką interpretacją przemawia także sama istota opłaty zmiennej przedstawiona wyżej, zgodnie z którą jej wysokość jest powiązana z rzeczywistym zakresem korzystania z wód (wyrok NSA z dnia 19 października 2021 r., III OSK 4061/21, LEX nr 3244712).

[97] W art. 277 Pw określono delegację ustawową dla Rady Ministrów do określenia jednostkowych stawek opłat za usługi wodne. Rada Ministrów, wydając rozporządzenie z dnia 22 grudnia 2017 r. w *sprawie jednostkowych stawek opłat za usługi wodne* zmuszona była *ex lege* m. in. uwzględnić takie kryteria jak wielkość zasobów wodnych możliwych do wykorzystania w poszczególnych dorzeczach oraz koszt uzyskania wód z tych zasobów, dostępność zasobów środowiska, wymogi ochrony środowiska i stopień degradacji poszczególnych obszarów i zasobów, wynikające z dotychczasowych form korzystania ze środowiska, potrzebę racjonalnego gospodarowania zasobami wód opadowych lub roztopowych, potrzebę retencjonowania wody.¹¹³

[98] Z *Informacji NIK* wynika, że w latach 2018–2020 (I kwartał) 11 skontrolowanych zarządów zlewni przekazało 3200 podmiotom zobowiązanym łącznie 12 051 informacji o wysokości należnych opłat. Podmioty, którym przekazano informacje wniosły 494 reklamacje dotyczące opłat. W wyniku nieuznania rozpatrywanych reklamacji oraz w sytuacji gdy podmioty nie odpowiedziały na skierowane do nich informacje, dyrektorzy zarządów zlewni wydali 980 decyzji ustalających wysokość należnych opłat. Od decyzji ustalających opłaty wniesiono łącznie 129 skarg do wojewódzkich sądów administracyjnych, które w 75 przypadkach uchyliły zaskarżone decyzje, a w 53 utrzymały je w mocy (w przypadku jednej skargi postępowanie przed sądem administracyjnym nie zostało zakończone). Od wyroków wojewódzkich sądów

¹¹³ Jednostkowa stawka opłaty za usługi wodne za odprowadzanie do wód - wód opadowych lub roztopowych w formie opłaty stałej wynosi 2,50 zł na dobę za 1 m³/s za określoną w pozwoleniu wodnoprawnym albo w pozwoleniu zintegrowanym maksymalną ilość wód opadowych lub roztopowych odprowadzanych do wód z otwartych lub zamkniętych systemów kanalizacji deszczowej służących do odprowadzania opadów atmosferycznych. Jednostkowe stawki opłat za usługi wodne w formie opłaty zmiennej za odprowadzanie do wód - wód opadowych lub roztopowych ujętych w otwarte lub zamknięte systemy kanalizacji deszczowej służące do odprowadzania opadów atmosferycznych w granicach administracyjnych miast wynoszą bez urzędzeń do retencjonowania wody z terenów uszczelnionych - 0,75 zł za 1 m³ na 1 rok, a z urządzeniami do retencjonowania wody o pojemności: do 10% odpływu rocznego z terenów uszczelnionych - 0,625 zł za 1 m³ na 1 rok, powyżej 10% odpływu rocznego z terenów uszczelnionych - 0,50 zł za 1 m³ na 1 rok, powyżej 20% odpływu rocznego z terenów uszczelnionych - 0,375 zł za 1 m³ na 1 rok, powyżej 30% odpływu rocznego z terenów uszczelnionych - 0,075 zł za 1 m³ na 1 rok.

administracyjnych wniesiono 15 skarg do Naczelnego Sądu Administracyjnego¹¹⁴. Przywołane dane statystyczne dowodzą, że stosowanie przepisów dotyczących charakteryzowanej powyżej opłaty generuje także problemy interpretacyjne. Ponadto wskazać trzeba, iż fakt pobierania przez organy Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie przedmiotowych opłat bywa wykorzystywany jako jeden z argumentów uzasadniających wprowadzenie przez gminy (bądź przez pwk) opłat z tytułu zagospodarowani *deszczówki*.

[99] Przywołane powyżej przepisy Pw rzecz jasna nie wyczerpują wypowiedzi prawodawcy dotyczący wód opadowych.¹¹⁵ Tytułem przykładu na mocy art. 250 ust. 12 Pw rada powiatu (miasta), na podstawie sprawozdania, o którym mowa w ust. 10¹¹⁶, może określić, w drodze uchwały będącej aktem prawa miejscowego, istotne dla wspólnoty samorządowej problemy gospodarowania wodami¹¹⁷. Tak szeroko określone *spectrum* przedmiotowe uchwały daje radzie powiatu (miasta) możliwość (należy podkreślić, że uchwała ma fakultatywny charakter) wypowiedzenia się także w kwestii gospodarowania *deszczówką*. Jednocześnie pamiętać trzeba, że pomimo statusu aktu prawa miejscowego przedmiotowy akt zbliżony jest do opinii, a przepisy Pw nie tylko nie wiążą z nim żadnych obowiązków dla innych podmiotów, ale nawet nie wymieniają go w zbiorze dokumentów planistycznych z art. 315 Pw¹¹⁸ mających na celu: osiągnięcie lub utrzymanie dobrego stanu wód oraz ekosystemów zależnych od wód, a także ochronę, poprawę i zapobieganie dalszemu pogarszaniu stanu ekosystemów wodnych, lądowych i terenów podmokłych; poprawę stanu zasobów wodnych; promowanie zrównoważonego korzystania z wód opartego na długoterminowej ochronie dostępnych zasobów wodnych; zmniejszanie ilości wprowadzanych do wód lub do ziemi substancji i energii mogących negatywnie oddziaływać na wody; poprawę ochrony przeciwpowodziowej oraz przeciwdziałanie skutkom suszy; osiągnięcie celów środowiskowych, o których mowa w art. 56, art. 57, art. 59 oraz w art. 61 Pw.¹¹⁹

¹¹⁴ Informacja NIK, s. 44.

¹¹⁵ Przykładowo zob. także art. 75a, 77 ust. 1 pkt 2, 192 ust. 1 pkt 1 i 3 lit. i, art. 234 ust. 1 pkt 1 i 2 oraz art. 478 pkt 1, 5a lit. a i 6 lit. b, art. 477 pkt 6.

¹¹⁶ Kierownik nadzoru wodnego przedstawia właściwej radzie powiatu (miasta) roczne sprawozdanie z działań podejmowanych na terenie powiatu.

¹¹⁷ Tytułem przykładu: z zawartej w art. 250 ust. 12 Pw możliwości skorzystała Rada Powiatu Żuromińskiego dnia 11 grudnia 2020 r. uchwałą Nr XXII/174/20 w sprawie określenia istotnych dla wspólnoty samorządowej problemów gospodarowania wodami na terenie powiatu żuromińskiego, w której m. in. wskazano, że istotne dla tej wspólnoty samorządowej jest kontynuowanie procesu budowy zbiornika retencyjnego wraz z zagospodarowaniem rzeki Wkry na odcinku Dziwy - Brudnice - wspólna realizacja zadania przez jednostki samorządu terytorialnego różnego szczebla.

¹¹⁸ A. Misiejko, Nowe Prawo wodne – wybrane akty prawa miejscowego stanowione przez organy jednostek samorządu terytorialnego, LEX/el. 2017.

¹¹⁹ Planowanie w gospodarowaniu wodami obejmuje następujące dokumenty planistyczne: 1) plany gospodarowania wodami na obszarach dorzeczy; 2) plany zarządzania ryzykiem powodziowym; 3) plan przeciwdziałania skutkom suszy; 4) plany utrzymania wód; 5) wstępną ocenę ryzyka powodziowego; 6) mapy zagrożenia powodziowego; 7) mapy ryzyka powodziowego; 8) wstępną ocenę stanu środowiska wód morskich;

[100] W dywagacjach dotyczących gospodarowania wodami opadowymi nie sposób nie odnieść się do kwestii urządzeń melioracyjnych, o których mowa rozdziale 2 działu V Pw¹²⁰, a konkretnie do kwestii wskazania organu właściwego w sprawie prawidłowego utrzymania rowu melioracyjnego. Z art. 205 Pw wynika, że utrzymywanie urządzeń melioracji wodnych (w tym – co oczywiste – i rowów) należy do zainteresowanych właścicieli gruntów, a jeżeli urządzenia te są objęte działalnością spółki wodnej działającej na terenie gminy lub związku spółek wodnych, w którym jest zrzeszona spółka wodna działająca na terenie gminy - do tej spółki lub tego związku spółek wodnych. Co ważne, jeżeli obowiązek, o którym mowa w art. 205, nie jest wykonywany, właściwy organ Wód Polskich ustala, w drodze decyzji, proporcjonalnie do odnoszonych korzyści przez właścicieli gruntów, szczegółowe zakresy i terminy jego wykonywania (zob. art. 206 Pw). Jednocześnie z art. 454 Pw wynika, iż w sytuacji gdy osoby fizyczne lub prawne niebędące członkami spółki wodnej oraz jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej odnoszą korzyści z urządzeń spółki wodnej lub przyczyniają się do zanieczyszczenia wody, dla której ochrony spółka wodna została utworzona, są obowiązane do ponoszenia świadczeń na rzecz tej spółki. Świadczenia te mogą mieć charakter należności pieniężnych lub obowiązków o charakterze niepieniężnym. Ich wysokość i rodzaj świadczeń oraz terminy ich spełnienia ustala, w drodze decyzji, starosta. Z wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z dnia 29 czerwca 2020 r. (II SA/Bd 250/20) wynika, że interpretując użyte w art. 454 ust. 1 Pw pojęcie „odnoszenia korzyści z urządzeń spółki wodnej” z uwzględnieniem wskazań płynących z odwołania do cywilistycznej konstrukcji bezpodstawnego wzbogacenia, można stwierdzić, że chodzi o korzyść, jaką właściciel działki odnosi z realizacji zadań przez spółkę wodną, polegających na wybudowaniu lub utrzymywaniu urządzeń, w tym urządzeń melioracji wodnych. W przywołanym orzeczeniu wskazano także, że urządzenie melioracji wodnej jest często inwestycją o charakterze liniowym, które przebiega na dłuższym odcinku niż tylko jedna nieruchomości, stąd wszelkie działania muszą być skoordynowane z utrzymaniem jego drożności na całej długości. Ustawodawca jednakże w art. 454 Pw nie wskazał zasady, zgodnie z którą w każdej indywidualnej sprawie świadczenia ponoszone przez osoby niebędące członkami spółki wodnej, które odnoszą korzyści z urządzeń tej spółki lub przyczyniają się do zanieczyszczenia wody, dla której ochrony spółka została utworzona, powinny odpowiadać wysokości składek członków tej spółki wodnej. Inny jest bowiem charakter i tryb ustalania obu świadczeń. Z art. 462 ust. 1 Pw wynika, że nadzór i

9) zestaw właściwości typowych dla dobrego stanu środowiska wód morskich; 10) zestaw celów środowiskowych dla wód morskich; 11) program monitoringu wód morskich; 12) program ochrony wód morskich.

¹²⁰ Urządzeniami melioracji wodnych m. in. są rowy wraz z budowlami związanymi z nimi funkcjonalnie - jeżeli służą celom, o których mowa w art. 195 Pw. Zgodnie z tym ostatnim przepisem melioracje wodne polegają na regulacji stosunków wodnych w celu polepszenia zdolności produkcyjnej gleby i ułatwienia jej uprawy.

kontrolę nad działalnością spółki wodnej sprawuje właściwy miejscowo starosta. Na kanwie stosowania wskazanych przepisów dochodzi do sporów kompetencyjnych czego wyraz znajdziemy chociażby w postanowieniu Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 marca 2022 r. (III OW 73/21), w którym akurat wskazano Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Poznaniu Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie jako organ właściwy w sprawie¹²¹.

[101] W obowiązujących aktualnie przepisach brakuje rozwiązań bezpośrednio umożliwiających gminom wprowadzanie lokalnych, czasowych ograniczeń w zakresie korzystania z wody spowodowanych ekstraordynaryjnymi warunkami atmosferycznymi (np. suszą). Z całą pewnością za taką podstawę nie można uznać przepisów Uzzw dotyczących regulaminu, o którym mowa w art. 19 tejsze. Tytułem przykładu wskazać trzeba na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Zachodniopomorskiego z dnia 24 sierpnia 2021 r. (P-1.4131.275.2021.AB), w którym na podstawie art. 91 ust. 1 usg stwierdzono nieważność załącznika do uchwały Nr XLIV/250/2021 Rady Gminy Białogard z dnia 20 lipca 2021 r. w sprawie Regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie Gminy Białogard. Co ważne, w § 5 ust. 1 przyjętego regulaminu Rada postanowiła, że Przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne uprawnione jest do wprowadzenia ograniczeń w sposobie korzystania z wody przez odbiorców usług w sytuacji niedoboru spowodowanego wyjątkowymi warunkami atmosferycznymi, w szczególności suszą. W przywołanym rozstrzygnięciu stwierdzono, że zawarte w § 5 ust. 1 Załącznika do uchwały Nr XLIV/250/2021 uprawnienie przedsiębiorstwa do wprowadzania ograniczeń w sposobie korzystania z wody przez odbiorców usług nie może stanowić tzw. materii regulaminowej, albowiem - wolą ustawodawcy wyrażoną w art. 18 pkt 6 Uzzw - warunki wprowadzania ograniczeń dostarczania wody w przypadku wystąpienia jej niedoboru są określane przez organ wykonawczy w zezwoleniu na prowadzenie działalności w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego

¹²¹ W uzasadnieniu wniosku Starosta Poznański wskazał, że 11 września 2020 r. wpłynęło do niego pismo Wójta Gminy Dopiewo z 7 września 2020 r. w sprawie trzech obumarłych drzew i jednego w złym stanie fitosanitarnym, znajdujących się na przedmiotowej działce. Działka należy do zasobu nieruchomości Skarbu Państwa, którym gospodaruje Starosta Poznański. Wniosek Wójta Gminy Dopiewo przekazano według właściwości Dyrektorowi Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Poznaniu. Następnie Dyrektor Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Poznaniu zwrócił wniosek Staroście Poznańskiemu powołując się na art. 205 w związku z art. 462 Prawa wodnego. W ocenie Starosty Poznańskiego, z art. 205 i art. 206 Prawa wodnego wynika właściwość Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Poznaniu do załatwienia sprawy. Przepis art. 462 Prawa wodnego nie może stanowić podstawy do wydania decyzji w tej sprawie. Nadzór i kontrola działalności spółki wodnej sprawowana przez właściwego miejscowo starostę dotyczy podejmowania uchwał zgodnie z przepisami prawa oraz działania zgodnie ze statutem. Ponadto Starosta Poznański wyjaśnił, że w trakcie przeprowadzonej wizji terenowej stwierdzono, że drzewa rosnące na przedmiotowej działce nie mają wpływu na funkcjonowanie urządzenia melioracji wodnej, czyli na przepływ wody w rowie. Konieczność usunięcia drzew wynika z zagrożenia dla bezpieczeństwa ludzi i mienia. Dyrektor Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Poznaniu wskazał, że rów znajdujący się na przedmiotowej działce objęty jest działalnością Poznańskiego Związku Spółek Wodnych. Dlatego też zastosowanie będzie miał art. 205 w związku z art. 462 ust. 1 Prawa wodnego.

odprowadzania ścieków. Skoro więc to zagadnienie jest elementem indywidualnej decyzji administracyjnej w sprawie wydania zezwolenia na prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie dostarczania wody i odprowadzania ścieków, to nie ma podstaw do tego, by zamieszczać je w akcie prawa miejscowego, jakim jest regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków. Ponadto w rozstrzygnięciu przypomniano, że przedmiotem regulaminu ma być określenie tego, jak ma się zachować przedsiębiorstwo w sytuacji określonej w art. 19 ust. 5 pkt 7 Uzzw, tj. gdy dojdzie już do niedotrzymania ciągłości usług lub obniżenia jakości świadczonych usług, a nie określenie tego - jakie okoliczności uprawniają przedsiębiorstwo do wprowadzenia takiego ograniczenia lub zaprzestania świadczenia usług¹²².

[102] Z kolei wprowadzenie interesujących Nas ograniczeń na kanwie art. 40 ust. 3¹²³ usg biorąc pod uwagę konieczność jednoczesnego zbiegu trzech przesłanek: obiektywnej (wymagającej zbadania obowiązującego stanu prawnego i stwierdzenia, że materia podlegająca regulacji nie została dotychczas unormowana w ustawach lub innych przepisach powszechnie obowiązujących (zakres nieuregulowany), subiektywnej (będącej wynikiem oceny organu stanowiącego przepisy porządkowe, że wymienione enumeratywnie w ustawie dobra zostały lub mogą zostać naruszone i wymagają ochrony) oraz terytorialnej (wskazującej, że zagrożenia muszą obejmować obszar, na którym działa organ wydający akt) jawi się jako działanie dość skomplikowane i to pomimo funkcjonowania w obrocie prawnym orzeczenia Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 lutego 2018 r. (II OSK 994/16).¹²⁴ W przywołanym orzeczeniu co prawda stwierdzono, że w okresie wystąpienia katastrofy naturalnej - suszy, w sytuacji, gdy nie został wprowadzony na danym obszarze stan klęski żywiołowej, gmina może w drodze przepisów porządkowych, na podstawie art. 40 ust. 3 usg, ustanowić zakaz podlewania z wodociągu gminnego, ogródków przydomowych, działkowych, tuneli foliowych oraz trawników i upraw rolnych¹²⁵. Uwaga o trudnościach

¹²² Zob. także wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 10 kwietnia 2019 r., sygn. akt II SA/Go 157/19, rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Wielkopolskiego z dnia 31 lipca 2020 r. KN-I.4131.1.499.2020.7, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 26 stycznia 2022 r. III SA/Po 593/21 czy też wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 9 września 2021 r. II SA/Bk 578/21.

¹²³ W zakresie nieuregulowanym w odrębnych ustawach lub innych przepisach powszechnie obowiązujących rada gminy może wydawać przepisy porządkowe, jeżeli jest to niezbędne dla ochrony życia lub zdrowia obywateli oraz dla zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego.

¹²⁴ Uwaga: na mocy art. 41 ust. 2 usg w przypadku niecierpiącym zwłoki przepisy porządkowe może wydać wójt, w formie zarządzenia. Zarządzenie podlega zatwierdzeniu na najbliższej sesji rady gminy. Traci ono moc w razie odmowy zatwierdzenia bądź nieprzedstawienia do zatwierdzenia na najbliższej sesji rady.

¹²⁵ W niniejszej sprawie istnienie przesłanki faktycznej organ gminy uzasadnia tym, że w okresie letnim, tj. w lipcu 2015 r., gdy przez długi czas występowała wysoka temperatura (ponad 30°C), jakiegokolwiek ograniczenia bądź przerwy w dostawie wody, stwarzały realne zagrożenie bezpieczeństwa dla zdrowia, a w skrajnych przypadkach dla życia mieszkańców Gminy (...). Należy również podkreślić, że z uwagi na występującą wtedy suszę, potencjalnie zwiększone były potrzeby korzystania z wodociągu gminnego w celach przeciwpożarowych. Zwiększone zatem byłoby potencjalne zagrożenie (tj. zagrożenie pożarowe) dóbr wymienionych przez art. 40

z praktycznym zastosowaniem przepisów art. 40 ust. 3 usg znajduje potwierdzenie w piśmiennictwie, w którym nie bez kozery wskazuje się, że niejednokrotnie akty prawa miejscowego wydawane w drodze przepisów porządkowych są kwestionowane w ramach procedury nadzorczej lub na mocy orzeczenia sądu. Pomimo że instytucja stanowienia przepisów porządkowych w gminie funkcjonuje niezmiennie od wielu lat w oparciu o te same kryteria, ocena sytuacji faktycznych, w których dochodzi do ziszczenia się przesłanek i spełnienia warunków dla stanowienia regulacji zgodnie z ustawowym upoważnieniem, nadal sprawia duże trudności organom gminy¹²⁶.

[103] W rozważaniach o instrumentach prawnych, za pomocą których gminy mogą prowadzić gospodarkę wodami opadowymi nie można pominąć regulacji zawartych w ustawie z dnia 27 kwietnia 2001 r. *Prawo ochrony środowiska* (Dz. U. z 2021 r., poz. 1973; dalej: Poś). Chodzi tutaj o art. 403 tejże, z którego m. in. wynika, że do zadań własnych gmin należy finansowanie ochrony środowiska w zakresie określonym w art. 400a ust. 1 pkt 2, 5, 8, 9, 15, 16, 21-25, 29, 31, 32 i 38-42¹²⁷ Poś w wysokości nie mniejszej niż kwota wpływów z tytułu opłat i kar, o których mowa w art. 402 ust. 4, 5 i 6, stanowiących dochody budżetów gmin, pomniejszona o nadwyżkę z tytułu tych dochodów przekazywaną do wojewódzkich funduszy. Co ważne, finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej, o którym mowa powyżej, może polegać na udzielaniu dotacji celowej w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych z budżetu gminy na finansowanie lub dofinansowanie kosztów inwestycji: podmiotów niezaliczonych do sektora finansów publicznych (w szczególności osób fizycznych, wspólnot mieszkaniowych, osób prawnych, przedsiębiorców) oraz jednostek sektora finansów publicznych będących gminnymi lub powiatowymi osobami prawnymi. Zasady udzielania dotacji celowej obejmujące w szczególności kryteria wyboru inwestycji do finansowania lub dofinansowania oraz tryb postępowania w sprawie udzielania dotacji i sposób jej rozliczania określa odpowiednio rada gminy lub rada powiatu w

ust. 3 usg. Podlewanie ogródków przydomowych, działkowych, tuneli foliowych oraz trawników i upraw rolnych stwarzało pośrednie zagrożenie dla zdrowia i życia ludzkiego. Podkreślić też trzeba, że zachowanie bezpieczeństwa publicznego polega na utrzymaniu nienaruszalności życia, zdrowia, wolności, majątku prawnego wspólnych dóbr, jak np. publicznych urządzeń do zaopatrywania w wodę. Nie ulega wątpliwości, że dostęp do wody, w szczególności w okresie długotrwałej suszy, jest niezbędny dla ochrony zdrowia i życia ludzkiego. Jak wskazuje Gmina w okresie suszy wzrost poboru wody spowodował znaczne spadki ciśnienia wody. Ponadto zwiększone pobory wody w celu podlewania roślin doprowadziło do sytuacji, że Gmina nie była w stanie zapewnić prawidłowych dostaw dla wszystkich mieszkańców na potrzeby socjalo-bytowe. Wydając zarządzenie organ gminy podjął zatem prawidłowe rozstrzygnięcie porządkowe w celu eliminacji powstałego zagrożenia.

¹²⁶ G. Giejłaszewska, *Przesłanki prawne stanowienia przepisów porządkowych w gminie*, Samorząd Terytorialny 2021, nr 5, s. 68.

¹²⁷ Zgodnie z tym przepisem finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej m. in. obejmuje przedsięwzięcia związane z ochroną wód (pkt 2); wspomaganie realizacji zadań modernizacyjnych i inwestycyjnych, służących ochronie środowiska (pkt 5) czy też inne zadania służące ochronie środowiska i gospodarce wodnej, wynikające z zasady zrównoważonego rozwoju i zgodne z polityką ochrony środowiska (pkt 42).

drodze uchwały. Warto odnotować, że korzystając z tej delegacji Rada Miasta Krakowa podjęła dnia 11 marca 2020 r. Uchwałę Nr XXXVII/965/20 *w sprawie zasad udzielania i rozliczania dotacji celowej na zadania służące ochronie zasobów wodnych w ramach krakowskiej mikroretencji wód opadowych i roztopowych*. Wynika z niej, że mikroretencja wdrażana jest w celu ochrony zasobów wodnych, poprzez zatrzymywanie i wykorzystywanie wody opadowej i roztopowej w miejscu jej powstawania, a także ograniczanie odpływu wód opadowych i roztopowych do odbiorników. Na analogicznej podstawie prawnej Rada Miasta Gniezna przyjęła dnia 24 czerwca 2020 r. uchwałę Nr XXII/308/2020 *w sprawie określenia zasad udzielania dotacji celowych z budżetu Miasta Gniezna na zadania służące ochronie zasobów wodnych, polegające na gromadzeniu wód opadowych i roztopowych w miejscu ich powstawania w ramach programu pn. "Złap deszcz"*, w której m. in. stwierdzono, że celem dotacji jest zwiększenie naturalnej retencji na terenie Miasta Gniezna, utrzymanie zasobów wód gruntowych oraz poprawa mikroklimatu poprzez budowę systemów do zagospodarowania wód opadowych i roztopowych w obrębie własnej nieruchomości gruntowej przeznaczonej na cele mieszkaniowe. Z kolei w uchwale Nr XIX/208/21 Rady Powiatu Wrocławskiego z dnia 22 kwietnia 2021 r. *w sprawie zasad udzielenia dotacji na inwestycje z zakresu ochrony środowiska dotyczące obiektów małej retencji* wprost wskazuje się, że udzielanie dotacji na inwestycje z zakresu ochrony środowiska dotyczących obiektów małej retencji ma na celu doprowadzenie do zatrzymywania wody opadowej w obrębie nieruchomości objętej inwestycją, w efekcie czego wody opadowe lub roztopowe z nieruchomości nie będą odprowadzane poza jej teren (np. do kanalizacji bytowo-gospodarczej, kanalizacji deszczowej, kanalizacji ogólnospławnej, rowów odwadniających odprowadzających poza teren nieruchomości, na tereny sąsiadujące, na ulice, place itp.), lub odprowadzane w części, a także propagowanie wśród mieszkańców powiatu wrocławskiego działań w zakresie dostosowania do zmian klimatu. Natomiast z wprowadzonego Uchwałą Nr XXVII/266/2021 Rady Miejskiej w Barcinie z dnia 19 lutego 2021 r. *w sprawie określenia zasad udzielenia dotacji celowej na finansowanie kosztów inwestycji służącej ochronie zasobów wodnych polegającej na gromadzeniu wód opadowych na nieruchomościach zabudowanych budynkami mieszkalnymi jednorodzinnymi, położonych na terenie Gminy Barcin poprzez zakup i montaż zbiornika/-ów retencyjnego/-ych przeznaczonego/-ych do gromadzenia wód opadowych, kryteriów wyboru inwestycji dofinansowania oraz trybu postępowania w sprawie udzielania dotacji* regulaminu udzielania dotacji celowej wynika, że kwalifikowane do dofinansowania będą przedsięwzięcia, które doprowadzą do zatrzymywania wody opadowej w obrębie nieruchomości objętej przedsięwzięciem, w efekcie czego wody opadowe lub roztopowe z nieruchomości zabudowanej nie będą odprowadzane poza jej teren (np. do kanalizacji bytowo-gospodarczej, kanalizacji

deszczowej, kanalizacji ogólnospławnej, rowów odwadniających odprowadzających poza teren nieruchomości, na tereny sąsiadujące, na ulice, place itp.¹²⁸

[104] Dotychczasowe rozważania prowadzą do wniosku, iż podstawowym problemem, barierą i przeszkodą w zakresie gospodarowania wodą w kontekście adaptacji do zmian klimatu jest brak adekwatnego materiału normatywnego w tym zakresie. W konsekwencji należy po pierwsze sformułować postulat *de lege ferenda* ogniskujący się wokół konieczności kompleksowego uregulowania statusu *deszczówki*. W szczególności chodzi tutaj o precyzyjne i jednoznaczne wskazanie podmiotu odpowiedzialnego za gospodarowanie tą charakterystyczną cieczą oraz o ustalenie zasad pobierania opłat za odprowadzanie wód opadowych. Ponadto dla zmiany aktualnego paradygmatu w zakresie finansowania działań dotyczących zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków związanych z adaptacją do zmian klimatu niezbędne jest wyraźne wskazanie w przepisach rangi ustawowej, że może się to odbywać poprzez tzw. instrument taryfowy. Kolejnym ważkim wyzwaniem jest korekta przepisów dotyczących opłaty retencyjnej ułatwiająca jej pobieranie.

[105] Z punktu widzenia wyzwań instytucjonalnych postulować należy doprowadzenie do wyraźnego wskazania podmiotu odpowiedzialnego na poziomie krajowym za prowadzenie działań związanych z adaptacją do zmian klimatu w kontekście gospodarowania wodą oraz do wyraźnego określenia zakresu kompetencji i katalogu działań, do których ów podmiot jest umocowany i zobligowany. W ocenie Opiniującego – biorąc pod uwagę m. in. kompetencje regulatorские i wynikającą z nich relację z gminami oraz sektorem wodociągowo-kanalizacyjnym – w grę wchodzi tutaj organy Wód Polskich. Tym samym należy nie tylko dokonać stosownej korekty art. 240 Pw, w ramach której poczesne miejsce powinno zająć zobligowanie organu do opracowania „jednolitej strategii dotyczącej problematyki zagospodarowania wód pochodzących z opadów atmosferycznych, która określałaby w szczególności cele, działania zmierzające do ich realizacji oraz docelowe wskaźniki zagospodarowywania tych wód. Opracowanie, a następnie wdrożenie do realizacji takiego dokumentu ma kluczowe znaczenie dla przeciwdziałania skutkom działalności człowieka, zwłaszcza na terenach zurbanizowanych, na których systematycznie zwiększa się powierzchnia uszczelniona, uniemożliwiająca wsiąkanie wody opadowej.”¹²⁹, ale także należy dokonać precyzyjnego określenia wzajemnych relacji organu z gminami i pwk.

[106] Co istotne, aktualne uregulowania prawne dotyczące form współdziałania jednostek samorządu terytorialnego przy realizacji spoczywających na nich zadań uznać należy za wystarczające. Inaczej rzecz ujmując, Opiniujący nie dostrzega w kontekście

¹²⁸ Co godne odnotowania, jako podstawę prawną podjęcia przedmiotowej uchwały wskazano także art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1 i art. 41 ust. 1 usg.

¹²⁹ Informacja NIK, s. 7.

przygotowania gmin do adaptacji do zmian klimatu potrzeby wzbogacenia materiału normatywnego o nowe instytucje prawne. Zarówno związki, jak i porozumienia międzygminne (zob. rozdział 7 usg), czyli podstawowe narzędzia współdziałania są w praktyce od lat wykorzystywane przez zainteresowane gminy, a ewentualne problemy, które powstają w toku współdziałania trudno uznać za rezultat nieprawidłowego ukształtowania przepisów. Innymi słowy, istniejące obecnie prawne modele współdziałania gmin¹³⁰ oraz okoliczność, iż gminy wspólnie mogą także tworzyć i partycypować kapitałowo w spółkach prawa handlowego powołanych w celu realizacji powierzonych im przez udziałowców (akcjonariuszy) zadań publicznych, uznać należy wystarczające z punktu widzenia koncepcji zarządzania gospodarowaniem wodą w kontekście adaptacji do zmian klimatu.

[107] Tytułem przykładu wskazać można, że na podstawie art. 74 usg gminy mogą zawierać porozumienia międzygminne w sprawie powierzenia jednej z nich określonych przez nie zadań publicznych (a więc także zadań z zakresu gospodarowania wodą). Gmina wykonująca zadania publiczne objęte porozumieniem przejmuje prawa i obowiązki pozostałych gmin, związane z powierzonymi jej zadaniami, a gminy te mają obowiązek udziału w kosztach realizacji powierzonego zadania. W wyroku Sądu Najwyższego z dnia 26 kwietnia 2019 r. (V CSK 651/17) akcentuje się, że porozumienia międzygminne (porozumienia komunalne), o których mowa w art. 74 usg, nie są umowami prawa cywilnego, ale swoistymi formami publicznoprawnymi - porozumieniami administracyjnymi (czynnościami prawa administracyjnego). Na mocy porozumienia nie tworzy się nowej struktury organizacyjnej, a gmina przejmująca w tym trybie zadania publiczne realizuje je przez swoje organy i jednostki organizacyjne. Natomiast formą prawną przekazywania środków finansowych niezbędnych do realizacji zadań, będących przedmiotem zawartego porozumienia komunalnego, jest dotacja celowa, co kreuje określone rygorystyczne procedury związane z rozliczaniem i kontrolą wykorzystania środków finansowych na takie cele. Z kolei w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z dnia 18 czerwca 2020 r. (II SA/Ke 427/20) istotą porozumienia międzygminnego jest przejęcie przez jedną z gmin obowiązku wykonywania zadań publicznych ciążącego na innych gminach bądź gminie. Treść porozumienia nie tylko może, ale powinna jednoznacznie wskazywać moment przejęcia przez określoną gminę konkretnych praw i obowiązków innej gminy (innych gmin. Z kolei w odniesieniu do związków międzygminnych podkreślić należy, iż można je utworzyć w celu wspólnego wykonywania zadań publicznych, a prawa i obowiązki gmin uczestniczących w związku międzygminnym, związane z wykonywaniem zadań przekazanych związkowi, przechodzą na związek z dniem ogłoszenia statutu związku. Z

¹³⁰ Zob. także art. 10g usg, z którego wynika, że gminy sąsiadujące, powiązane ze sobą funkcjonalnie, mogą opracować strategię rozwoju ponadlokalnego będącą wspólną strategią rozwoju tych gmin w zakresie ich terytorium.

art. 65 usg wynika, że związek posiada osobowość prawną i wykonuje zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Co godne odnotowania na mocy art. 73b usg do związku międzygminnego może przystąpić powiat. W takim przypadku następuje przekształcenie związku międzygminnego w związek powiatowo-gminny.

[108] Zasygnalizowane powyżej formy współdziałania mogą zostać wykorzystane celem optymalizacji zarządzania gospodarowaniem wodą w kontekście adaptacji do zmian klimatu. Co więcej, mogą one zostać także wykorzystane celem wspólnego sfinansowania nowych technologii oczyszczania wody¹³¹, rozwiązań i technologii związanych z zamykaniem obiegu wody bądź rozwiązań i technologii związanych z budową błękitno-zielonej infrastruktury¹³². Biorąc pod uwagę chociażby skalę wyzwań związanych z wdrożeniem proponowanych przez federację EurEau (*the European Federation of National Associations of Water Services*)¹³³ zasad dobrego zarządzania sieciami kanalizacyjnymi (chodzi tutaj m. in. zapewnienie pełnej koordynacji w zarządzaniu systemem kanalizacyjnym oraz oczyszczaniu ścieków i wód, od strategii po codzienną eksploatację; wpisanie się w zasady gospodarki o obiegu zamkniętym, rozsądne zarządzanie materiałami, odpadami, energią, a szczególnie wodą, czy też o informowanie, dbanie o transparentność usług, tak, aby odbiorcy usług mieli zaufanie do tego, w jaki sposób systemy są obsługiwane, konserwowane i modernizowane) i związane z tym chociażby wyzwania związane z opisaniem istniejących systemów i zbudowaniem bazy aktywów, a także z precyzyjnym określeniem tzw. celów wydajnościowych oraz skutecznym zarządzaniem przepustowością kanalizacji połączonym z odpowiednią integracją sieci ze środowiskiem miejskim¹³⁴, oczekiwanie

¹³¹ Zob. więcej M. Gromiec, T. Ossowski, E. Niemirycz, M. Kobusińska, R. Szymkiewicz, *Nowoczesne technologie w gospodarce wodnej – poprawa ilości i jakości zasobów wód w Polsce*, Technologia Wody 2021, nr 2; M. Gromiec, *Wpływ regulacji prawnych na rozwój ochrony wód*, Gospodarka wodna, 2019, 5; F. Dajnowiec, J. Marjanowski, *Nowe technologie uzdatniania wody w przemyśle spożywczym*, Przemysł spożywczy 2020, r. 6. W tym ostatnim opracowaniu wskazuje się, że według prognoz do 2030 roku na świecie nastąpi ograniczenie dostępności wody i będzie wynosiło ok. 40%, natomiast 50% populacji Ziemi pozostanie bez bezpośredniego dostępu do wody pitnej. Dlatego należy podejmować starania mające na celu skuteczniejsze uzdatnianie i większy odzysk wody z możliwych i dostępnych źródeł, często nazywanych potocznie źródłami niekonwencjonalnymi. W artykule przedstawiono dwie metody, które z powodzeniem mogą znaleźć zastosowanie w gospodarce wodą w zakładach przemysłu spożywczego. Pierwszą z nich jest osmoza bezpośrednia (FO), którą można zakwalifikować do membranowych technik rozdziału wykorzystujących istnienie siły napędowej pomiędzy stronami półprzepuszczalnej membrany. Drugą techniką pozwalającą na odsalanie wody jest pojemnościowa dejonizacja (CDI), w której wykorzystano działanie prądu stałego o niskim napięciu na przepływający między elektrodami płyn. Nowe metody oczyszczania wody zapewniają możliwości pozyskiwania tańszej wody zakładom przetwórstwa żywności.

¹³² Zob. więcej na ten temat w: *Błękitno-zielona infrastruktura dla łagodzenia zmian klimatu w miastach. Narzędzia strategiczne*, Ecologic Institute i Fundacja Sendzimira, Berlin - Kraków 2020 oraz w: *Błękitno-zielona infrastruktura dla łagodzenia zmian klimatu w miastach. Katalog techniczny*, Ecologic Institute i Fundacja Sendzimira, Berlin - Kraków 2019.

¹³³ <https://www.eureau.org/>.

¹³⁴ K. Ramm, *Przykłady zagospodarowania wód opadowych i finansowania w wybranych krajach*.

współdziałania jednostek samorządu terytorialnego i powiatów w tej kwestii uznać należy za w pełni uzasadnione.

[109] Co więcej, skoro w piśmiennictwie wskazuje się – w kontekście wdrażania rozwiązań i technologii związanych z zamykaniem obiegu wody - na różnorodne korzyści obiegu zamkniętego wody (zmniejszanie poboru wody ułatwia korzystanie z mniej wydajnych źródeł; oszczędzanie wody powoduje mniejsze zużycie energii na jej doprowadzanie do użytkownika i uzdatnianie; zamykanie obiegu wody zwiększa pewność i ciągłość pracy urządzeń produkcyjnych i usługowych, a także daje możliwości obniżenia rozmiarów i kosztów urządzeń wodnych, zwiększa lub zmienia strukturę nowych miejsc pracy w gospodarce wodno-ściekowej, upowszechnia „najlepsze praktyki” w gospodarce wodno-ściekowej; retencja i ponowne stosowanie oczyszczonych ścieków pozytywnie wpływa na regulowanie stanu wód w rzekach; ograniczanie i likwidacja odprowadzania ścieków i zanieczyszczania zasobów wodnych stanowi istotny czynnik ochrony środowiska naturalnego) przy jednoczesnym podkreśleniu, iż zamykanie obiegu wody w przedsiębiorstwach, a także w gospodarstwach domowych charakteryzuje się również pewnymi niedogodnościami technicznymi oraz zwiększonymi kosztami realizacji projektów zaopatrzenia w wodę (instalowanie dodatkowych urządzeń do oczyszczania oraz chłodzenia wody; konieczność chemicznego uzdatniania wody obiegowej, aby uniknąć zwiększenia jej twardości; przy zwiększonej liczbie urządzeń większe prawdopodobieństwo wycieków oraz nawodnienia terenu i osiadania fundamentów; na ogół wyższa temperatura wody chłodniczej pochodzącej z obiegu zamkniętego; zwiększona komplikacja urządzeń gospodarki wodno-ściekowej i w związku z tym ryzyko awarii oraz wyższe wymagania obsługi mimo postępów w informatyzacji i automatyzacji)¹³⁵, to także w tym zakresie spodziewać się można prowadzenia wspólnych projektów inwestycyjnych, być może także z udziałem partnerów prywatnych¹³⁶.

[110] Na koniec trzeba wyraźnie zasygnalizować, iż w prowadzonych tutaj rozważaniach nie można abstrahować od kwestii wyposażenia pracowników (tak organu regulacyjnego, jak i jednostek samorządu terytorialnego i powiatów) w **kompetencje** niezbędne dla wdrażania działań z zakresu gospodarowania wodą w kontekście adaptacji do zmian klimatu. Mając na względzie dotychczasowe rozważania truizmem jest stwierdzenie, iż konieczne jest tutaj nie tylko wskazanie odpowiedniego źródła finansowania postulowanych działań edukacyjnych, ale także – a może przede wszystkim - określenie podmiotu/podmiotów odpowiedzialnych za prowadzenie wspomnianych działań wraz z ustaleniem programu i zakresu proponowanych działań. Kierując się przesłanką

¹³⁵ A. Thier, Ochrona zasobów wodnych jako czynnik funkcjonowania przedsiębiorstw w gospodarce obiegu zamkniętego, *Technologia Wody*, 2019, nr. 4.

¹³⁶ Zob. więcej na ten temat w: P. Świat, *Adaptacja do zmian klimatu z perspektywy projektów realizowanych na podstawie przepisów o partnerstwie publiczno-prywatnym*.

prakseologiczną wskazać można, iż w praktyce powinno Nam zależeć na wyposażeniu pracowników wskazanego sektora w konkretną wiedzę np. na temat prowadzenia procesu inwestycyjnego w zakresie tzw. błękitno-zielonej infrastruktury, bądź też prowadzenia wspomnianego procesu w kontekście retencji wód opadowych. Istotne tutaj będzie - na co zwraca się uwagę np. w Założeniach do programu - systematyczne prowadzenie warsztatów, szkoleń, webinarów, powołanie zespołów doradczych oraz przygotowanie publikacji zawierających konkretne „mapy drogowe” i dobre praktyki np. w zakresie zwiększania retencji w gminie czy racjonalnego gospodarowania wodą w gospodarstwie domowym lub rolnym¹³⁷.

- [111] Co więcej, mając na względzie scharakteryzowane powyżej problemy związane z interpretacją dostępnego materiału normatywnego poświęconego zarządzaniu gospodarką wodną i postępowaniu ze zmianami klimatu za kluczowy uznać należy postulat wzbogacenia kompetencji pracowników także o wiedzę z zakresu prowadzenia postępowania administracyjnego (ze szczególnym uwzględnieniem kwestii wydawania indywidualnych aktów administracyjnych) oraz wyposażeniu ich w stosowne materiały interpretacyjne wraz z zagwarantowaniem wsparcia ze strony podmiotów oferujących profesjonalną pomoc prawną.
- [112] Postulowany rozwój kompetencji pracowniczych uznać należy nie tylko za jeden z podstawowych elementów potencjału innowacyjnego danego przedsiębiorstwa¹³⁸, ale należy mieć także świadomość, iż mówimy tutaj o długofalowym, systematycznym procesie, a nie jednorazowym działaniu. Nie bez przyczyny bowiem podkreśla się, że zarządzanie kompetencjami jest zespołem działań prowadzących do wzrostu wartości kapitału ludzkiego i efektywności działania organizacji obejmującym określanie standardów kompetencyjnych, planowanie i organizowanie działań, związanych z kształtowaniem kompetencji w organizacji, inspirowanie i motywowanie ludzi w kierunku doskonalenia zawodowego i podejmowania się nowych bądź szerszych ról organizacyjnych, a także kontrolę przebiegu związanych z tym procesów¹³⁹.
- [113] Na koniec podkreślić trzeba, że skoro doskonalenie zawodowe pracowników obejmuje proces rozszerzenia ogółu wiedzy oraz zdolności pracowników, które mają być wykorzystane do osiągnięcia celów organizacji, a w miarę jak rosną kompetencje pracownika, zmniejsza się czas i wysiłek potrzebny do uzyskania pewnego poziomu efektywności¹⁴⁰, to tym bardziej postulować należy wdrożenie działań edukacyjnych, o

¹³⁷ Założenie do programu, s. 15.

¹³⁸ Zob. A. Karaś, *Rozwój kompetencji pracowników jako podstawa innowacyjności przedsiębiorstwa*, ZESZYTY NAUKOWE MAŁOPOLSKIEJ WYŻSZEJ SZKOŁY EKONOMICZNEJ W TARNOWIE, t. 20, nr 1, czerwiec 2012.

¹³⁹ *Kierunki doskonalenia usług świadczonych przez administrację publiczną*, red. K. Lisiecka, T. Papaj, Katowice 2009, s. 76.

¹⁴⁰ B. Bińczycki, *Rola edukacji menedżerskiej pracowników samorządowych w rozwoju regionalnym*, w: *Zarządzanie intensyfikujące rozwój gospodarczy*, red. J. Teczek, J. Czekaj, Kraków 2010, s. 446.

których mowa w punktach 110 i 111 niniejszej ekspertyzy, wszak trudności i problemy związane z wykładnią wskazanych wcześniej przepisów świadczą także o tym, że istnieje pewnie deficyt kompetencyjny, którego wyeliminowanie uznać należy za jeden z istotnych aspektów systemowego przygotowania się na wyzwania związane z adaptacją do zmian klimatu.



Sektorowa Rada
ds. Kompetencji

Gospodarka Wodno-Ściekowa
i Rekultywacja

www.power.parp.gov.pl

