



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 30 września 2020 r.

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie:

Przewodniczący:	Sędzia NSA Teresa Zyglewska
Sędziowie: {	Sędzia NSA Roman Ciągiewicz
	Sędzia del. WSA Tomasz Świstak (spr.)

po rozpoznaniu w dniu 30 września 2020 r.

na posiedzeniu niejawnym w Izbie Ogólnoadministracyjnej

skargi kasacyjnej Polskiego Związku Działkowców stowarzyszenie ogrodowe z siedzibą w Warszawie Rodzinny Ogród Działkowy "Na Wójtowej Roli" w Klebarku Małym

z dnia 23 stycznia 2020 r. sygn. akt II SA/OI 1002/19

w sprawie ze skargi Polskiego Związku Działkowców stowarzyszenie ogrodowe z siedzibą w Warszawie Rodzinny Ogród Działkowy "Na Wójtowej Roli" w Klebarku Małym

na decyzję Dyrektora Zarządu Zlewni Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie w Olsztynie

z dnia 4 listopada 2019 r., nr BI.ZUO.4.470.1121.1.OZ.2019.EB

w przedmiocie opłaty za usługi wodne

1. uchyla zaskarżony wyrok oraz zaskarżoną decyzję;
2. zasądza od Dyrektora Zarządu Zlewni Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie w Olsztynie na rzecz Polskiego Związku Działkowców stowarzyszenia ogrodowego z siedzibą w Warszawie Rodzinnego Ogrodu Działkowego "Na Wójtowej Roli" w Klebarku Małym kwotę 2222 (dwa tysiące dwieście dwadzieścia dwa) zł tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego



Wioletta Łasota
Za zgodność z oryginałem

Wioletta Łasota

starszy inspektor sądowy

UZASADNIENIE

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie wyrokiem z 23 stycznia 2020 r., sygn. akt II SA/OI 1002/19, oddalił skargę Polskiego Związku Działkowców stowarzyszenie ogrodowe z siedzibą w Warszawie Rodzinny Ogród Działkowy „Na Wójtowej Roli” w Klebarku Małym (dalej: „Skarżący”) na decyzję Dyrektora Zarządu Zlewni Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie w Olsztynie z 4 listopada 2019 r., nr BI.ZUO.4.470.1121.1.OZ.2019.EB, w przedmiocie opłaty za usługi wodne.

Powyższe rozstrzygnięcie zapadło w następującym stanie faktycznym i prawnym sprawy.

Zaskarżoną decyzją z 4 listopada 2019 r. Dyrektor Zarządu Zlewni Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie w Olsztynie, po rozpatrzeniu reklamacji Skarżącego od informacji kwartalnej z 10 października 2019 r., określił opłatę zmienną w wysokości 8 941 zł za pobór wód podziemnych za okres III kwartału 2019 r. W uzasadnieniu organ wyjaśnił, że nie uznał reklamacji, gdyż pobór wód podziemnych w celu jej wykorzystania dla ogródków działkowych nie stanowi poboru wód do celów rolniczych. W ocenie organu pobór wód podziemnych do celów rolniczych lub leśnych na potrzeby nawadniania gruntów i upraw ma miejsce w przypadku, gdy stroną stanowi podmiot prowadzący działalność rolniczą bądź właściciel lasu. Działalność ogrodów działkowych na gruntach rolnych nie świadczy o rolniczym wykorzystaniu tych gruntów.

Nie zgadzając się z powyższym rozstrzygnięciem, Skarżący wywiódł do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie skargę, w której wniósł o uchylenie zaskarżonej decyzji i przekazanie sprawy do ponownego rozpatrzenia.

Przywołanym na wstępie wyrokiem Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie orzekając na podstawie art. 151 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 2325, ze zm.; dalej: P.p.s.a.) oddalił skargę.

W uzasadnieniu wyroku wskazano, że rodzinne ogrody działkowe są urządzeniami użyteczności publicznej, służącymi zaspokajaniu wypoczynkowych, rekreacyjnych i innych potrzeb socjalnych członków społeczności lokalnych poprzez zapewnienie im powszechnego dostępu do rodzinnych ogrodów działkowych oraz działek dających możliwość prowadzenia upraw ogrodniczych na własne potrzeby, a także podniesienie standardów ekologicznych otoczenia. Prowadzenia upraw

II OSK 1334/20

ogrodniczych na terenie rodzinnych ogrodów działkowych nie można zatem utożsamiać z prowadzeniem działalności w celach rolniczych. Cel rolniczy to cel związany z rolnictwem, czyli z uprawą ziemi i roślin oraz hodowlą zwierząt, podczas gdy na terenach rodzinnych ogrodów działkowych zakazane jest prowadzenie działalności gospodarczej lub innej działalności zarobkowej, a więc również działalności rolniczej. W ocenie Sądu sam fakt prowadzenia działalności na gruntach rolnych nie świadczy o rolniczym wykorzystaniu tych gruntów. Objęcie terenów rodzinnych ogrodów działkowych taką samą ochroną, jak grunty rolne i leśne, nie oznacza, że grunty te stają się gruntami rolnymi lub leśnymi, lecz ma na celu ograniczanie przeznaczania gruntów rodzinnych ogródków działkowych na cele nierolnicze lub nieleśne, zapobieganiu procesom degradacji i dewastacji gruntów na takim samym poziomie jak grunty rolne lub leśne, rekultywacji i zagospodarowaniu gruntów na cele rolnicze, zachowaniu torfowisk i oczek wodnych jako naturalnych zbiorników wodnych oraz ograniczaniu zmian naturalnego ukształtowania powierzchni ziemi. Dodatkowo Sąd zaznaczył, że z oświadczenia złożonego przez stronę skarżącą jako podmiotu obowiązanej do ponoszenia opłat za usługi wodne, w celu ustalenia wysokości opłaty zmiennej za pobór wód podziemnych wynika, że pobór wód podziemnych prowadzony jest do innych celów niż działalność rolnicza lub leśna.

Skargę kasacyjną od powyższego wyroku złożył Skarżący, zaskarżając go w całości i wnosząc o jego uchylenie i przekazanie sprawy Sądowi I instancji do ponownego rozpoznania oraz zasądzenie zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego, w tym zastępstwa procesowego, według norm przepisanych. Dodatkowo Skarżący zrzekł się rozprawy. Zaskarżonemu rozstrzygnięciu zarzucił naruszenie:

1) art. 1 § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 2167, dalej P.u.s.a.) w zw. z art. 6, art. 7, art. 7a § 1, art. 80 i art. 107 § 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2018 r. poz. 2096, z późn. zm.; dalej: K.p.a.) przez ich niewłaściwe zastosowanie i zaniechanie wnikliwej kontroli legalności zaskarżonej decyzji i oddalenie skargi, pomimo że w toku postępowania administracyjnego nie wyjaśniono w sposób należyty istotnych dla sprawy okoliczności i w konsekwencji zaniechano ustalenia, że Skarżący dokonuje poboru wód dla celów rolniczych na potrzeby nawadniania gruntów i upraw, a przez to przyjęto, że w celu ustalenia opłaty

II OSK 1334/20

zmiennej stawki zasadne jest zastosowanie art. 274 pkt 2 lit. zj ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo Wodne (Dz. U. z 2018 r. poz. 2268, z późn. zm., dalej Prawo wodne), zamiast ustalenia opłaty w całości przy zastosowaniu art. 274 pkt 3 lit. c Prawa wodnego;

2) art. 2 pkt 2, art. 3, art. 4 ustawy z dnia 13 grudnia 2013 r. o rodzinnych ogrodach działkowych (Dz. U. z 2017 r. poz. 2176; dalej: u.r.o.d.) przez błędną wykładnię i w efekcie uznanie, że pobór wód na potrzeby nawadniania gruntów i upraw na działkach w rodzinnych ogrodach działkowych nie mieści się w zakresie pojęcia „pobór wód na cele rolnicze”;

3) art. 5 u.r.o.d. w zw. z art. 1 w zw. z art. 2 ust. 1 pkt 6, art. 3 ust. 1 pkt 1, art. 4 pkt 6 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1161; dalej: u.o.g.r.l.) przez błędną wykładnię i w efekcie uznanie, że pobór wód na potrzeby nawadniania gruntów i upraw na działkach w rodzinnych ogródkach działkowych nie mieści się w zakresie pojęcia „pobór wód na cele rolnicze”;

4) art. 12 u.r.o.d. przez niewłaściwe zastosowanie polegające na uznaniu, że przepis ten uniemożliwia prowadzenie działalności, którą można uznać za cele rolnicze;

5) art. 9 ust. 3 Prawa wodnego w zw. z art. 9 dyrektywy 2000/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października ustanawiającej ramy wspólnotowego działania w ramach polityki wodnej (Dz. U. UE. L. z 2000 r. Nr 327, str. 1 z późn. zm.) przez błędną wykładnię i w efekcie niezastosowanie, tj. obarczenie rodzinnych ogródków działkowych kosztami za usługi wodne, ponad zwrot kosztów tych usług;

6) art. 274 pkt 2 lit. zj Prawa wodnego przez niewłaściwe zastosowanie w sytuacji, gdy w rozpatrywanym stanie faktycznym i prawnym przepis ten nie powinien być stosowany;

7) § 5 ust. 1 pkt 36 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 22 grudnia 2017 r. w sprawie jednostkowych stawek opłat za usługi wodne (Dz. U. z 2017 r. poz. 2502; dalej: „rozporządzenie w sprawie opłat za usługi wodne”) przez niewłaściwe zastosowanie w sytuacji, gdy w rozpatrywanym stanie faktycznym i prawnym przepis ten nie powinien być stosowany;

8) art. 274 pkt 3 lit. c Prawa wodnego przez błędną wykładnię i w efekcie niezastosowanie w sytuacji, gdy w rozpatrywanym stanie faktycznym i prawnym przepis ten powinien być zastosowany;

II OSK 1334/20

9) § 5 ust. 1 pkt 39 rozporządzenia w sprawie opłat za usługi wodne przez błędną wykładnię i w efekcie niezastosowanie w sytuacji, gdy w rozpatrywanym stanie faktycznym i prawnym przepis ten powinien być zastosowany;

10) art. 2 pkt 15 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (Dz. U. z 2018 r. poz. 2174 z późn. zm.) przez błędną wykładnię i w efekcie niewłaściwe zastosowanie do wykładni pojęcia „pobór wód na cele rolnicze” przez przyjęcie, że pojęcie celu rolniczego należy utożsamiać z działalnością rolniczą;

11) § 3 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia Ministra Finansów z 20 grudnia 2013 r. w sprawie zwolnień od podatków od towarów i usług oraz warunków stosowania tych zwolnień (Dz. U. z 2018 r. poz. 701, z późn. zm.) przez błędną wykładnię i w efekcie niewłaściwe zastosowanie do wykładni pojęcia „pobór wód na cele rolnicze” przez przyjęcie, że pojęcie celu rolniczego należy utożsamiać z działalnością rolniczą;

12) § 68 ust. 1 pkt 1 w zw. z załącznikiem nr 6 pkt 1 ppkt 1 rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków (Dz.U. z 2019 r. poz. 393) przez niezastosowanie, pomimo że przepisy te wskazują na rolniczy cel wykorzystania gruntów rodzinnych ogródków działkowych.

Uzasadniając powyższe zarzuty, Skarżący podniósł, że posiada pozwolenie wodnoprawne wydane 21 kwietnia 2008 r. zmienione decyzją z 4 lutego 2019 r. na pobór wody podziemnej za pomocą urządzeń pompowych do nawadniania upraw. Woda pobierana przez Skarżącego nie nadaje się do spożycia i nie będzie uzdatniania, a w efekcie nie nadaje się do żadnego innego celu niż podlewanie upraw. Oznacza to, że woda pobierana przez rodzinne ogrody działkowe pobierana jest na potrzeby nawadniania gruntów i upraw. Skarżący kasacyjnie argumentował, że ogródki działkowe służą zaspokajaniu potrzeb działkowca i jego rodziny w zakresie m.in. prowadzenia upraw ogrodniczych, przez które należy rozumieć uprawę warzyw, drzew owocowych i roślin ozdobnych. Tym samym z uwagi na ustawową funkcję działki, zużycie wody w rodzinnych ogrodach działkowych następuje w celu nawadniania upraw, w związku z czym nie można wykluczyć możliwości zakwalifikowania nawadniania upraw przez rodzinne ogródki działkowe, jako nawadniania na cel rolniczy. Podniósł, że rodzinne ogródki działkowe stanowią tereny zielone i podlegają ochronie przewidzianej w przepisach o ochronie gruntów rolnych i leśnych, a także w przepisach dotyczących ochrony przyrody i ochrony środowiska. Skarżący podkreślił jednocześnie, że większość gruntów, na których

II OSK 1334/20

funkcjonuje, zakwalifikowanych jest w ewidencji gruntów i budynków, jako użytki rolne, a w konsekwencji należy je zakwalifikować jako grunty wykorzystywane na cele rolnicze. Ze względu na podobieństwo opłat za usługi wodne do danin publicznych Skarżący wskazał, że pojęcie „celu rolniczego” było przedmiotem orzecznictwa sądowego na gruncie podatku od towarów i usług. W interpretacjach organów podatkowych i orzeczeniach sądów wskazuje się, że pojęcie „celu rolniczego” należy interpretować szerzej niż pojęcie „działalności rolniczej” i objąć nim również prowadzenie ogródków przydomowych lub działkowych. Podkreślił, że zakwalifikowanie opłat za usługi wodne, jako danin publicznych skutkuje koniecznością ich zgodności z całokształtem obowiązujących norm i zasad konstytucyjnych, w tym zakazem nadmiernego fiskalizmu. Zaznaczył, że pobór wody nie powoduje obniżenia jej jakości, ani nie wiąże się z koniecznością poniesienia dodatkowych kosztów przez państwo związanych z poborem, gdyż woda ta nie jest uzdatniana, a wykorzystanie wody w celu nawadniania upraw pozytywnie wpływa na środowisko, zapobiegając degradacji gleby. Skarżący podniósł także, że dla złożenia reklamacji nie ma znaczenia fakt wypełnienia oświadczenia odmiennie niż w reklamacji. Skarżący podkreślił, że skutecznie złożył reklamację na informację roczną, przez co odwołał oświadczenie woli złożone we wcześniejszym oświadczeniu.

W odpowiedzi na skargę kasacyjną organ wniósł o jej oddalenie i zasądzenie kosztów postępowania kasacyjnego, w tym kosztów zastępstwa procesowego, według norm przepisanych. Dodatkowo organ zrzekł się przeprowadzenia rozprawy.

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 183 § 1 P.p.s.a. Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznaje sprawę w granicach skargi kasacyjnej, bierze jednak z urzędu pod uwagę nieważność postępowania.

W niniejszej sprawie nie wystąpiły przesłanki nieważności postępowania sądowoadministracyjnego, enumeratywnie wyliczone w art. 183 § 2 P.p.s.a.

Rozpoznając sprawę w granicach wyznaczonych przez stronę skarżącą kasacyjnie, Naczelny Sąd Administracyjny uznał, że skarga kasacyjna zasługiwała na uwzględnienie aczkolwiek nie okazały się zasadne wszystkie zgłoszone w niej zarzuty.

Dalej wskazać należy, iż Naczelny Sąd Administracyjny zauważa błędne sformułowanie zarzutów skargi kasacyjnej poprzez brak powołania art. 145 § 1 pkt 1

II OSK 1334/20

lit. a oraz art. 145 § 1 pkt 1 lit. c P.p.s.a. Właściwe sformułowanie zarzutów naruszenia tak przepisów prawa materialnego, jak i procesowego w przypadku zaskarżania wyroku WSA powinno bowiem sprowadzać się do powołania jako naruszonego art. 145 § 1 pkt 1 lit. a lub. lit. c P.p.s.a. w związku z odpowiednimi przepisami prawa materialnego, względnie procesowego. Chociaż właściwe zarzuty naruszenia prawa materialnego i procesowego nie zostały powiązane z naruszeniem przepisu art. 145 § 1 pkt 1 lit. a i lit. c P.p.s.a., to jednak zgodnie z uchwałą NSA z dnia 26 października 2009 r., sygn. I OPS 10/09 (publ. ONSAiwsa 2010/1/1) nie dyskwalifikuje to samej skargi kasacyjnej i nie może prowadzić do nierozpoznania jej zarzutów.

Przechodząc do oceny zgłoszonych zarzutów, zauważyć należy, że istota sporu występującego w sprawie sprowadza się do dokonania oceny, czy pobór wód podziemnych przez Rodzinny Ogród Działkowy „Na Wójtowej Roli” w Klebarku Małym dokonywany za pomocą pompy ze studni na podstawie pozwolenia wodnoprawnego z 21 kwietnia 2008 r., zmienionego decyzją z 4 lutego 2019 r. dokonywany jest – jak podnosi strona skarżąca kasacyjnie – do celów rolniczych na potrzeby nawadniania gruntów i upraw, czy też nie ma takiego charakteru i winien być uznany za pobór do innych celów określonych w Polskiej Klasyfikacji Działalności, który to pogląd organu Wód Polskich zaaprobowany został przez orzekający w sprawie Sąd I instancji.

Wyjaśniając tą okoliczność, w pierwszym rzędzie dokonać należy wykładni przepisów ustawy Prawo wodne, albowiem zakres postępowania wyjaśniającego jest uwarunkowany przesłankami prawa materialnego. To prawidłowa wykładnia prawa materialnego stanowi podstawę prawidłowo przeprowadzonego postępowania wyjaśniającego, a bez uprzedniej wykładni prawa materialnego nie można ocenić czy postępowanie wyjaśniające zostało przeprowadzone w sposób wyczerpujący czy też wymaga uzupełnienia w zakresie mającym wpływ na rozstrzygnięcie sprawy (por. wyroki NSA z 15 listopada 2018 r., sygn. II OSK 2386/18, z dnia 10 kwietnia 2019 r., sygn. II OSK 1317/17, dostępne w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych, pod adresem <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>, dalej CBOSA).

W związku z tym w pierwszym rzędzie przypomnieć trzeba, że opłaty za usługi wodne uiszczą się między innymi za pobór wód podziemnych (art. 268 ust. 1 pkt 1 Prawa wodnego), opłata za usługi wodne za pobór wód składa się z opłaty stałej oraz opłaty zmiennej uzależnionej od ilości wód pobranych (art. 270 ust. 1), wysokość

II OSK 1334/20

opłaty zmiennej za pobór wód podziemnych lub wód powierzchniowych ustala się jako iloczyn jednostkowej stawki opłaty i ilości pobranych wód podziemnych lub wód powierzchniowych, wyrażonej w m³ (art. 272 ust. 1), ustalając wysokość opłat, o których mowa w ust. 1-9, uwzględnia się okres rozliczeniowy wynoszący kwartał (art. 270 ust. 10 Prawa wodnego).

W art. 277 ust. 1 Prawa wodnego ustawodawca wskazał, iż to Rada Ministrów określi, w drodze rozporządzenia, jednostkowe stawki opłat, o których mowa w art. 274 oraz w art. 275 ust. 20-24, a więc opłat za usługi wodne, przy czym w art. 274 Prawa wodnego określono maksymalną wysokość stawek opłat za usługi wodne, ustalając między innymi w pkt 2 lit. zj górną jednostkową stawkę opłaty za usługi wodne w formie opłaty zmiennej za pobór wód do celów określonych w Polskiej Klasyfikacji Działalności innych niż wymienione w lit. a-zi, zaś w pkt 3 lit. c górną jednostkową stawkę opłaty za usługi wodne w formie opłaty zmiennej za pobór za pomocą urządzeń pompowych wód podziemnych do celów rolniczych na potrzeby nawadniania gruntów i upraw.

Wykonując powyższą delegację ustawową Rada Ministrów wydała rozporządzenie z dnia 22 grudnia 2017 r. w sprawie jednostkowych stawek opłat za usługi wodne, w którym w § 5 ust. 1 pkt 36 ustaliła wysokość stawki opłaty za usługi wodne w formie opłaty zmiennej za pobór wód do innych celów niż wymienione w pkt 1-35, określonych w Polskiej Klasyfikacji Działalności, zaś w § 5 ust. 1 pkt 39 wysokość stawki opłaty zmiennej za pobór wód podziemnych za pomocą urządzeń pompowych, do celów rolniczych lub leśnych, na potrzeby nawadniania gruntów i upraw.

Sposób skonstruowania tak § 5 ust. 1 pkt 36 rozporządzenia 2017 r. w sprawie jednostkowych stawek opłat za usługi wodne, jak i art. 274 pkt 2 lit. zj jednoznacznie wskazuje, iż ustalenie stawki jednostkowej opłaty zmiennej za pobór wód w oparciu o tą regulację każdorazowo będzie miało miejsce dopiero przypadku ustalenia, iż w danym przypadku tego rodzaju ustalenie nie powinno mieć miejsca w oparciu o przepis odnoszący się do poboru wody na konkretny cel.

Co za tym idzie w tego rodzaju sytuacji jak zaistniała w kontrolowanej sprawie w pierwszym rzędzie zweryfikować należało, czy pobór wody spełniał kryteria określone w § 5 ust. 1 pkt 39 rozporządzenia w sprawie jednostkowych stawek opłat za usługi wodne, a dopiero w przypadku udzielania na tak postawione pytanie odpowiedzi

II OSK 1334/20

negatywnej, aktualizowałaby się potrzeba rozważenia zastosowania regulacji zawartej w § 5 ust. 1 pkt 36.

Zauważyć w tym miejscu trzeba, iż tak Prawo wodne, jak i wydane na jego podstawie przepisy rozporządzenia w sprawie jednostkowych stawek opłat za usługi wodne nie zdefiniowały pojęcia celów rolniczych, którym posługują się przywołane wyżej przepisy ustalające preferencyjną stawkę jednostkową opłaty zmiennej za usługi wodne za pobór wód podziemnych pobieranych w takim celu i na potrzeby nawadniania gruntów i upraw.

Dokonując ustalenia treści pojęcia „celów rolniczych” w pierwszym rzędzie odwołać się zatem należy do zasad wykładni językowej, celem określenia jego znaczenia w języku polskim.

Słowo cel w języku polskim oznacza: 1. to, do czego się dąży, 2. to, czemu coś ma służyć, 3. miejsce, do którego się zmierza, 4. przedmiot lub osoba, których dotyczą zamierzone działania, 5. obiekt, do którego się strzela, 6. daw. muszka broni palnej (patrz Słownik języka polskiego PWN dostępny w sieci Internet pod adresem <https://sjp.pwn.pl>). Przymiotnik rolniczy to inaczej odnoszący się do rolnictwa lub rolnika, związany z rolnictwem zajmujący się rolnictwem (patrz Mały słownik języka polskiego PWN pod. red. S. Skorupki, H. Auderskiej, Z. Łempickiej, Warszawa 1969 oraz Słownik języka polskiego pod red. W. Doroszewskiego dostępny pod adresem <https://sjp.pwn.pl>). Rolnictwo to według internetowego Słownik języka polskiego PWN: 1. dziedzina gospodarki obejmująca uprawę ziemi i roślin oraz hodowlę zwierząt, 2. zespół nauk związanych z tą dziedziną, zaś według Słownik języka polskiego pod red. W. Doroszewskiego jeden z podstawowych działów gospodarki ludzkiej obejmujący uprawę polową roślin, ogrodnictwo i hodowlę zwierząt. Analogiczne znaczenie słowa rolnictwo przyjmuje także przywoływany już wyżej Mały słownik języka polskiego PWN.

Dla potrzeb niniejszej sprawy koniecznym jest także ustalenie znaczenia pojęcia ogrodnictwa, które zgodnie z wyżej przywołanymi słownikami oznacza w języku polskim gałąź gospodarki rolnej obejmującą warzywnictwo, sadownictwo, kwaciarstwo itp. oraz umiejętność zakładania i prowadzenia ogrodów (Mały słownik języka polskiego PWN pod. red. S. Skorupki, H. Auderskiej, Z. Łempickiej, Warszawa 1969), uprawę i pielęgnowanie warzyw, drzew owocowych, kwiatów, umiejętność zakładania i prowadzenia ogrodów (Słownik języka polskiego pod red. W. Doroszewskiego), czy wreszcie uprawę warzyw, drzew owocowych i roślin

II OSK 1334/20

ozdobnych oraz dział rolnictwa obejmujący warzywnictwo, sadownictwo oraz uprawę i hodowlę roślin ozdobnych (internetowy Słownik języka polskiego PWN).

Wobec znaczenia omówionych wyżej słów w języku polskim uznać należy, iż pobór wód do „celów rolniczych” to pobór, który ma służyć szeroko rozumianemu rolnictwu obejmującemu także ogrodnictwo, a więc uprawę warzyw, owoców, kwiatów i roślin ozdobnych oraz prowadzenie ogrodów.

Zauważyć w tym miejscu trzeba, iż znaczenie słowa rolnictwo w języku polskim nie zakłada jako elementu koniecznego dla przyjęcia, iż mamy do czynienia z działalnością rolniczą, by była ona ukierunkowana na sprzedaż płodów rolnych, względnie na uzyskanie zysku przez osobę działalność takową realizującą.

Z takimi wynikami wykładni językowej współgra także wykładnia systemowa odwołująca się pomocniczo do znaczenia pojęcia działalności rolniczej w innych ustawach.

W art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych działalność rolnicza definiowana jest jako działalność polegająca na wytwarzaniu produktów roślinnych lub zwierzęcych w stanie nieprzetworzonym (naturalnym) z własnych upraw albo hodowli lub chowu, w tym również produkcja materiału siewnego, szkółkarskiego, hodowlanego oraz reprodukcyjnego, produkcja warzywnicza gruntowa, szklarniowa i pod folią, produkcja roślin ozdobnych, grzybów uprawnych i sadownicza.

Analogicznie w art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym przyjęto, iż za działalność rolniczą uważa się produkcję roślinną i zwierzęcą, w tym również produkcję materiału siewnego, szkółkarskiego, hodowlanego oraz reprodukcyjnego, produkcję warzywniczą, roślin ozdobnych, grzybów uprawnych, sadownictwa, hodowlę i produkcję materiału zarodowego zwierząt, ptactwa i owadów użytkowych, produkcję zwierzęcą typu przemysłowego fermowego oraz chów i hodowlę ryb, zaś w art. 2 pkt 15 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług, iż przez działalność rolniczą rozumie się między innymi produkcję roślinną i zwierzęcą, w tym również produkcję materiału siewnego, szkółkarskiego, hodowlanego oraz reprodukcyjnego, produkcję warzywniczą, gruntową, szklarniową i pod folią, produkcję roślin ozdobnych, grzybów uprawnych i sadowniczą.

We wszystkich tych definicjach pojęciem działalności rolniczej objęto zatem także produkcję warzywniczą, roślin ozdobnych i sadowniczą, a więc odpowiadającą językowemu znaczeniu pojęcia ogrodnictwa, a jednocześnie w żadnej nie powiązano

II OSK 1334/20

pojęcia działalności rolniczej z działalnością gospodarczą prowadzoną w celu osiągnięcia zysku, czy też z działalnością zarobkową.

Odwołać się w tym miejscu należy także do wyrażonego w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 18 października 2016 r., sygn. I FSK 571/15 (publ. ONSAiwsa 2018/2/37) poglądu, iż na gruncie przepisów ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług i aktów wykonawczych do niej dzierżawa gruntu przeznaczonego pod przydomowe ogródki działkowe i zieleń, który – zgodnie z umową – będzie wykorzystywany na cele rolnicze, korzysta ze zwolnienia od podatku od towarów i usług na podstawie § 3 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia Ministra Finansów z 20 grudnia 2013 r. w sprawie zwolnień od podatków od towarów i usług oraz warunków stosowania tych zwolnień (Dz. U. z 2013 r., poz. 1722), niezależnie od tego, czy dzierżawca jest rolnikiem ryczałtowym, czy też osobą wykorzystującą produkty rolne pochodzące z uprawy tego gruntu jedynie na własne potrzeby (konsumpcję).

Przywołanie tego orzeczenia jest o tyle istotne, że zapadło ono wprawdzie na kanwie przepisu ustanawiającego zwolnienie podatkowe, to jednak właśnie ze względu na dzierżawę gruntów przeznaczonych na cele rolnicze, a więc posługującego się w hipotezie normy prawnej zwrotem takim samym, jak znajdujące zastosowanie w rozpoznawanej sprawie przepisy wprowadzające preferencyjną wysokość stawki jednostkowej opłaty zmiennej za pobór wód podziemnych ze względu na wykorzystywanie ich w tym celu.

Jak wskazano zaś w przywołanym wyroku NSA, a który to pogląd w pełni aprobuje skład Naczelnego Sądu Administracyjnego orzekający w niniejszej sprawie nawet okoliczność, iż dane osoby nie będą dokonywać dostaw produktów ze swoich działek, nie oznacza, że nie będą one prowadzić działalności rolniczej, a ich ogrody nie będą służyły celom rolniczym.

Wobec braku jakichkolwiek istotnych argumentów prawnych dla odrzucenia przyjmowanej na gruncie prawa podatkowego wykładni pojęcia „celów rolniczych”, także w sprawach dotyczących opłat za usługi wodne przyjąć należy stanowisko, iż wykorzystywanie gruntu na cele rolnicze jest niezależne od tego, czy uprawiający dokonuje produkcji z przeznaczeniem na rynek, czy też wykorzystuje produkty rolne pochodzące z uprawy jedynie na własne potrzeby.

II OSK 1334/20

W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego przemawia za tym stanowiąca w demokratycznym państwie prawnym samoistną wartość stabilność i przewidywalność orzecznictwa sądowego.

Podkreślić należy, iż także w przywoływanych w odpowiedzi na skargę kasacyjną przepisach w ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego brak jest regulacji uzależniającej zakwalifikowanie danej działalności jako działalności rolniczej od prowadzenia jej jako działalności zarobkowej. W art. 2 pkt 3 tej ustawy prowadzenie działalności rolniczej definiuje się bowiem jedynie jako prowadzenie działalności wytwórczej w rolnictwie w zakresie produkcji roślinnej lub zwierzęcej, w tym produkcji ogrodniczej, sadowniczej i rybnej.

Powyższe oznacza, iż błędne było założenie Sądu I instancji, iż skoro na terenach rodzinnych ogródków działkowych zakazane jest prowadzenie działalności gospodarczej lub innej działalności zarobkowej, to zakaz ten obejmuje również działalność rolniczą.

Oceniając, czy pobór wód do nawadniania gruntów i upraw w rodzinnych ogrodach działkowych może być uznany za pobór do celów rolniczych ustalić zatem należy, czy na terenie tychże prowadzona jest działalność o charakterze ogrodnictwa stanowiącego przecież – jak wykazano powyżej – gałąź rolnictwa.

Udzielając odpowiedzi na tak postawione pytanie odwołać należy się do treści ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych. Już w preambule tej ustawy wskazano zaś, iż jej przyjęcie jest następstwem uznania przez ustawodawcę pozytywnej roli ogrodnictwa działkowego, które to ogrodnictwo przyczynia się do zaspakajania socjalnych, wypoczynkowych i rekreacyjnych potrzeb społeczeństwa. Dalej zauważyć należy, iż definiując w art. 2 pkt 2 u.r.o.d. działkę prawodawca wskazał, że jest to podstawowa jednostka przestrzenna rodzinnego ogrodu działkowego, o określonej powierzchni maksymalnej, służąca zaspokajaniu potrzeb działkowca i jego rodziny w zakresie prowadzenia upraw ogrodniczych, wypoczynku i rekreacji. Z powyższym koresponduje treść art. 3 u.r.o.d. wskazującego na cele rodzinnego ogrodu działkowego do których należy: 1) zaspokajanie wypoczynkowych i rekreacyjnych potrzeb społeczeństwa poprzez umożliwianie prowadzenia upraw ogrodniczych; 2) poprawa warunków socjalnych członków społeczności lokalnych; 3) pomoc rodzinom i osobom w trudnej sytuacji życiowej oraz wyrównywanie ich szans; 4) integracja wielopokoleniowej rodziny, wychowanie dzieci w zdrowych warunkach oraz zachowanie aktywności i zdrowia emerytów i rencistów; 5) integracja społeczna

II OSK 1334/20

osób w wieku emerytalnym oraz niepełnosprawnych; 6) przywracanie społeczności i przyrodzie terenów zdegradowanych; 7) ochrona środowiska i przyrody; 8) oddziaływanie na poprawę warunków ekologicznych w gminach; 9) kształtowanie zdrowego otoczenia człowieka; 10) tworzenie warunków do udostępniania terenów zielonych dla społeczności lokalnych. Dalej wskazać należy na treść art. 4 u.r.o.d. stanowiącego wprost, iż rodzinne ogrody działkowe są urządzeniami użyteczności publicznej, służącymi zaspokajaniu wypoczynkowych, rekreacyjnych i innych potrzeb socjalnych członków społeczności lokalnych poprzez zapewnienie im powszechnego dostępu do rodzinnych ogrodów działkowych oraz do działek dających możliwość prowadzenia upraw ogrodniczych na własne potrzeby, a także podniesienie standardów ekologicznych otoczenia.

Dokonując wykładni wskazanych wyżej regulacji zauważyć należy, iż kolejność wyliczeń zawartych w art. 2 pkt 2 i art. 3 u.r.o.d. nie jest przypadkowa i stanowi wyraz tego, jaka jest w ocenie ustawodawcy hierarchia celów, realizacji, których służyć mają rodzinne ogrody działkowe.

Nadto podkreślić trzeba, iż z przywołanych wyżej przepisów, w tym w szczególności z art. 3 pkt 1 oraz art. 4 u.r.o.d. wykładanych z uwzględnieniem treści preambuły do ustawy wprost wynika, iż realizacja wszelkich innych celów istnienia rodzinnych ogrodów działkowych dokonywać ma się właśnie poprzez prowadzenie na poszczególnych działkach upraw ogrodniczych na własne potrzeby, co jest zasadniczym sposobem korzystania z działek w rodzinnych ogrodach działkowych. Okoliczności tej nie dostrzegł tak orzekający w sprawie Sąd I instancji, jak i właściwy organ Wód Polskich.

Co za tym idzie nie można podzielić stanowiska tak Sądu I instancji, jak i organu, iż wskazanie w u.r.o.d. różnorodnych celów jakim mają służyć rodzinne ogrody działkowe przesądza o niemożności uznania, iż pobór wód na potrzeby nawadniania gruntów i upraw na terenie rodzinnego ogrodu działkowego nie służy celom rolniczym.

W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego jest wręcz przeciwnie i z postanowień wykładanych całościowo przepisów ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych wyprowadzić można wniosek, iż istnienie rodzinnych ogrodów działkowych służy właśnie realizacji działalności ogrodniczej na własne potrzeby poprzez którą osiągnane są wszystkie pozostałe cele istnienia rodzinnych ogrodów działkowych, a która to działalność ogrodnicza jest elementem działalności rolniczej

II OSK 1334/20

(rolnictwa). Inaczej rzecz ujmując to realizowanie na terenie ogrodów działkowych celów rolniczych do jakich należy prowadzenie działalności ogrodniczej, jest w intencji ustawodawcy narzędziem służącym realizacji wszelkich innych celów istnienia rodzinnych ogrodów działkowych wskazanych w ustawie.

Stanowisko co do rolniczego celu wykorzystywania gruntów zajmowanych przez rodzinne ogródki działkowe jedynie pomocniczo wspiera odwołanie się do postanowień ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 6 tej ustawy gruntami rolnymi, w rozumieniu ustawy, są między innymi grunty rodzinnych ogrodów działkowych i ogrodów botanicznych. Jednocześnie ustawa ta ogranicza przeznaczanie gruntów rolnych na cele nierolnicze lub nieleśne (art. 3 ust. 1 pkt 1), wskazując nadto w art. 4 pkt 6, iż przez przeznaczeniu gruntów na cele nierolnicze lub nieleśne - rozumie się przez to ustalenie innego niż rolniczy lub leśny sposobu użytkowania gruntów rolnych oraz innego niż leśny sposobu użytkowania gruntów leśnych. Skoro zaś grunty rodzinnych ogród działkowych, niewątpliwie nie będące lasami, stanowią grunty rolne, to oznacza to, iż w ocenie ustawodawcy użytkowane są w sposób rolniczy.

Z powyższym korespondują regulacje rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków stanowiącego w § 68 ust. 1 pkt 1, iż grunty rolne dzielą się na użytki rolne, do których zalicza się grunty orne, zaś w Załączniku nr 6 poz.1, iż do gruntów ornych zalicza się zarówno grunty poddane stałej uprawie mechanicznej mającej na celu produkcję rolniczą lub ogrodniczą (pkt 1), jak i grunty na których urządzone zostały rodzinne ogrody działkowe (pkt 2).

Kolejnym argumentem systemowym za przyjęciem powyższej wykładni jest odwołanie się do przepisów ustawy o podatku rolnym, stanowiącej w art. 1, że opodatkowaniu podatkiem rolnym podlegają grunty sklasyfikowane w ewidencji gruntów i budynków jako użytki rolne, z wyjątkiem gruntów zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej innej niż działalność rolnicza, a jednocześnie wprowadzającej w art. 12 ust. 1 pkt 13 ustawy zwolnienie przedmiotowe obejmujące właśnie grunty położone na terenie rodzinnego ogrodu działkowego, z wyjątkiem będących w posiadaniu podmiotów innych niż działkowcy lub stowarzyszenia ogrodowe w rozumieniu u.r.o.d.

Wprowadzenie zwolnienia zawartego w art. 12 ust. 1 pkt 13 ustawy o podatku rolnym wyraźnie wskazuje, iż prawodawca uchwalając tą ustawę przyjmował, że na

II OSK 1334/20

gruntach rodzinnych ogrodów działkowych prowadzona jest działalność rolnicza, albowiem w innym przypadku zwolnienie tych gruntów od podatku rolnego nie wymagałoby odpowiedniej regulacji ustawowej zawartej w tym przepisie.

Nie znajduje natomiast uzasadnienia w przepisach prawa stanowisko podniesione w odpowiedzi na skargę kasacyjną, iż pojęcie poboru wód dla celów rolniczych jest ściśle związane z pojęciem rolnika.

Zauważyć bowiem trzeba, iż w języku polskim rolnik to człowiek trudniący się rolnictwem, prowadzący gospodarstwo rolne (Słownik języka polskiego pod red. W. Doroszewskiego). Analogicznie pojęcie rolnika definiuje art. 6 pkt 1 ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników wskazujący, iż ilekroć w ustawie jest mowa o rolniku - rozumie się pełnoletnią osobę fizyczną, zamieszkującą i prowadzącą na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, osobiście i na własny rachunek, działalność rolniczą w pozostającym w jej posiadaniu gospodarstwie rolnym, w tym również w ramach grupy producentów rolnych, a także osobę, która przeznaczyła grunty prowadzonego przez siebie gospodarstwa rolnego do zalesienia.

Z definicji tych wprost wynika, iż rolnik, to pojęcie węższe niż osoba prowadząca działalność rolniczą, albowiem musi on nadto spełnić kryterium by działalność ta prowadzona była w pozostającym w jej posiadaniu gospodarstwie rolnym. A contrario uznać należy, iż polski system prawny dopuszcza prowadzenie szeroko rozumianej działalności rolniczej przez osoby inne niż rolnicy, czego przykładem mogą być właśnie osoby prowadzące na własne potrzeby uprawy warzyw, względnie inną działalność ogrodniczą w ogrodach przydomowych, bądź działkowych.

Skoro zaś prowadzenie działalności rolniczej nie wymaga posiadania statusu rolnika, to z faktu, iż takiego statusu nie mają posiadacze ogrodów w rodzinnych ogrodach działkowych, nie wynika, by wody podziemne pobierane w tych ogrodach co do zasady nie mogły być uznane za wykorzystywane na cele rolnicze.

Podsumowując tą część rozważań stwierdzić należy, iż pobór wód podziemnych dokonywany przez rodzinne ogrody działkowe, co do zasady może być uznany za pobór na cele rolnicze, o ile faktycznie służy prowadzeniu - stanowiącej element działalności rolniczej - działalności ogrodniczej.

Jak wykazano zaś już powyżej stanowiące część rolnictwa ogrodnictwo obejmuje nie tylko – jak zdaje się sugerować organ w odpowiedzi na skargę

II OSK 1334/20

kasacyjną – uprawianie warzyw, ale także roślin ozdobnych, a także zakładanie i prowadzenie ogrodów, czyli zarówno terenów zajętych pod uprawę warzyw, kwiatów i roślin owocowych, jak i terenów ozdobionych drzewami i klombami (por. Mały słownik języka polskiego PWN pod. red. S. Skorupki, H. Auderskiej, Z. Łempickiej, Warszawa 1969).

Za przyjęciem przedstawionej wyżej wykładni § 5 ust. 1 pkt 39 rozporządzenia w sprawie w sprawie jednostkowych stawek opłat za usługi wodne i art. 274 pkt 3 lit. c Prawa wodnego przemawia wreszcie regulacja zawarta w art. 7a § 1 K.p.a., zgodnie z którym jeżeli przedmiotem postępowania administracyjnego jest nałożenie na stronę obowiązku bądź ograniczenie lub odebranie stronie uprawnienia, a w sprawie pozostają wątpliwości co do treści normy prawnej, wątpliwości te są rozstrzygane na korzyść strony, chyba że sprzeciwiają się temu sporne interesy stron albo interesy osób trzecich, na które wynik postępowania ma bezpośredni wpływ.

Co za tym idzie już przyjęcie założenia, iż istnieją wątpliwości co do tego jak rozumieć pojęcie celów rolniczych, którym posługują się omawiane przepisy, a czego wyrazem może być chociażby rozbieżne orzecznictwo wojewódzkich sądów administracyjnych w tego rodzaju sprawach (poza zaskarżonym wyrokiem Sądu I instancji także prezentujące analogiczny pogląd prawny przykładowo wyroki WSA w Gorzowie Wlkp. z 5 lutego 2020 r., sygn. II SA/Go 822/19, z 29 lipca 2020 r., sygn. II SA/Go 249/20, WSA w Gdańsku z 30 stycznia 2020 r., sygn. III SA/Gd 627/19 oraz WSA w Łodzi z 10 marca 2020 r. II SA/Łd 930/19 oraz reprezentujące przykład odmiennego kierunku rozstrzygania wyroki: WSA w Poznaniu z 4 czerwca 2020 r., sygn. IV SA/Po 131/20 i WSA w Szczecinie z 3 czerwca 2020 r., sygn. II SA/Sz 1142/19 i z dnia 6 sierpnia 2020 r., sygn. II SA/Sz 1216/19 – wszystkie dostępne w CBOSA), uzasadnia w świetle regulacji art. 7a § 1 K.p.a. przyjęcie wykładni korzystniejszej dla strony zobowiązanej do poniesienia opłaty.

Zauważyć w tym miejscu trzeba, iż dla zastosowania § 5 ust. 1 pkt 39 rozporządzenia w sprawie w sprawie jednostkowych stawek opłat za usługi wodne koniecznym jest nie tylko stwierdzenie dokonywania poboru wód podziemnych do celów rolniczych, lecz także spełnienie drugiego warunku, to jest dokonywanie poboru na potrzeby nawadniania gruntów i upraw.

Odnosząc się do spełnienia tej przesłanki zauważyć należy, iż zgodnie z art. 552 ust. 2 pkt 1 Prawa wodnego ustalenie wysokości opłaty za usługi wodne w okresie od dnia wejścia w życie ustawy do dnia 31 grudnia 2026 r. następuje na

II OSK 1334/20

podstawie określonego w pozwoleniu wodnoprawnym albo w pozwoleniu zintegrowanym celu i zakresu korzystania z wód.

W pozwoleniu wodnoprawnym udzielonym decyzją z 21 kwietnia 2008 r. na podstawie którego pobór wód dokonuje strona skarżąca kasacyjnie wprost wskazano, iż pobór wód jest dozwolony wyłącznie na potrzeby ogrodów działkowych do podlewania upraw. Analogiczny zapis, iż woda ma służyć wyłącznie do podlewania upraw, w związku z czym nie może być uzdatniania umieszczono także w uzasadnieniu tej decyzji. Nadto w decyzji z 4 lutego 2019 r., zmieniającej tą decyzję określono, iż pobór wód podziemnych ma obejmować określone w nim ilości wody pobierane jedynie w okresie od 15 kwietnia do 20 października każdego roku, a w jej uzasadnieniu wskazano, że zmiana dotyczy wyłącznie dopisania terminu, w którym następuje pobór wody do nawadniania upraw.

Tak określony w pozwoleniu wodnoprawnym cel i zakres, w tym czasokres pobierania wód wskazuje, iż ich pobieranie służyć ma nawadnianiu gruntów i upraw na terenie ROD „Na Wójtowej Roli” w Klebarku Małym.

Nadto zauważyć należy, iż użycie przez prawodawcę w art. 274 pkt 3 lit. c Prawa wodnego oraz w § 5 ust. 1 pkt 39 rozporządzenia w sprawie opłat za usługi wodne sformułowania o nawadnianiu gruntów i upraw, czyni bezprzedmiotowymi zastrzeżenia organu podniesione w odpowiedzi na skargę kasacyjną, a dotyczące rzekomej konieczności każdorazowego weryfikowania, na których działkach uprawiane są warzywa na potrzeby własne, a na których nie. Zauważyć bowiem trzeba, iż wykorzystywanie gruntów na cele rolnicze (w tym ogrodnicze) nie oznacza, permanentnego prowadzenia na nich upraw, czego przykładem jest chociażby ugorowanie gruntów. Stąd też prawodawca użył w omawianych przepisach kryterium nawadniania gruntów i upraw, a nie kryterium nawadniania wyłącznie upraw.

Nie okazały się natomiast zasadne zgłoszone w skardze kasacyjnej zarzuty naruszenia przepisów postępowania - art. 6, art. 7 i art. 80 K.p.a. Niezależnie bowiem od tego, iż zarzuty nie zostały w skardze kasacyjnej w jakikolwiek sposób uzasadnione, to nadto stwierdzić trzeba, iż nie stanowi naruszenia tych regulacji procesowych przyjęcie przez organ, a następnie zaaprobowanie przez Sąd I instancji odmiennej niż prezentowana przez stronę wykładni i co za tym zastosowania przepisów prawa materialnego, a do tego sprowadza się całość argumentacji przedstawionej w skardze kasacyjnej.

II OSK 1334/20

Odnosnie zarzutu naruszenia art. 6 K.p.a. stanowiącego, że organy administracji publicznej działają na podstawie przepisów prawa, wskazać nadto należy, iż nie przesądza o jego samoistnym naruszeniu, iż organy dokonały wadliwej wykładni, albo zastosowania przepisu prawa materialnego lub procesowego. W takiej bowiem sytuacji procesowej dochodzi bowiem do naruszenia tych konkretnych wadliwie zastosowanych bądź wyłożonych regulacji, zaś o naruszeniu art. 6 K.p.a. można by mówić jedynie, gdyby organ orzekł bez jakiegokolwiek podstawy prawnej, na przykład powołując się wyłącznie na zasadę sprawiedliwości czy też słuszności, albo wykroczył poza granice przyznanej mu kompetencji do władczego rozstrzygnięcia spraw indywidualnych, na przykład rozstrzygając w przedmiocie sporu podlegającego kognicji sądów powszechnych.

Nie był trafny również zarzut naruszenia art. 107 § 3 K.p.a. Uzasadnienie zaskarżonej decyzji zawiera bowiem wszelkie obligatoryjne elementy wskazane w tym przepisie, zaś o naruszeniu tej regulacji nie stanowi merytoryczna nietrafność decyzji organu, który błędnie zidentyfikował okoliczności istotne dla rozstrzygnięcia sprawy.

Nie okazał się także skuteczny zarzut oznaczony w skardze kasacyjnej nr 5, albowiem autor skargi kasacyjnej nie wskazał na czym konkretnie polegać miała błędna wykładnia wskazanych w nim przepisów przez Sąd I instancji i jak jest ich prawidłowa wykładnia, przez co zarzut ten nie poddawał się kontroli ze strony Naczelnego Sądu Administracyjnego. Znamiennym jest przy tym, iż przepisy, których błędną wykładnię autor skargi kasacyjnej objął tym zarzutem nie były w ogóle przywoływane i stosowane w zaskarżonym wyroku Sądu I instancji.

W sprawie nie doszło także do naruszenia art. 1 § 1 P.u.s.a. Zgodnie z tym przepisem sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej oraz rozstrzygnięcie sporów kompetencyjnych o właściwość między organami jednostek samorządu terytorialnego, samorządowymi kolegiami odwoławczymi i między tymi organami, a organami administracji rządowej. Naruszenie omawianego przepisu miałoby miejsce wtedy, gdyby sąd nie dokonał kontroli stanowiącego przedmiot skargi aktu, względnie wyszedłby poza zakres przedmiotowy postępowania sądowoadministracyjnego rozpoznając skargę na akt lub czynność niepoddane jego kognicji, ewentualnie zastosował środki ustawie nieznane. Żadna z takich sytuacji w sprawie nie zaistniała, gdyż Sąd pierwszej instancji przeprowadził kontrolę aktu objętego zakresem jego właściwości. Fakt, że

II OSK 1334/20

efekt tej oceny jest odmienny od oceny skarżącego kasacyjnie, a nawet, iż okazała się ona wadliwa nie może stanowić o naruszeniu wskazanego jako wzorzec kontroli przepisu o charakterze ustrojowym.

Podsumowując stwierdzić należy, iż Naczelny Sąd Administracyjny orzekł o uchyleniu wyroku Sądu I instancji jako wydanego z naruszeniem § 5 ust. 1 pkt 39 rozporządzenia w sprawie w sprawie jednostkowych stawek opłat za usługi wodne i art. 274 pkt 3 lit. c Prawa wodnego polegającego na błędnej wykładni tych przepisów i przyjęcie, że spełnienie przesłanki poboru wody na cele rolnicze wymaga prowadzenia działalności gospodarczej lub innej działalności zarobkowej, a działalność nie spełniająca tych kryteriów nie może być uznana za działalność rolniczą, co doprowadziło Sąd do błędnego przekonania, iż w przypadku poboru wody przez rodzinny ogród działkowy nigdy nie zostanie spełnione kryterium poboru jej na cele rolnicze.

Jednocześnie Naczelny Sąd Administracyjny uznając, że istota sprawy została należycie wyjaśniona na podstawie 188 P.p.s.a. rozpoznał skargę Polskiego Związku Działkowców Stowarzyszenia Ogrodowego z siedzibą w Warszawie Rodzinnego Ogrodu Działkowego „Na Wójtowej Roli” w Klebarku Małym, albowiem zaskarżona decyzja obarczona była analogiczną wadą jak wyrok Sądu I instancji. Powyższe uzasadniało jej uchylenie na podstawie art. 193 P.p.s.a. w zw. z art. 145 § 1 pkt 1 lit. a P.p.s.a. w zw. z § 5 ust. 1 pkt 39 rozporządzenia w sprawie w sprawie jednostkowych stawek opłat za usługi wodne poprzez jego niewłaściwą wykładnię i w następstwie tego wadliwe zastosowanie § 5 ust. 1 pkt 36 tego rozporządzenia.

Ponownie rozpoznając sprawę, organ Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie zastosuje się do poglądów prawnych Naczelnego Sądu Administracyjnego zawartych w niniejszym wyroku (art. 153 P.p.s.a. w zw. z art. 193 P.p.s.a.).

Gwoli wszechstronnego wyjaśnienia sprawy zauważyć trzeba, iż choć rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 24 grudnia 2007 r. w sprawie Polskiej Klasyfikacji Działalności (PKD) wskazano w części zatytułowanej wyjaśnienia PKD 2007 w pozycji 99.94.Z, iż podklasa ta obejmuje między innymi działalność stowarzyszeń agitujących do działalności kulturalnej, rekreacyjnej oraz hobbystycznej (innej niż sporty i gry), np.: koła poetyckie i literackie, kluby książki, kluby historyczne, koła działkowców, kluby filmowe, koła fotograficzne, muzyczne i artystyczne, kluby kolekcjonerskie, kluby środowiskowe itp., to jednak nie oznacza to dopuszczalności

II OSK 1334/20

stosowania do wszelkich poborów wód przez ROD jednostkowych stawek opłaty zmiennej określonych w § 5 ust. 1 pkt 36 rozporządzenia w sprawie jednostkowych stawek opłat za usługi wodne.

O ile bowiem pobór wód spełnia łącznie wszystkie kryteria wskazane w § 5 ust. 1 pkt 39 rozporządzenia w sprawie jednostkowych stawek opłat za usługi wodne (w tym dotyczy wód podziemnych, jest dokonywany za pomocą urządzeń pompowych, na cele rolnicze i dla nawadniania gruntów i upraw), to zastosowanie do niego znajdzie preferencyjna stawka opłaty określona w tym przepisie i to niezależnie od tego, czy jest dokonywany przez rolnika, czy też przez inny podmiot, w tym rodzinny ogród działkowy. Dopiero w braku przesłanek dla zastosowania tej regulacji znaleźć może w stosunku do poboru wód zastosowanie regulacja § 5 ust. 1 pkt 36 rozporządzenia w sprawie jednostkowych stawek opłat za usługi wodne, ze względu na to, iż pobór ten dotyczył będzie innych celów określonych w Polskiej Klasyfikacji Działalności, w tym działalności kół działkowców.

Orzeczenie o kosztach obejmujących postępowanie przed Sądem I instancji i Naczelnym Sądem Administracyjnym oparto na przepisie art. 203 pkt 1 P.p.s.a., art. 205 § 2 i art. 200 w zw. z art. 193 P.p.s.a. Na zasądzone koszty postępowania sądowego składa się opłata za czynności profesjonalnego pełnomocnika, który sporządził skargę kasacyjną (1800 zł - § 14 ust. 1 pkt 2 lit. b w zw. z § 2 pkt 4 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych) oraz zwrot kosztów z tytułu uiszczonych przez stronę skarżącą wpisów od skargi kasacyjnej (203 zł) i od skargi (102 zł), a także zwrot kosztów opłaty kancelaryjnej za odpis wyroku Sądu I instancji z uzasadnieniem (100 zł) oraz opłaty skarbowej od pełnomocnictwa (17 zł).

W myśl art. 182 § 2 P.p.s.a. Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznał skargę kasacyjną na posiedzeniu niejawnym, ponieważ strona, która ją wniosła, zrzekła się rozprawy, a strona przeciwna, w terminie czternastu dni od dnia doręczenia skargi kasacyjnej, nie zażądała przeprowadzenia rozprawy.



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

Wioletta Lasota

starszy inspektor sądowy

