

MARTA GÓRKA

ORCID: 0000-0002-2867-9196

Akademia Leona Koźmińskiego w Warszawie

WODY POLSKIE JAKO REGULATOR
RYNKU WODNO-KANALIZACYJNEGO

Abstrakt: W wyniku nowelizacji ustawy Prawo wodne powstała całkowicie nowa instytucja odpowiedzialna za funkcjonowanie gospodarki wodnej w naszym kraju — Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie. Powodem utworzenia Wód Polskich była centralizacja w ramach jednej instytucji większości zadań i kompetencji związanych z gospodarowaniem i zarządzaniem wodami na terenie naszego kraju. Ponadto instytucja ta uzyskała status organu regulacyjnego w obszarze rynku wodno-kanalizacyjnego, do którego najważniejszych zadań należy zatwierdzanie taryf wodnoprawnych.

Celem artykułu jest zbadanie wpływu Wód Polskich na funkcjonowanie rynku wodno-kanalizacyjnego oraz analiza mechanizmów oddziaływania na zachowania podmiotów regulowanych pod kątem ich skuteczności. W związku z powołaniem nowego organu regulacyjnego w strukturze polskiej administracji coraz częściej zaczynają się bowiem pojawiać wątpliwości dotyczące zakresu jego kompetencji, które niestety nie są jednoznacznie rozstrzygane przez obowiązujące przepisy. Wszystkie te zagadnienia zasługują na pogłębioną analizę, która została przedstawiona w niniejszym artykule.

Słowa kluczowe: Wody Polskie, regulacja, organ regulacyjny, gospodarka wodno-kanalizacyjna, taryfa wodno-ściekowa

WSTĘP

Wejście w życie ustawy z dnia 20 lipca 2017 roku Prawo wodne¹ miało przede wszystkim na celu wdrożenie postanowień dyrektywy 2000/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2000 roku² (tak zwanej ramowej dyrektywy wodnej), która ustanawia ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej. Zaimplementowanie postanowień dyrektywy gruntownie

¹ Ustawa z dnia 20 lipca 2017 roku Prawo wodne, tekst jedn. Dz.U. z 2020 r. poz. 310 ze zm. (dalej: prawo wodne, ustawa Prawo wodne).

² Dyrektywa 2000/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2000 roku ustanawiająca ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej, Dz.U. L 327 z 22.12.2000 r. (dalej: ramowa dyrektywa wodna).

przeorganizowało sposób gospodarowania wodami w Polsce. Powstała przy tym całkowicie nowa struktura odpowiedzialna za funkcjonowanie gospodarki wodnej — Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie (dalej: PGW WP, Wody Polskie) — która prowadzi działania z zakresu ochrony przed powodzią i suszą oraz ochrony jakości zasobów wodnych, wykonuje także prawa właścicielskie w stosunku do wód publicznych będących własnością Skarbu Państwa, nalicza i pobiera opłaty za usługi wodne oraz wydaje w drodze decyzji administracyjnych zgody wodnoprawne.

Głównym celem utworzenia PGW WP była centralizacja w ramach jednej instytucji większości zadań i kompetencji związanych z gospodarowaniem i zarządzaniem wodami na terenie naszego kraju. To jednak nie wszystkie zmiany, jakie zaszły w obszarze gospodarki wodno-kanalizacyjnej. Na mocy przepisów znowelizowanej ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę³ powołany został nowy organ regulacyjny — właściwy w sprawach gospodarki wodno-kanalizacyjnej — jest to dyrektor regionalnego zarządu gospodarki wodnej Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie. Pojawienie się nowego organu regulacyjnego w strukturze polskiej administracji publicznej jest doniosłym wydarzeniem, zasługującym na pogłębioną analizę, która zostanie przedstawiona w niniejszym artykule.

1. POZYCJA PRAWNA I STRUKTURA WÓD POLSKICH

Wody Polskie są państwową osobą prawną w rozumieniu art. 9 pkt 14 ustawy o finansach publicznych⁴. Minister właściwy do spraw gospodarki wodnej nadaje PGW WP w drodze rozporządzenia status, w którym określa jego strukturę i organizację wraz z obszarem działania⁵. Wody Polskie mają bardzo rozbudowany schemat organizacyjny, na który składają się następujące jednostki:

- Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej z siedzibą w Warszawie,
- regionalne zarządy gospodarki wodnej,
- zarządy zlewni,
- nadzory wodne.

Wszystkie z wymienionych jednostek mają przypisane konkretne zadania i kompetencje, cała wieloszczeblowa struktura Wód Polskich opiera się na hie-

³ Ustawa z dnia 7 czerwca 2001 roku o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, tekst jedn. Dz.U. z 2020 r. poz. 2028 (dalej: ustawa o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę).

⁴ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych, tekst jedn. Dz.U. z 2021 r. poz. 305. Nadanie Wodom Polskim statusu państwowej osoby prawnej jest istotną zmianą w stosunku do poprzednio obowiązujących w tym zakresie przepisów, ponieważ do tej pory podmioty odpowiedzialne za gospodarkę wodną od strony administracji rządowej były jednostkami budżetowymi Skarbu Państwa.

⁵ Zob. art. 239 ust. 4 ustawy Prawo wodne.

rarchicznym podporządkowaniu i zależności organów niższego szczebla od tych wyższego szczebla.

Krajowemu Zarządowi Gospodarki Wodnej (dalej: KZGW) — jako jednostce centralnej — przypisano zadania o wymiarze ogólnokrajowym. Do obowiązków KZGW należy zwłaszcza przygotowywanie wszelkiego rodzaju projektów, planów, programów, ocen ryzyka i zestawów celów środowiskowych związanych z gospodarką wodną, zagrożeniami powodziowymi oraz suszą czy ustalanie przebiegu granic obszarów dorzeczy, granic regionów wodnych i granic zlewni⁶.

Regionalne zarządy gospodarki wodnej (dalej: RZGW) zajmują się przede wszystkim wydawaniem niektórych pozwoleń wodnoprawnych⁷, zgód wodnoprawnych czy też ocen wodnoprawnych, opiniują i uzgadniają projekty niektórych aktów prawa miejscowego⁸, współuczestniczą w zapewnianiu ochrony ludności i mienia przed powodzią oraz przeciwdziałaniu skutkom suszy na poziomie regionów wodnych.

Z kolei zarządy zlewni z racji przyznaných zakresów działania uznawane są w literaturze przedmiotu za najbardziej operacyjną jednostkę Wód Polskich⁹. Zarządy zlewni mają za zadanie prowadzenie spraw dotyczących opłat za usługi wodne. Zajmują się również wydawaniem pozwoleń wodnoprawnych przewidzianych w przepisach ustawy. Co ciekawe, to na tym szczeblu struktury PGW WP odbywa się planowanie i prowadzenie inwestycji z zakresu gospodarki wodnej, w tym poprzez pełnienie funkcji inwestora albo inwestora zastępczego. Zarządy zlewni przede wszystkim programują, planują i nadzorują wykonywanie urządzeń melioracji wodnych ze środków Skarbu Państwa i przy udziale właścicieli nieruchomości, na które urządzenia wywierają korzystny wpływ¹⁰.

Ostatnie w tej strukturze usytuowane są nadzory wodne, które przyjmują wnioski i prowadzą sprawy dotyczące zgłoszeń wodnoprawnych. Do ich zadań należy utrzymanie i eksploatacja urządzeń wodnych, zapewnienie oznakowania szlaków żeglownych na śródlądowych drogach wodnych czy też dbanie o stan techniczny urządzeń i budowli wodnych.

⁶ Zob. art. 240 ust. 2 ustawy Prawo wodne.

⁷ Zob. art. 397 ust. 3 pkt 1 ustawy Prawo wodne.

⁸ Takie jak uchwały w sprawie sezonu kąpielowego.

⁹ Por. M. Białek *et al.*, *Konstruowanie i zatwierdzanie taryf dla wody i ścieków*, Warszawa 2019, Legalis.

¹⁰ Do ich zadań między innymi należy utrzymanie śródlądowych dróg wodnych, z wyłączeniem śródlądowych dróg wodnych o szczególnym znaczeniu transportowym. Zarządy zlewni są właściwe także w sprawach urządzeń wodnych i na przykład ich legalizacji. Do nich zwracają się gminy w celu uzgodnienia uchwał powołujących aglomeracje na potrzeby krajowego programu oczyszczania ścieków. Wśród najistotniejszych zadań nadzorów wodnych, z punktu widzenia adresatów działań Wód Polskich, należy wymienić możliwość przyjmowania wniosków o wydanie zgód wodnoprawnych oraz innych decyzji przewidzianych w prawie wodnym, także gdy właściwe są inne jednostki organizacyjne Wód Polskich.

2. CHARAKTERYSTYKA POLSKICH ORGANÓW REGULACYJNYCH

Głównym powodem powołania do życia polskich organów regulacyjnych było przystąpienie Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej i poprzedzający ją proces przyjęcia dorobku prawnego Wspólnot Europejskich, czyli tak zwanego *acquis communautaire*. Dostosowując polskie przepisy do wymogów wynikających z dyrektyw unijnych dotyczących wspólnego rynku i polityki gospodarczej, polski ustawodawca wprowadził liczne zmiany w obowiązujących przepisach. Jedną z nich było powołanie nowej kategorii organów, mianowicie organów regulacyjnych, które działają w obszarze danego rynku lub jego wyodrębnionej części. Organy regulacyjne uznawane są za pewien rodzaj czy podkategorię organów administracji publicznej. Jak każdy organ mają przydzielone na podstawie prawa zadania i kompetencje oraz wyodrębnioną strukturę organizacyjną. To, co dla nich charakterystyczne, to rodzaj prowadzonych postępowań i stosowane przez nie formy działania.

Zakres działania i kompetencje organów regulacyjnych realizowane są w sferze, której nadano nazwę „sprawa regulacyjna”. Rozumiana jest ona znaczenie szerzej niż klasyczna sprawa administracyjna rozstrzygana przez organ administracji publicznej w drodze decyzji administracyjnej. W definicji sprawy regulacyjnej oprócz możliwości kształtowania sytuacji prawnej drogą aktów władczych i jednostronnych mieści się bowiem cały katalog przewidzianych prawem form działania podejmowanych przez organy regulacyjne na podstawie stosownego upoważnienia ustawowego, które łączy wspólny cel, jakim jest oddziaływanie na zachowania uczestników rynku oraz ochrona pewnych wartości, którym proces pełnej konkurencji zagraża¹¹.

Wszystkie organy regulacyjne mają pewne cechy szczególne, które odróżniają je od pozostałych podmiotów administracji publicznej. W większości dotychczasowych regulacji powoływano jeden ogólnokrajowy organ regulacyjny dla danego sektora gospodarki, na przykład Prezes Urzędu Regulacji Energetyki realizuje zadania z zakresu regulacji gospodarki paliwami i energią oraz promowania konkurencji¹². W głównej mierze są to centralne organy administracji rządowej,

¹¹ M. Banasik, *Administracyjnoprawne formy działań regulacyjnych niezależnych organów administracji publicznej*, Warszawa 2019, Legalis.

¹² Art. 21 ust. 1 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 roku Prawo energetyczne, tekst jedn. Dz.U. z 2021 r. poz. 234 ze zm. Podobnie wyglądają regulacje dotyczące pozostałych organów regulacyjnych; na przykład Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej jest organem regulacyjnym w dziedzinie rynku usług telekomunikacyjnych i pocztowych (art. 190 ust. 1 ustawy z dnia 16 lipca 2004 roku Prawo telekomunikacyjne, tekst jedn. Dz.U. z 2020 r. poz. 374 ze zm.), a Prezes Urzędu Transportu Kolejowego jest krajowym regulatorem transportu kolejowego w rozumieniu przepisów Unii Europejskiej z zakresu bezpieczeństwa, interoperacyjności i regulacji transportu kolejowego (art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 28 marca 2003 roku o transporcie kolejowym, tekst jedn. Dz.U. z 2020 r. poz. 1043 ze zm.).

powoływane przez Prezesa Rady Ministrów w drodze konkurencyjnego i otwartego naboru na pięcioletnią kadencję¹³.

Jedną z najczęściej prezentowanych i podnoszonych w literaturze przedmiotu cech szczególnych organów regulacyjnych jest ich niezależność¹⁴, która oznacza całkowity lub częściowy brak podległości organów regulujących względem innych organów władzy wykonawczej¹⁵ oraz brak powiązań z adresatami działań, co zapewnia ich bezstronność¹⁶. Ważnym aspektem niezależności jest obsada stanowisk kierowniczych organu regulacyjnego przez osoby dysponujące odpowiednimi kwalifikacjami personalnymi i merytorycznymi. Dodatkowo jako przejaw niezależności regulatorów należy wskazać ich niezależność finansową oraz możliwość korzystania przez te organy z niezależnych ciał konsultacyjnych¹⁷. Kolejną cechą polskich organów regulacyjnych jest ich specjalizacja, która polega na powierzeniu im funkcji regulacyjnej w odniesieniu do konkretnego obszaru stosunków gospodarczych. Podstawowym instrumentem prawnym wykorzystywanym przez te organy w ich działalności regulacyjnej jest decyzja administracyjna, która bardzo często przybiera formę decyzji ustalającej dostęp do dóbr i usług lub decyzji taryfowej. Oczywiście nie są to wszystkie prawne formy ich działania, jednak te należą do najbardziej charakterystycznych. Oprócz wykorzystywania wskazanych instrumentów organy regulacyjne mogą także nakładać kary pieniężne, rozstrzygać spory, opiniować oraz prowadzić działalność kontrolną i informacyjną¹⁸.

Organy regulacyjne zajmują obecnie niezwykle ważne miejsce w strukturze administracji publicznej. Należy zaznaczyć, że cele regulacji nakierowane są na realizację dobra wspólnego przez zapewnienie ciągłości i powszechności świadczenia usług publicznych. W konsekwencji wymusza to zmiany w strukturze organizacyjnej, które prowadzą do wyodrębnienia nowego typu organów¹⁹. Regulacja jako jedno z administracyjnych zadań państwa pojawiła się na tle procesu liberalizacji tak zwanych infrastrukturalnych sektorów gospodarki (takich jak energetyka sieciowa, telekomunikacja, kolejnictwo czy poczta). W przypadku regulacji mamy do czynienia ze szczególną odpowiedzialnością państwa za zapewnienie utrzymania konkurencji oraz zaspokojenie potrzeb bytowych mieszkańców przez zagwarantowanie im usług użyteczności publicznej²⁰. Waldemar Hoff zauważa, że

¹³ Wyjątek w tym zakresie dotyczy Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, który obecnie nie ma określonej ustawowo kadencji.

¹⁴ Szerzej na ten temat zob. W. Hoff, *Prawny model regulacji sektorowej*, Warszawa 2008, s. 153–221; por. S. Stwora, *Niezależne organy administracji*, Warszawa 2012.

¹⁵ S. Stwora, *op. cit.*, s. 62.

¹⁶ *Ibidem*, s. 68.

¹⁷ W. Hoff, *op. cit.*, s. 217 n.; por. M. Szydło, *Krajowy parlament jako regulator sektorów sieciowych*, Warszawa 2013, s. 80 n.

¹⁸ Szerzej na temat form działalności regulacyjnej zob. M. Banasik, *op. cit.*

¹⁹ R. Stasikowski, *Transport kolejowy. Analiza administracyjnoprawna*, Warszawa 2013, s. 230.

²⁰ K. Jaroszyński, M. Wierzbowski, *Organy regulacyjne*, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 6. *Podmioty administrujące*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2011, s. 306–307.

podstawowym celem regulacji w poddanych jej sektorach gospodarki jest władcze równoważenie zniekształceń konkurencji spowodowanych obecnością monopolu naturalnego lub innej formy dominacji rynkowej, zwłaszcza w sektorach infrastrukturalnych²¹. Jest ona stosowana, gdy środki ochrony konkurencji okazują się niewystarczające, i realizowana właściwą sobie metodą przy zachowaniu niezależności organu regulacyjnego²².

3. REGULACJA RYNKU WODNO-KANALIZACYJNEGO

Ustawa o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę określa zadania Wód Polskich jako regulatora rynku wodno-kanalizacyjnego. Należą do nich:

- opiniowanie regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków;
- zatwierdzanie taryf za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków;
- rozstrzyganie sporów między przedsiębiorstwami wodociągowo-kanalizacyjnymi a odbiorcami usług;
- wymierzanie kar pieniężnych między innymi za zawyżanie cen lub stawek opłat za dostarczanie wody i odprowadzanie ścieków ustalonych w zatwierdzonych przez organ regulacyjny taryfach;
- zbieranie i przetwarzanie informacji dotyczących przedsiębiorstw wodociągowo-kanalizacyjnych, szczególnie obliczanie średnich cen dostaw wody i odbioru ścieków oraz publikowanie informacji o tych cenach;
- sporządzanie i publikowanie raportów dotyczących warunków wykonywania działalności w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków²³.

Głównym mechanizmem oddziaływania Wód Polskich na zachowania podmiotów regulowanych jest zatwierdzanie taryf — to właśnie zatwierdzanie ustalonej taryfy lub odmowa jej zatwierdzenia jest przykładem wpływu na rynek. Jedną z reguł, jakie wprowadza ustawa o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę, jest zasada ochrony interesów odbiorców usług, z uwzględnieniem wymagań ochrony środowiska i optymalizacji kosztów²⁴. Jest to istotny przepis z punktu widzenia Wód Polskich, ponieważ ich najważniejszym zadaniem jako organu regulacyjnego jest zagwarantowanie odbiorcom końcowym jak najprzystępniejszych cen za wodę i odbiór ścieków przy jednoczesnym wliczeniu uzasadnionych kosztów ponoszonych przez przedsiębiorstwa wodno-kanalizacyjne. Chodzi przede wszystkim o koszty związane z ujęciem i poborem wody, eksploatacją czy utrzymaniem oraz rozbudową urządzeń wodociągowych i urządzeń kanalizacyjnych.

²¹ W. Hoff, *op. cit.*, s. 13.

²² *Ibidem*.

²³ Art. 27a ust. 3 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę.

²⁴ Art. 1 pkt 1c ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę.

Zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków jest zadaniem własnym gminy. Rada gminy na podstawie projektów regulaminów dostarczania wody i odprowadzania ścieków opracowanych przez przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjne przygotowuje projekt regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków oraz przekazuje go do zaopiniowania Wodom Polskim jako organowi regulacyjnemu. Organ regulacyjny opiniuje projekt regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków w zakresie zgodności z przepisami ustawy i wydaje — w drodze postanowienia, na które służy zażalenie — opinię nie później niż w terminie miesiąca od dnia doręczenia tego projektu. Mamy tutaj do czynienia z pierwszym mechanizmem, jaki przysługuje Wodom Polskim w zakresie regulacji rynku. Następnie przedsiębiorstwo wodno-kanalizacyjne ustala ceny za zaopatrzenie w wodę i odprowadzanie ścieków, a propozycje wyznaczonych przez siebie cen składa we wniosku taryfowym do Wód Polskich, które oceniają, czy zaproponowane opłaty są uzasadnione. Jeśli ustalone przez przedsiębiorstwo ceny są zbyt wysokie, Wody Polskie mogą wydać decyzję odrzucającą dany wniosek taryfowy; jeśli natomiast opłaty są uzasadnione kosztami, jakie przedsiębiorstwo ponosi — wniosek jest zatwierdzany.

Jednym z głównych zadań Wód Polskich jako regulatora rynku wodno-kanalizacyjnego jest ochrona obywateli przed nieuzasadnionym wzrostem cen za wodę i odprowadzanie ścieków poprzez regulowanie cen zaproponowanych przez przedsiębiorstwa wodno-kanalizacyjne. Przedsiębiorstwa wodno-kanalizacyjne określają taryfę na okres trzech lat, dlatego gdy występują o podniesienie opłat za wodę i odbiór ścieków dla mieszkańców danej gminy, Wody Polskie badają i oceniają zasadność takiej podwyżki. Jeżeli podwyżka cen nie wynika z optymalizacji kosztów, jakie ponosi przedsiębiorstwo, wówczas Wody Polskie wydają decyzję negatywną i wstrzymują taką podwyżkę lub zobowiązują gminy do pokrycia jej części w taki sposób, żeby odbiorca końcowy jej nie odczuł. Najistotniejszym zadaniem Wód Polskich jako regulatora jest bowiem ochrona każdego obywatela, do którego dostarczana jest woda i od którego odbierane są ścieki, przed nieuzasadnionym wzrostem opłat za te usługi, ponieważ dostęp do wody jest jednym z podstawowych praw człowieka.

We wcześniej obowiązującym stanie prawnym to rada gminy zatwierdzała wnioski taryfowe przygotowane przez przedsiębiorstwa wodno-kanalizacyjne, których w większości przypadków była jednocześnie właścicielem. Mieliśmy zatem do czynienia z gminą niejako w podwójnej roli: właściciela przedsiębiorstwa (dostawcy usługi) i reprezentanta mieszkańców (odbiorcy usługi). Nie było więc podmiotu zewnętrznego, który mógłby skontrolować, czy ceny nie są dla mieszkańców zawyżone i czy są adekwatne do ponoszonych przez przedsiębiorstwa kosztów. Dlatego wprowadzenie na rynek zewnętrznego, niezależnego regulatora należy oceniać jak najbardziej pozytywnie. Chociaż była to wymagająca zmiana zarówno dla gmin, jak i nowo powstałego, w tamtym momencie nie końca ukształtowanego organu.

Powołanie regulatora zewnętrznego, jakim są Wody Polskie, zaowocowało urealnieniem i ustabilizowaniem opłat za usługi wodociągowo-kanalizacyjne oraz rozpoczęciem ochrony odbiorców usług przed nieuzasadnionym wzrostem cen. Chroniąc odbiorcę końcowego, PGW WP chroni jednocześnie gminy, które w większości przypadków pełnią funkcję właścicielską w stosunku do przedsiębiorstw wodno-kanalizacyjnych. Dopłacanie do niezasadnie zawyżanych cen za wodę i odprowadzanie ścieków wpływa bowiem negatywnie na finanse samorządów, które mogłyby przeznaczyć te pieniądze na inne cele.

Zatwierdzanie lub nie przez Wody Polskie taryf zaproponowanych przez przedsiębiorstwa wodno-kanalizacyjne jest więc informacją dla gmin, na ile przedsiębiorstwa te potrafią zoptymalizować koszty swojej działalności. Przedsiębiorstwa, określając wysokość opłat, muszą brać pod uwagę regulacje zawarte w rozporządzeniu Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej, które ustala szczegółowe sposoby wyznaczania taryf²⁵. Zgodnie z tymi przepisami przedsiębiorca powinien uwzględnić w taryfie koszty swojej działalności związanej ze zbiorowym zaopatrzeniem w wodę i zbiorowym odprowadzaniem ścieków. Ustalając te koszty, nie może jednak w nieuzasadniony sposób podnosić cen. Przedsiębiorca wodno-kanalizacyjny nie może także pokrywać kosztów usług dotyczących jednego rodzaju prowadzonej działalności gospodarczej (lub jednej z taryfowych grup odbiorców) przychodami pochodzącymi z innego rodzaju prowadzonej działalności gospodarczej (lub od innej taryfowej grupy odbiorców usług) — niedozwolone jest tak zwane subsydiowanie skośne. Mieszkaniec danej gminy, któremu dostarczana jest woda, musi ponosić koszty jej dostarczenia, jednak opłaty za tę usługę nie mogą być wygórowane.

Istnieją także koszty, których Wody Polskie nie mogą zakwestionować, a które mają znaczący wpływ na wysokość opłat za wodę i odbiór ścieków. Są to koszty wynagrodzeń w danym przedsiębiorstwie wodno-kanalizacyjnym oraz koszty związane z prowadzonymi lub planowanymi przez przedsiębiorstwo inwestycjami. Kontrolę nad tymi wydatkami sprawuje jednak właściciel przedsiębiorstwa, czyli w przeważającej większości przypadków gmina lub miasto.

Kolejnym zadaniem Wód Polskich jako regulatora rynku jest rozstrzygnięcie sporów między przedsiębiorstwami wodno-kanalizacyjnymi a odbiorcami usług. Pozycja ustrojowa, jaką zajmują Wody Polskie, a przede wszystkim niezależność od samorządu terytorialnego i jego jednostek, ma zapewnić obiektywne podejście do tematu i rozstrzygnięcia sporów. Jednak nie wszystkie spory będą podlegały jurysdykcji organu regulacyjnego. Ustawa o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę w art. 27e doprecyzowuje, że regulator właściwy jest tylko w sprawach, w których przedsiębiorstwo wodociągowe:

²⁵ Rozporządzenie Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej z dnia 27 lutego 2018 roku w sprawie określania taryf, wzoru wniosku o zatwierdzenie taryfy oraz warunków rozliczeń za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków, Dz.U. poz. 472.

- odmawia zawarcia umowy o zaopatrzenie w wodę lub odprowadzenie ścieków,
- odcina dostawę wody,
- zamyka przyłącza kanalizacyjne,
- odmawia przyłączenia do sieci mimo spełnienia warunków takiego przyłączenia.

W praktyce najczęściej mamy do czynienia ze sporami dotyczącymi zawarcia umowy lub przyłączenia do sieci. W przypadku sporów o zawarcie umowy zazwyczaj problemem nie jest nieistnienie samej umowy czy odmowa jej zawarcia, ale jej treść i ustalony w umowie sposób rozliczania. Spory, które dotyczą świadczenia usług (wykonywania umowy), mają charakter cywilnoprawny, co oznacza, że regulator nie ma ustawowych kompetencji do ich rozstrzygnięcia. Wody Polskie będą właściwe tylko w sytuacji, gdy przedsiębiorstwo wodno-kanalizacyjne odmawia zawarcia umowy. W sprawach spornych dotyczących treści samej umowy lub jej realizacji właściwy będzie sąd cywilny. Takie rozwiązanie powoduje, że odbiorcom usług, będącym w znacznym stopniu konsumentami, trudniej dochodzić swoich praw. Wody Polskie jako organ regulacyjny powinny tymczasem chronić słabszych uczestników rynku, w tym przypadku konsumentów, na przykład poprzez kontrolę wzorów umów i badanie, czy nie występują w nich klauzule abuzywne. Należy pamiętać, że na terenie naszego kraju codziennie podpisywane są setki, jeżeli nie tysiące takich umów i to zarówno z konsumentami, jak i przedsiębiorcami.

Przed powstaniem PGW WP do 2018 roku z przepisów jasno wynikało, że to organ antymonopolowy, czyli w tym przypadku Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, sprawował nadzór nad treścią tych umów. Wydanych zostało wiele decyzji dotyczących narzucania uciążliwych warunków umów czy też stosowania w umowach zawieranych z konsumentami niedozwolonych postanowień umownych. Mieliśmy do czynienia z licznymi decyzjami Prezesa UOKiK w tym zakresie²⁶. Mimo to nadal we wzorcach umów stosowanych przez

²⁶ Na przykład: 1. Decyzja Prezesa UOKiK z dnia 31 grudnia 2015 roku, nr RGD-12/2015, sygn. RGD-411/6/14/15/IW — sprawa dotyczyła narzucenia osobom ubiegającym się o przyłączenie nieruchomości do sieci wodociągowej i/lub kanalizacyjnej uciążliwych i przynoszących nieuzasadnione korzyści warunków umów przyłączenia nieruchomości do gminnej sieci wodociągowej i/lub kanalizacyjnej poprzez zobowiązanie — w zamian za umożliwienie przyłączenia do sieci — osób zamierzających wybudować z własnych środków finansowych odcinki tejsze sieci do: a) zrzeczenia się wszelkich praw i roszczeń, poza określonymi w zawieranej umowie przyłączenia, które tym osobom przysługują lub będą przysługiwać w związku z budową sieci, szczególnie roszczenia o zwrot kosztów poniesionych na budowę urządzeń określonych w umowie; b) nieodpłatnego lub za jednorazowym wynagrodzeniem w wysokości 1 złotego przekazania wybudowanych odcinków wskazanej sieci na majątek gminy; c) wyrażenia zgody na nieodpłatne ustanowienie służebności przesyłu, o której mowa w art. 3051 i n. kodeksu cywilnego. 2. Decyzja Prezesa UOKiK z dnia 28 listopada 2017 roku, nr RWR-9/2017, sygn. RWR-411-1/17/JB — sprawa dotyczyła narzucenia kontrahentom uciążliwych warunków umów odpłatnego przekazania sieci wodociągowej i/lub kanalizacyjnej, przynoszących przedsiębiorstwu wodno-kanalizacyjnemu nieuzasadnione korzyści w drodze posługiwania się w treści dokumentów postanowieniem umownym, zgodnie z którym osoby ubiegające

przedsiębiorstwa wodno-kanalizacyjne mogą znajdować się niezgodne z przepisami postanowienia, a w świetle aktualnie obowiązujących przepisów niełatwo stwierdzić, który z organów powinien się tą kwestią zajmować. Wody Polskie jako regulator rynku wodno-kanalizacyjnego powinny reagować w przypadku narzucania odbiorcom uciążliwych, niezgodnych z obowiązującymi przepisami warunków umów stosowanych na tym rynku. Do zadań organu powinno należeć, tak jak w przypadku regulaminów dostawy wody i odprowadzania ścieków, również sprawdzanie wzorców wszystkich typów umów stosowanych przez przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjne. Ponadto do obowiązków Wód Polskich jako organu regulacyjnego należy opiniowanie projektów regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków w zakresie zgodności z przepisami ustawy. Należy przy tym podkreślić, że regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków jest aktem prawa miejscowego, określającym prawa i obowiązki przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego oraz odbiorców usług, w tym:

1. minimalny poziom usług świadczonych przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne w zakresie dostarczania wody i odprowadzania ścieków;
2. warunki i tryb zawierania umów z odbiorcami usług;
3. sposób rozliczeń na podstawie cen i stawek opłat ustalonych w taryfach;
4. warunki przyłączania do sieci;
5. warunki techniczne określające możliwości dostępu do usług wodociągowo-kanalizacyjnych;
6. sposób dokonywania przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne odbioru wykonanego przyłącza;
7. sposób postępowania w przypadku niedotrzymania ciągłości usług i odpowiednich parametrów dostarczanej wody i wprowadzanych do sieci kanalizacyjnej ścieków;
8. standardy obsługi odbiorców usług, w tym sposoby załatwiania reklamacji oraz wymiany informacji dotyczących przede wszystkim zakłóceń w dostawie wody i odprowadzaniu ścieków;
9. warunki dostarczania wody na cele przeciwpożarowe²⁷.

się o przyłączenie oświadczając, że ustanowią na rzecz przedsiębiorcy — na nieruchomości, przez którą przebiega sieć — nieodpłatną służebność przesyłu, z równoczesnym zobowiązaniem tych osób do poniesienia kosztów związanych z ustanowieniem tejże służebności przesyłu. 3. Decyzja Prezesa UOKiK z dnia 20 października 2017 roku, nr RKR 7/2017, sygn. RKR-411-2(10)/17(BR) — sprawa dotyczyła pobierania przez przedsiębiorcę opłaty za wodę w wysokości ustalonej w taryfie nawet w przypadku dostawy wody o pogorszonej jakości. 4. Decyzja Prezesa UOKiK z dnia 17 lipca 2018 roku, nr RGD-3/2018, sygn. RGD-411-8/12/IW — sprawa dotyczyła narzucania odbiorcom usług uciążliwych i przynoszących nieuzasadnione korzyści warunków umów przez stosowanie w nich postanowień, zgodnie z którymi: „1) Zakład nie ponosi odpowiedzialności odszkodowawczej za przerwy w dostawie wody i odbiorze ścieków spowodowane: a) brakiem wody na ujęciu, [...] f) przerwami w zasilaniu energetycznym urządzeń wodnych i kanalizacyjnych [...]”.

²⁷ Art. 19 ust. 5 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę.

Zadaniem Wód Polskich jako regulatora rynku wodno-kanalizacyjnego jest w tym wypadku niedopuszczanie do uchwalania regulaminów, w których znajdują się postanowienia niezgodne z prawem. Inne organy nie mają uprawnień do analizowania dokumentów, które zostały zaakceptowane przez regulatora, a tym bardziej do ich kwestionowania. Dlatego też to PGW WP w ramach swoich uprawnień wynikających z art. 27a ust. 3 pkt 2 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu, to jest rozstrzygania sporów między przedsiębiorstwami wodociągowo-kanalizacyjnymi a odbiorcami usług, powinno reagować na niezgodne z przepisami zapisy wzorców umów, mając na uwadze, że w dużej mierze może to być następstwo takich zapisów w regulaminach.

Co jednak w sytuacji, gdy spór między przedsiębiorcą a odbiorcą usług wynika z postanowienia nieznajdującego odzwierciedlenia w regulaminie? Racjonalne wydaje się stanowisko, że i tego typu spory powinny być rozstrzygane przez Wody Polskie, ponieważ po to powołano odrębny organ regulacyjny dla swoistego rynku, jakim jest rynek usług wodno-kanalizacyjnych. Nie wynika to jednak jednoznacznie z brzmienia przepisów, a — jak wspomniano wcześniej — pozostawienie tych kwestii pod jurysdykcją wyłącznie sądów cywilnych znacznie ograniczy ochronę odbiorców usług i utrudni im dochodzenie ich praw. Co ważne, w przypadku dostarczania wody mamy do czynienia ze swoistym monopolem przedsiębiorstw wodno-kanalizacyjnych, a dostęp do wody to jedno z podstawowych praw człowieka, które powinno podlegać szczególnej ochronie. Tej zaś nie zapewnimy w toku postępowania cywilnego, skuteczniejsza będzie ochrona sprawowana przez powołany do regulacji rynku i ochrony odbiorców końcowych organ regulacyjny.

Kolejnym bardzo często występującym na kanwie omawianej tematyki sporem między przedsiębiorcą wodno-kanalizacyjnym a odbiorcą usług jest spór o przyłączenie do sieci²⁸. W tym wypadku sprawa jest jeszcze bardziej skomplikowana niż w konfliktach z zakresu umów. Żeby przyłączenie do sieci było możliwe, muszą najpierw zostać spełnione warunki przyłączenia określone w gminnym regulaminie dostarczania wody oraz zaistnieć techniczne możliwości świadczenia usług. Jednym z elementów regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków są warunki przyłączenia do sieci — zarówno techniczne, jak i prawne. Zazwyczaj są one ujęte w osobnym rozdziale regulaminu²⁹. Są to uniwersalne

²⁸ Zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z dnia 14 października 2019 roku, sygn. II SA/Ke 507/19, LEX nr 2736101; wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 29 listopada 2017 roku, sygn. VII ACA 988/17, LEX nr 2477324; wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 10 czerwca 2015 roku, sygn. VI ACA 1477/14, LEX nr 1843238; wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 20 lutego 2019 roku, sygn. VII AGa 1747/18, [http://orzeczenia.waw.sa.gov.pl/content/\\$N/15450000003527_VII_AGa_001747_2018_Uz_2019-02-20_002](http://orzeczenia.waw.sa.gov.pl/content/$N/15450000003527_VII_AGa_001747_2018_Uz_2019-02-20_002) (dostęp: 16.10.2022).

²⁹ Zob. rozdział 5 uchwały nr XV/375/2019 Rady Miasta Stołecznego Warszawy z dnia 4 lipca 2019 roku w sprawie uchwalenia regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie m.st. Warszawy w sprawie gmin: Michałowice, Nieporęt, Raszyn, Serock, Wieliszew

zasady, do których musi się zastosować każdy zainteresowany przyłączeniem do sieci. Dowiemy się z nich między innymi o najbliższych możliwych miejscach włączenia do sieci, parametrach technicznych takiego miejsca oraz wymogach, jakie muszą zostać spełnione do zaprojektowania i następnie wybudowania przyłączy. Z kolei techniczne warunki to przede wszystkim sam fakt istnienia sieci lub możliwości jej wybudowania, ewentualnie rozbudowania. Dopiero w sytuacji gdy te dwie niezbędne przesłanki przyłączenia są spełnione, przede wszystkim wydane zostały techniczne warunki przyłączenia, a przedsiębiorstwo odmawia przyłączenia do sieci, można zwrócić się do regulatora o rozstrzygnięcie sporu. Dlatego musimy tutaj rozróżnić dwie sytuacje: odmowę przyłączenia do sieci oraz odmowę wydania warunków technicznych przyłączenia. Tylko w pierwszym przypadku (odmowie przyłączenia do sieci) możliwe będzie zwrócenie się do regulatora z wnioskiem o rozstrzygnięcie sporu. Organ nie jest bowiem uprawniony do orzekania o warunkach technicznych przyłączenia, a zatem nie może zmusić przedsiębiorstwa wodno-kanalizacyjnego do ich wydania. Niestety tego typu spory są najczęstsze, a ustawodawca nie przewidział możliwości ich rozstrzygania przez Wody Polskie. Wydanie warunków technicznych przyłączenia jest wyłączną kompetencją przedsiębiorstwa wodno-kanalizacyjnego i nie przybiera formy rozstrzygnięcia administracyjnego, od którego stronie przysługiwałoby odwołanie w toku postępowania administracyjnego³⁰.

4. WODY POLSKIE JAKO (NIETYPOWY) ORGAN REGULACYJNY

To, że Wody Polskie uzyskały status organu regulacyjnego, nie podlega wątpliwości. Wynika to z brzmienia art. 27a ust. 1 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę, który stanowi, że „organem regulacyjnym jest dyrektor regionalnego zarządu gospodarki wodnej Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie”. Może natomiast dziwić rozwiązanie ustawodawcy, który nadał Wodom Polskim status regulatora w ustawie o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę, a nie w samej ustawie Prawo wodne. Trzeba jednak podkreślić, że ustawa Prawo wodne i znowelizowane przepisy ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę weszły w życie w tym samym czasie.

oraz miast Piastów i Pruszków, Dz.Urz. Woj. Mazowieckiego poz. 9010; rozdział 5 uchwały nr XXXV/274/2021 Rady Gminy w Kozłowie z dnia 5 lutego 2021 roku w sprawie przyjęcia Regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie gminy Kozłowo, Dz.Urz. Woj. Warmińsko-Mazurskiego poz. 739; rozdział 5 uchwały nr VI/114/19 Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 21 marca 2019 roku w sprawie uchwalenia regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na obszarze Wrocławia, Dz.Urz. Woj. Dolnośląskiego poz. 2136.

³⁰ Zgodnie z regulacją zawartą w art. 19a ust. 1 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne jest obowiązane wydać warunki przyłączenia do sieci albo uzasadnić odmowę ich wydania.

Z kolei kiedy przyjrzymy się strukturze organizacyjnej samych Wód Polskich i umiejscowieniu w niej dyrektora regionalnego zarządu gospodarki wodnej, zobaczymy nietypowe rozwiązanie, niestosowane dotychczas w przypadku funkcjonowania polskich organów regulacyjnych. Aktualnie zgodnie z wprowadzonym przez ustawę Prawo wodne podziałem administracyjnym funkcjonuje jedenaście regionalnych zarządów gospodarki wodnej z siedzibami w: Białymstoku, Bydgoszczy, Gdańsku, Gliwicach, Krakowie, Lublinie, Poznaniu, Rzeszowie, Szczecinie, Warszawie i we Wrocławiu. Na czele każdego z nich stoi dyrektor, który kieruje pracą konkretnego zarządu. Dyrektora regionalnego zarządu oraz zastępców dyrektora regionalnego zarządu powołuje i odwołuje prezes Wód Polskich.

Pojawiają się tutaj pewne kwestie, nad którymi warto się zatrzymać. Przede wszystkim oznacza to, że na rynku funkcjonuje nie jeden, a jedenaście organów regulacyjnych. Dlatego bardzo istotne jest ustalenie właściwości miejscowej każdego z nich, która odpowiada umiejscowieniu siedzib regionalnych zarządów gospodarki wodnej Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie oraz zasadniczemu trójstopniowemu podziałowi terytorialnemu państwa³¹. W ustawie zawarto delegację dla ministra właściwego do spraw gospodarki wodnej do określenia w drodze rozporządzenia właściwości miejscowej dyrektorów RZGW w sprawach z zakresu zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków³². Stosowne rozporządzenie zostało wydane przez Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej³³, jego częścią jest załącznik w formie tabeli, w której każda gmina została przypisana do konkretnego dyrektora RZGW. W praktyce możemy mieć jednak do czynienia z sytuacją, kiedy przedsiębiorca wodno-kanalizacyjny będzie podlegał pod właściwość różnych dyrektorów RZGW, na przykład jeśli będzie miał odbiorców z kilku gmin (szczególnie może to dotyczyć gmin położonych na granicy obszarów dorzeczy). Skoro mamy aż jedenaście organów regulacyjnych, a każdy z nich jest niezależny i samodzielny, to możemy spotkać się z sytuacją, kiedy to w podobnych przedmiotowo i zakresowo sprawach będą wydawane zupełnie inne rozstrzygnięcia. Nie jest to co prawda nic nadzwyczajnego, podobnie ma się sprawa w przypadku innych organów administracji publicznej, jako przykład można tutaj podać Regionalne Izby Obrachunkowe. Po raz pierwszy mamy jednak do czynienia z takim rozwiązaniem zastosowanym w stosunku do organu regulacyjnego.

Kolejnym dość zaskakującym faktem jest to, że regionalnego dyrektora RZGW powołuje i odwołuje prezes Wód Polskich. Z jednej strony jest to zrozumiałe z uwagi na strukturę i budowę organizacyjną PGW WP, jednak skutkuje to tym, że organ regulacyjny, który z założenia powinien być samodzielny i niezależ-

³¹ Art. 27a ust. 2 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę.

³² Art. 27d ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę.

³³ Rozporządzenie Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej z dnia 9 marca 2018 roku w sprawie właściwości miejscowej dyrektorów regionalnych zarządów gospodarki wodnej Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie w sprawach z zakresu zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków, Dz.U. poz. 510.

ny, podlega służbowo innemu organowi. W praktyce może to znacząco wpływać na jego niezależność albo nawet powodować jej zupełny brak. Dlatego też takie rozwiązanie budzi duże kontrowersje — czy można bowiem w tej sytuacji uznać, że mamy do czynienia z niezależnym organem regulacyjnym?

WNIOSKI

Do 2018 roku zadania i kompetencje związane z zarządzaniem gospodarką wodną na terenie naszego kraju były realizowane przez różne organy administracji publicznej. Ramowa dyrektywa wodna zobowiązała tymczasem Polskę do przeprowadzenia reformy gospodarki wodnej. W związku z tym w lipcu 2017 roku znowelizowano ustawę Prawo wodne i powołano Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie, które stało się głównym podmiotem odpowiedzialnym za gospodarowanie wodami na terenie całego kraju. Do jego zadań należy między innymi ochrona przed powodzią i suszą, zarządzanie środowiskiem wodnym czy świadczenie usług wodnych. Oprócz tego Wody Polskie zostały ustanowione nowym regulatorem cen za usługi zbiorowego dostarczania wody i zbiorowego odprowadzania ścieków. Obowiązkiem Wód Polskich jako regulatora jest ochrona przed nieuzasadnionym wzrostem cen za te usługi. Ponadto zgodnie z ramową dyrektywą wodną środki z tytułu dostarczania wody czy odbierania wody powinny pozostawać w systemie i być przeznaczane na inwestycje związane z gospodarowaniem wodą na danym obszarze. Zadaniem PGW WP jest racjonalizowanie opłaty za wodę i ścieki oraz pilnowanie, aby opłaty za te usługi nie uderzały zbyt mocno w budżet przeciętnego obywatela.

Powołanie do życia organu regulacyjnego w obszarze rynku wodno-kanalizacyjnego było działaniem uzasadnionym i koniecznym. Jednak pewne wątpliwości nasuwają się odnośnie do zakresu jego kompetencji, to jest rozstrzygania sporów z przedsiębiorstwem wodno-kanalizacyjnym czy możliwości kontroli wzorców umów stosowanych w obrocie masowym przez przedsiębiorstwa wodno-kanalizacyjne. Przepisy nie rozstrzygają jednoznacznie tych zagadnień, co wpływa bardzo negatywnie na ochronę odbiorców usług. Dlatego też kwestie te powinny być jak najszybciej doregulowane przez ustawodawcę. Poza doprecyzowaniem już istniejących przepisów tak, aby nie budziły wątpliwości, warto byłoby również zastanowić się nad rozszerzeniem jurysdykcji Wód Polskich w obszarze rynku wodno-kanalizacyjnego, ponieważ przewidziana przepisami ochrona odbiorców usług może w praktyce okazać się niewystarczająca.

POLISH WATERS AS A REGULATOR OF THE WATER AND SEWAGE MARKET

Summary

As a result of the amendment to the Water Law Act, a completely new institution was established, responsible for the functioning of water management in our country — The State Water Holding Polish Waters. The reason for the creation of Polish Waters was centralizing most of the tasks and competences related to water management in the country within one institution. In addition, Polish Waters obtained the status of a regulatory authority in the water and sewage market whose most important tasks include the approval of water and legal tariffs. The aim of the article is to investigate the impact of Polish Waters on the functioning of the water and sewage market and to analyze the mechanisms influencing the behavior of regulated entities in terms of their effectiveness. Due to the emergence of a new regulatory authority in the structure of the Polish administration, doubts about the scope of its competences are beginning to appear more and more often. Unfortunately, they are not unequivocally resolved by the applicable regulations. All these issues deserve an in-depth analysis which will be presented in this article.

Keywords: Polish Waters, regulation, regulatory authority, water and sewage management, water and sewage tariff

BIBLIOGRAFIA

- Banasik M., *Administracyjnoprawne formy działań regulacyjnych niezależnych organów administracji publicznej*, Warszawa 2019, Legalis.
- Białek M., Grabarczyk T., Hawro M., Michalski P., *Konstruowanie i zatwierdzanie taryf dla wody i ścieków*, Warszawa 2019, Legalis.
- Hoff W., *Prawny model regulacji sektorowej*, Warszawa 2008.
- Jaroszyński K., Wierzbowski M., *Organy regulacyjne*, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 6. *Podmioty administrujące*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2011.
- Stasikowski R., *Transport kolejowy. Analiza administracyjnoprawna*, Warszawa 2013.
- Stwora S., *Niezależne organy administracji*, Warszawa 2012.
- Szydło M., *Krajowy parlament jako regulator sektorów sieciowych*, Warszawa 2013.