

# Strona postępowania w procedurze ustalania opłat za usługi wodne



## Marcin Sobota

Doktor nauk prawnych, adiunkt  
w Katedrze Architektury Krajobrazu  
na Wydziale Inżynierii Kształtowania  
Środowiska i Geodezji Uniwersytetu  
Przyrodniczego we Wrocławiu

✉ [marcin.sobota@upwr.edu.pl](mailto:marcin.sobota@upwr.edu.pl)

<https://orcid.org/0000-0002-5126-7472>

## Party to the Procedure for Setting Prices for Water Services

Subject of this paper refers to applying provisions of the Administrative Procedure Code of 14th June 1960 (hereinafter referred to as: A.P.C.) within one of the stages related to determining charges for water services defined in the Water Law Act of 20th July 2017 (hereinafter referred to as: W.L.A.). Author analyses situation in which obliged entity – after the receipt of information determining the amount of charge for water services – upon the lapse of 14 days time limit – has not made the payment and has not submitted complaint. Provisions of the W.L.A. state that in the aforementioned case authority of the National Water Holding ‘Polish Waters’ issues administrative decision determining the amount of charge. Moreover, the aforementioned procedure requires applying provisions of the A.P.C. Amendments related to provisions of the W.L.A. constitute a trigger for further, detailed analysis.

**Słowa kluczowe:** opłaty za usługi wodne, procedura administracyjna, wszczęcie postępowania, decyzja administracyjna.

**Key words:** charges for water services, administrative procedure, initiating proceedings, administrative decision

[https://doi.org/10.32082/fp.4\(72\).2022.381](https://doi.org/10.32082/fp.4(72).2022.381)

### 1. Wstęp i metodyka

Celem badawczym pozostaje zweryfikowanie, czy aktualna procedura ustalania opłat za usługi wodne, w szczególności w świetle przepisu art. 273a pr.wod. pozostaje koherentna z ogólnymi zasadami postępowania administracyjnego określonymi w k.p.a., albowiem wątpliwości może budzić kwestia określenia momentu wszczęcia postępowania administracyjnego

determinującego możliwość realizacji uprawnień procesowych przez stronę, jak również określająca – zgodnie z art. 9 k.p.a. – obowiązki organów administracji w stosunku do strony w ramach toczącego się postępowania.

Autor w przyjętej metodzie badawczej w pierwszej kolejności wskazuje na podstawowe założenia trybu ustalania opłat za usługi wodne, następnie opisuje przebieg procesu legislacyjnego wprowa-

dzającego zmiany w pr.wod. (art. 273a), badając *ratio legis* przyjętej nowelizacji, co może być przydatne przy stosowaniu wykładni celowościowej, w dalszej kolejności natomiast przytacza obowiązujące przepisy prawa powszechnie obowiązującego i dokonuje ich wykładni. Na tym etapie niezbędne pozostaje również poznanie poglądów doktryny oraz orzecznictwa sądów administracyjnych, w szczególności w zakresie procedury administracyjnej i prawa wodnego (metoda komparystyczna). Dopiero skonfrontowanie i dokładna analiza wszystkich wskazanych powyższej czynników pozwoliły na weryfikację przyjętej tezy badawczej i sformułowanie wniosków końcowych (metoda analityczna).

## 2. Uwarunkowania prawne – zasady prawa administracyjnego

Na wstępie zasadne pozostaje przedstawienie, w jaki sposób w pr.wod. ukształtowany został system opłat za usługi wodne, ze szczególnym uwzględnieniem zasad poboru tych opłat. Przyjęty przez ustawodawcę system zakłada, że na łączną kwotę należności z tytułu opłat za usługi wodne składają się opłata stała oraz opłata zmienna, uzależniona od ilości wód pobranych, z zastrzeżeniem, że opłaty stałej nie ponosi się za pobór wód do celów rolniczych lub leśnych na potrzeby nawadniania gruntów i upraw oraz na potrzeby chowu i hodowli ryb, natomiast opłatę za usługi wodne za odprowadzanie do wód – wód pochodzących z odwodnienia gruntów w granicach administracyjnych miast ponosi się wyłącznie w formie opłaty stałej (art. 270 pr.wod.).

Opłata stała pobierana jest za: pobór wód podziemnych, pobór wód powierzchniowych, 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, a także wód pochodzących z odwodnienia gruntów w granicach administracyjnych miast oraz za wprowadzanie ścieków do wód lub do ziem. Wysokość tej opłaty ustalają Wody Polskie oraz przekazują podmiotom obowiązującym do ich ponoszenia w formie informacji rocznej, zawierającej także sposób obliczenia tej opłaty. Po otrzymaniu informacji podmiot obowiązany może dokonać płatności w wysokości określonej w informacji, co kończy procedurę w tym zakresie. W sytuacji gdy wysokość opłaty jest kwestionowana,

możliwe są natomiast dwa rozwiązania. Pierwsze z nich zakłada złożenie reklamacji, w terminie 14 dni od dnia otrzymania informacji. Reklamację składamy do tego samego podmiotu, który przesłał informację, organ ma zaś 14 dni na jej rozpoznanie. W omawianym przypadku możliwe są dwa rozstrzygnięcia organu administracji. Po pierwsze, uznanie reklamacji za zasadną, co skutkuje tym, że Wody Polskie przekazują podmiotowi obowiązanyemu do ponoszenia opłat za usługi wodne nową informację, zawierającą także sposób obliczenia opłaty. Po drugie, w razie nieuznania reklamacji właściwy organ Wód Polskich określa wysokość opłaty za usługi wodne w drodze decyzji administracyjnej, od której to decyzji przysługuje stronie skarga bezpośrednio do sądu administracyjnego, a więc nie występuje w tym przypadku możliwość złożenia odwołania od organu wyższego stopnia w ramach k.p.a. (art. 273 Pr.Wod.). Jeżeli natomiast podmiot obowiązany, który otrzymał informację o wysokości opłaty, nie składa reklamacji, a jednocześnie nie dokonuje zapłaty w wysokości wskazanej w informacji, to Wody Polskie winny wydać decyzję administracyjną w zakresie wysokości opłaty za usługi wodne, od której to decyzji służy odwołanie w trybie k.p.a., a więc do organu wyższego stopnia.

W przypadku opłaty zmiennej jej wysokość uzależniona jest od ilości pobranej wody, ilości i jakości odprowadzonych ścieków lub ilości odprowadzanych wód do wód, przy założeniu, że okresem rozliczeniowym pozostaje kwartał. Podobnie jak ma to miejsce w przypadku opłaty stałej również w tym przypadku to Wody Polskie są organem, który określa wysokość opłaty zmiennej i przekazuje podmiotowi zainteresowanemu dane w formie informacji, zawierającej również sposób wyliczenia opłaty. Niezbędne dane, które stanowią podstawę określenia wysokości tej opłaty, to odczyty wskazane przyrządów pomiarowych lub dane z systemów pomiarowych bądź też oświadczenia podmiotów zobowiązanych. Kolejne etapy procedury poboru opłaty zmiennej za usługi wodne pozostają zbieżne z przedstawioną powyżej procedurą poboru opłaty stałej, tak w zakresie złożenia reklamacji, jak i procedury odwoławczej (art. 272 Pr.Wod.)<sup>1</sup>.

1 M. Sobota, B. Jawecki, *Aspekty prawne procedury określenia opłaty za usługi wodne w nowym prawie wodnym*, „Ius Novum” 2019, nr 4, s. 126–127.

Mając na uwadze powyższe uregulowania oraz zakres tematyczny niniejszego opracowania, w pierwszej kolejności podkreślić należy, że w procedurze ustalania opłaty za usługi wodne *expressis verbis* ustawodawca przewidział dwie sytuacje faktyczne, których wynikiem jest wydanie decyzji administracyjnej przez Wody Polskie. Pierwsza sytuacja ma miejsce, gdy dochodzi do wydania decyzji administracyjnej określającej wysokość opłaty za usługi wodne, gdy podmiot obowiązany nie dokonał płatności za usługi wodne w wysokości określonej w informacji w terminie 14 dni od dnia doręczenia tej informacji<sup>2</sup> (od takiej decyzji przysługuje odwołanie do organu wyższego stopnia w trybie k.p.a.). Druga sytuacja uregulowana w pr.wod. obejmuje stan faktyczny, gdy po złożeniu reklamacji w związku z otrzymaną informacją o wysokości opłaty za usługi wodne organ Wód Polskich wydaje decyzję administracyjną, w której nie uwzględni zgłoszonej reklamacji i określa wymiar opłaty<sup>3</sup> (od takiej decyzji administracyjnej przysługuje jedynie skarga do sądu administracyjnego z pominięciem odwołania do organu wyższego stopnia w ramach procedury określonej w k.p.a.).

Już od chwili wejścia w życie przepisów pr.wod. takie uregulowanie budziło liczne kontrowersje, albowiem powstały wątpliwości, czy takie ukształtowanie procedury daje stronie możliwości realizacji jej praw określonych w k.p.a., m.in. w zakresie art. 10 § 1 k.p.a. i art. 61 § 4 k.p.a.<sup>4</sup> Wątpliwości te zdawał się również dostrzegać ustawodawca, podejmując próbę zmiany przepisów prawnych w tym zakresie. W ocenie autora zasadne pozostaje przedstawienie szczegółowo przebiegu prac nad zmianami pr.wod. w rozpatrywanym aspekcie, albowiem ukazuje on, w jaki sposób na etapie prac legislacyjnych modyfikacji ulegały poglądy ustawodawcy i kto był inicjatorem rozwiązań aktualnie obowiązujących, a tym samym może przyczynić się

2 Art. 271 ust. 7 i art. 272 ust. 19 pr. wod.

3 Art. 273 ust. 6 pr.wod.

4 Por. M. Białek, D. Chojnacki, T. Grabarczyk, *Opłaty za usługi wodne w nowym prawie wodnym*, Warszawa 2018, s. 113–125.; M. Sobota, B. Jawecki, *Aspekty...*, s. 123–145.; K. Filipek, M. Kucharski, P. Michalski, *Nowe prawo wodne najważniejsze zmiany dla gmin i przedsiębiorstw wodno-kanalizacyjnych*, Warszawa 2018, s. 92–94.

do należytego zastosowania wykładni celowościowej w ramach dokonywanej analizy.

Pierwotny projekt zmian w pr.wod. zakładał dodanie art. 301a w brzmieniu: „W postępowaniach dotyczących decyzji, o których mowa w art. 271 ust. 7, art. 272 ust. 19 i ust. 24, art. 273 ust. 6, art. 275 ust. 15 i ust. 19 oraz w art. 281 ust. 7, przepisów art. 10 § 1 oraz art. 61 § 4 ustawy z dnia z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego nie stosuje się”<sup>5</sup>. Taka propozycja zmian zakładała więc wyłączenie stosowania przepisów art. 10 § 1 k.p.a. i art. 64 § 1 k.p.a. z procedury ustalania opłat za usługi wodne we wszystkich wariantach (zarówno gdy złożono reklamację, jak i w sytuacji braku dokonania płatności bez składania reklamacji). W uwagach zgłoszonych przez Rządowe Centrum Legislacji podkreślone zostało, że możliwość wyłączenia zastosowania podstawowej zasady czynnego udziału stron w postępowaniu jest dopuszczalne w szczególnie uzasadnionych przypadkach i choć sam k.p.a. przewiduje takie szczególne sytuacje, tj. gdy załatwienie sprawy nie cierpi zwłoki ze względu na niebezpieczeństwo dla życia lub zdrowia ludzkiego albo ze względu na groźącą niepowetowaną szkodę materialną<sup>6</sup>, to jednak Rządowe Centrum Legislacji podkreśliło, że takie uregulowanie ustawowe stanowiłoby wyjątek od zasady i winno być w sposób szczegółowy uzasadnione, natomiast przesłane uzasadnienie do projektu zmian w ogóle nie zawierało uzasadnienia w tym zakresie<sup>7</sup>.

Pomimo powyższych zastrzeżeń 2 maja 2018 r. projekt aktu prawnego zawierającego art. 301a pr.wod. nie uległ zmianie i w takiej treści został skierowany do Rządowego Centrum Legislacyjnego w celu przesłania

5 Projekt ustawy o zmianie ustawy Prawo wodne oraz niektórych innych ustaw, <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12310401/12501422/12501423/dokument337490.pdf> (dostęp 14.03.2020). Wnioskodawca – Ministerstwo Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej w dniu 14 marca 2018 r. przesłał do Rady Ministrów projekt ustawy o zmianie ustawy Prawo wodne oraz niektórych innych ustaw (UD 395).

6 Art. 10 § 2 k.p.a.

7 Dokument Rządowego Centrum Legislacji z dnia 21.03.2018 r. do Sekretarza Stałego Komitetu Rady Ministrów RCL. DPPRI.550.11/2018, <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12310401/12501422/12501424/dokument337500.pdf> (dostęp 14.03.2020).

go do Komisji Prawniczej<sup>8</sup>. W uzasadnieniu wskazano na zasadność wprowadzenia rozwiązań zawartych w art. 301a, przede wszystkim podkreślając konieczność usprawnienia procedury wydawania decyzji ustalającej wysokość opłaty za usługi wodne, co jednak ważne, w uzasadnieniu jest mowa o sytuacjach, kiedy podmiot obowiązany złożył reklamację, jak również w przypadkach, gdy nie wniesiono opłaty w terminie<sup>9</sup>.

W trakcie posiedzenia prac Komisji Prawniczej 14 i 16 maja 2018 r. przedstawiciele wnioskodawcy, tj. Ministerstwa Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej, stwierdzili, że w związku z podnoszonymi zastrzeżeniami dotyczącymi wyłączenia stosowania art. 10 § 1 k.p.a. oraz art. 61 § 4 k.p.a. rozważą rezygnację z takiego rozwiązania, ale z wyjątkiem postępowania reklamacyjnego, o którym mowa w art. 273 pr.wod.<sup>10</sup>

24 maja 2018 r. Minister Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej przesłał do Rady Ministrów pro-

jekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo wodne i innych ustaw<sup>11</sup>, gdzie po raz pierwszy znajduje się propozycja dodania do pr.wod. nowego przepisu art. 273a (zamiast art. 301a) w brzmieniu: „W przypadku złożenia reklamacji, o której mowa w art. 273 ust. 1, przepisów art. 10 § 1 oraz art. 61 § 4 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego nie stosuje się”<sup>12</sup>. Powyższe brzmienie przepisu art. 273a pr.wod. znalazło się w Ustawie z dnia 20 lipca 2018 r. o zmianie ustawy – Prawo wodne oraz niektórych innych ustaw – opublikowanej w dniu 5 września 2018 r.<sup>13</sup>

Powyższa analiza procesu legislacyjnego w zakresie wprowadzenia przepisu art. 273a Pr.Wod. potwierdza tezę, że ustawodawca dostrzegał problem związany z zakresem zastosowania przepisów k.p.a. w ramach procedury ustalania opłat za usługi wodne, w szczególności w zakresie należytego stosowania przepisu art. 10 § 1 k.p.a. i art. 61 § 4 k.p.a., które to naruszenia mogły skutkować nawet wzruszeniem ostatecznych wymiarowych decyzji administracyjnych (art. 145 § 1 pkt 4 k.p.a. w zw. z art. 10 § 1 k.p.a.)<sup>14</sup>. Zasadne jednak pozostaje pytanie, czy przyjęta koncepcja zmian

8 Pismo z 2 maja 2018 r. skierowane do Rządowego Centrum Legislacji przez Ministerstwo Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej, DP.WPL.2.0210.24.2018.MK, <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12310401/12501427/dokument340602.pdf> (dostęp 14.03.2020).

9 W uzasadnieniu nadto podkreślono, że „na gruncie aktualnie obowiązującej regulacji, dochowanie terminu przepisanej prawem materialnym, przy stosowaniu przepisów ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego dotyczących wszczęcia postępowania, udziału stron, nie są możliwe do zastosowania. Niezbędna jest tym samym regulacja wyłączająca stosowanie przepisów art. art. 10 § 1 oraz art. 61 § 4 ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego do katalogu spraw, w których w drodze decyzji ustalana jest wysokość opłaty za usługi wodne”. Uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo wodne oraz niektórych innych ustaw z dnia 02.05.2018 r., <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12310401/12501427/dokument340604.pdf> (dostęp 14.03.2020).

10 W stanowisku prezentowanym przez wnioskodawcę podkreślono, że: „wyłączenie stosowania art. 10 § 1 oraz art. 61 § 4 Kodeksu postępowania administracyjnego w postępowaniu reklamacyjnym, mimo przedstawionych zastrzeżeń wynikających z istoty i wagi zasady czynnego udziału stron w postępowaniu administracyjnym, powinno w projekcie pozostać.” – Protokół z posiedzenia Komisji Prawniczej Rządowego Centrum Legislacji z 14 i 16 maja 2019 r., RCL.DPPRI.550.11/2018, <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12310401/12501427/dokument355239.pdf> (dostęp 14.03.2020).

11 Pismo z 24.05.2018 r. Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej do Sekretarza Rady Ministrów, <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12310401/12501428/12501429/dokument343009.pdf> (dostęp 14.03.2020).

12 W ocenie wnioskodawcy proponowana zmiana nie będzie skutkowałą narazeniem strony na ograniczenie prawa do aktywnego udziału w ewentualnym postępowaniu administracyjnym, albowiem z tego prawa już korzysta na etapie składania reklamacji, w której może szczegółowo określić dlaczego nie zgadza się z wysokością opłaty ustaloną w informacji. Takie rozwiązanie pozwoli również w opinii autora projektu zmian pr.wod. na urealnienie rozpatrywania reklamacji w ustawowym terminie 14 dni, <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12310401/12501428/12501429/dokument343010.pdf> (dostęp:14.03.2020).

13 Dz.U. z 2018 r., poz. 1722. – ustawa wchodzi w życie w terminie 14 od dnia ogłoszenia, tj. 20.09.2018 r.

14 Por. R. Stankiewicz, *Art. 61 Kodeksu postępowania administracyjnego* (w:) R. Hauser (red.), *Kodeks Postępowania Administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2020, Legalis; wyrok NSA z dnia 13 sierpnia 2013 r., II OSK 779/12, Legalis nr 764751; wyrok NSA z dnia 19 czerwca 1998 r., I SA/Lu 652/97, Legalis nr 1170292; wyrok NSA z dnia 5 września 2002 r., I SA 3214/01, Legalis nr 100340.

w ramach art. 273a pr.wod. rzeczywiście usuwa istniejące wcześniej wątpliwości co do stosowania przepisów k.p.a. w ramach procedury określenia wysokości opłaty za usługi wodne. Warte uwagi pozostaje, iż ustawodawca w początkowych zamierzeniach (proponowany art. 301a pr.wod, o którym była mowa powyżej) zakładał wyłączenie z procedury ustalania opłat za usługi

art. 14 ust. 6 pkt 2 pr.wod. w zw. z art. 14 ust. 2 pr.wod, a tym samym w toku procedury administracyjnej przed organami Wód Polskich winny znaleźć realizację również tzw. normatywne zasady ogólne postępowania administracyjnego<sup>15</sup>. Zarazem, mając baczenie na ograniczenie wynikające z rt.. 273a pr.wod. i cele badawcze niniejszego opracowania, zasadne pozostaje



## Analiza procesu legislacyjnego potwierdza tezę, że ustawodawca dostrzegł problem związany z zakresem zastosowania przepisów k.p.a. w ramach procedury ustalania opłat za usługi wodne.

wodne stosowania przepisów art. 10 § 1 k.p.a. i art. 61 § 4 k.p.a., zarówno w sytuacji, gdy podmiot obowiązany po otrzymaniu informacji o wysokości opłaty składa reklamację, a następnie organ Wód Polskich wydaje wymiarową decyzję administracyjną (art. 273 ust. 6 Pr.Wod.), jak i w sytuacji, gdy podmiot obowiązany nie składa reklamacji i oczekuje na wydanie decyzji administracyjnej w celu określenia wysokości opłaty (art. 271 ust. 7 Pr.Wod. i art. 272 ust. 19 Pr.Wod.). W aktualnie obowiązującym brzmieniu, art. 273a pr.wod. wyłącza stosowanie art. 10 § 1 k.p.a. i art. 61 § 4 k.p.a. tylko w ramach procedury, kiedy podmiot obowiązany składa reklamację, a tym samym – wnioskując *a contrario* – przyjęć należy, iż przepisy te w dalszym ciągu mają zastosowanie w ramach procedury administracyjnej, gdy podmiot obowiązany choć nie zgadza się wymiarem opłaty, nie składa reklamacji, oczekuje zaś na wydanie decyzji administracyjnej w tym zakresie (art. 271 ust. 7 Pr.Wod. i art. 272 ust. 19 pr.wod.).

Ustawodawca nie uzasadnia w sposób wyczerpujący, dlaczego w trakcie procesu legislacyjnego zmienił wcześniej przyjęte założenia zmian i zdecydował się na obowiązujące brzmienie art. 273a pr.wod., co w ocenie autora wprowadziło wręcz dodatkowe wątpliwości interpretacyjne.

W ramach procedury ustalania opłat za usługi wodne stosujemy przepisy k.p.a., o czym przesądza

w pierwszej kolejności skupienie się na przepisach art. 10 § 1 k.p.a. i art. 61 § 4 k.p.a.

W art. 10 § 1 k.p.a. określona została zasada czynnego udziału stron w postępowaniu, nazywana też prawem do wysłuchania bądź prawem do obrony<sup>16</sup>, której to gwarancja należytej realizacji spoczywa na organie administracyjnym<sup>17</sup>. Podkreślić należy, iż

15 Normatywne zasady ogólne postępowania administracyjnego to: zasada praworządności (art. 6 i 7 k.p.a.), zasada udzielenia informacji (art. 9 k.p.a.), zasada czynnego udziału stron w postępowaniu (art. 10 k.p.a.), zasada budowy zaufania do organów władzy publicznej (art. 8 § 1 k.p.a.), zasada bezstronności, równego traktowania i proporcjonalności (art. 8 § 1 k.p.a.), zasada przekonywania (art. 11 k.p.a.), zasada wyważania znaczenia wymagań interesu publicznego i słusznego interesu stron (art. 7 k.p.a.) – Zob. J. Borkowski, A. Krawczyk, *Rozdział IX. Postępowanie zwykłe. Przedmiot postępowania zwykłego* (w:) R. Hauser (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 9, *Prawo procesowe administracyjne*, Warszawa 2020, s. 181–182.

16 Por. Z. Kmiecik, *Zarys teorii postępowania administracyjnego*, Kraków 2014, s. 189 i n.

17 Wyrok NSA – Ośrodek Zamiejscowy we Wrocławiu z dnia 28 września 1999 r., I SA/Wr 294/97, Lex nr 76781; wyrok WSA w Warszawie z dnia 13 stycznia 2010 r., V SA/Wa 1252/09, Legalis nr 212936; wyrok WSA w Warszawie z dnia 30 września 2004 r., I SA 149/03, Legalis, nr 71425.

takie ukształtowanie stanu prawnego w rozpatrywanym zakresie łączy się z konsekwencjami prawnymi, które oddziałują w sposób zasadniczy na sytuację prawną strony postępowania administracyjnego, albowiem w doktrynie podkreśla się, że zasada ta znajduje zastosowanie w każdej z faz postępowania administracyjnego, m.in. poprzez obowiązek zawiadomienia strony o toczącym się postępowaniu (art. 61 § 4 k.p.a.), prawie wglądu w akta (art. 73 k.p.a.), prawie inicjatywy dowodowej (art. 78 k.p.a.), prawie do wypowiedzenia się co do zebranego materiału dowodowego przed wydaniem merytorycznego rozstrzygnięcia w sprawie (art. 81 k.p.a.)<sup>18</sup>. Co więcej, zasada ta stanowi realizację konstytucyjnego prawa do sądu<sup>19</sup> (art. 45 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.<sup>20</sup>). Podkreślić należy, iż z obowiązkiem organu administracyjnego jest pouczenie strony o możliwości realizacji powyższych uprawnień, albowiem jak trafnie wskazuje Barbara Adamiak, nie pozostawiono organowi oceny, czy zapewnić realizację tego prawa stronie, natomiast pozostawiono stronie swobodę wykorzystania tego prawa<sup>21</sup>. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 29.01.1992 r. stwierdził, że: „załatwienie spraw

administracyjnych w oparciu o określone w prawie materialnym kryteria przedmiotowe, z pominięciem gwarantowanych ustawowo praw podmiotowych strony, do której kierowane są jednostronne rozstrzygnięcia (decyzje administracyjne), koliduje z podstawowymi zasadami prawa i postępowania administracyjnego wyrażonymi w art. 7 i art. 10 § 1 k.p.a.”<sup>22</sup>

Kolejnym aspektem, który winien być rozpatrzony, z uwagi na przepis art. 273a pr.wod. to gwarancje zastrzeżone dla strony postępowania zawarte w art. 61 § 4 k.p.a., również w szerszym aspekcie, tj. określenia chwili wszczęcia postępowania administracyjnego z uwagi na fakt, iż to dopiero z chwilą wszczęcia postępowania organ administracji publicznej jest związany przepisami postępowania administracyjnego, a w konsekwencji zobowiązany jest również do realizacji normatywnych zasad prawa postępowania administracyjnego.

Podkreślić należy, iż wszczęcie postępowania administracyjnego nie jest zasadniczo związane z wydaniem odrębnego aktu administracyjnego (dotyczy to zarówno wszczęcia postępowania na wniosek strony, jak i z urzędu). Zarazem jednak zawiadomienie strony o wszczęciu postępowania z urzędu, przewidziane przez art. 61 § 4 k.p.a., winno mieć formę pisemną (art. 14 k.p.a.), z zastrzeżeniem jednak, że nie przyjmuje ono formy procesowej postanowienia czy też decyzji<sup>23</sup>. Problemem, który ma zasadnicze znaczenie w sytuacji ustalania wysokości opłaty za usługi wodne i stosowaniem w ramach tej procedury przepisów k.p.a., jest należyte ustalenie daty wszczęcia postępowania w tym zakresie. Zgodnie z poglądem utrwalonym w orzecznictwie za datę wszczęcia postępowania z urzędu należy przyjąć pierwszą czynność urzędową wobec strony lub czynność podjętą w sprawie przez organ administracji publicznej z urzędu, przy jednoczesnym założeniu, że z faktem podjęcia takiej czynności powiązane musi być powiadomienie o niej strony<sup>24</sup>. Mając na uwadze

18 Por. J. Malanowski, *Art. 10 Kodeks Postępowania Administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2020, Legalis (dostęp 14.03.2020); J. Borkowski, A. Krawczyk, *Rozdział IX...*, s. 183–184; H. Knysiak-Molczyk, *Uprawnienia strony w postępowaniu administracyjnym*, Kraków 2004, s. 124 i nast.

19 Zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 2 czerwca 1999 r. (K 34/98, publ. OTK 1999, Nr 5, poz. 94, Legalis nr 43543), w uzasadnieniu którego stwierdzono, że prawo do sądu jest również zachowane na gruncie takich regulacji, które zapewniają kontrolę sądową rozstrzygnięcia, decyzji czy innego aktu indywidualnego kształtującego sytuację prawną podmiotu – poprzez uruchomienie postępowania przed sądem powszechnym lub sądem administracyjnym. Tożsame stanowisko zostało również potwierdzone przez Trybunał Konstytucyjny np. w wyroku z 4 marca 2008 r., SK 3/07, publ. OTK-A 2008, Nr 2, poz. 25, Legalis nr 93717, a także wyroku z 13 marca 2012 r., P 39/10, publ. OTK-A 2012, Nr 3, poz. 26, Legalis nr 434353 – P. Grzegorzczak, K. Weizt, (w:) M. Safjan, L. Bosek (red.) *Konstytucja RP*, t. 1, *Komentarz do art. 1–86*, Warszawa 2016, Legalis (dostęp 12.12.2020).

20 Dz.U. z 1997 r., nr 78, poz. 483 z późn. zm.

21 B. Adamiak, *Art. 10 Kodeks postępowania administracyjnego* (w:) B. Adamiak, J. Borkowski (red.) *Kodeks postępowania*

*administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2019, Legalis (dostęp 14.03.2020).

22 Wyrok NSA z dnia 29 stycznia 1992 r., SA/Ka 963/91, Legalis nr 37125.

23 R. Stankiewicz, *Art. 61...*, Legalis (dostęp 15.03.2020).

24 Postanowienie NSA z dnia 4 marca 1981 r., SA 654/81, ONSA 1981, Nr 1, poz. 15; wyrok NSA z dnia 26 października

powyższe, zasadne pozostaje ustalenie, że przedmiotowa czynność urzędowa, której to dokonanie przez organ administracji publicznej skutkuje wszczęciem postępowania administracyjnego z urzędu, musi mieć zatem charakter zewnętrzny, tzn. musi być dokonana wobec strony. Taka konstatacja pozwala na stwierdzenie, że takiego charakteru nie mają w szczególności czynności przygotowawcze organu, zmierzające do ustalenia zasadności wszczęcia postępowania z urzędu, które mogą przybrać np. formę konsultacji pomiędzy organami administracji publicznej w drodze wymiany korespondencji<sup>25</sup>. Nadto konieczne do podkreślenia pozostaje, iż w przypadku braku powiadomienia strony o wszczęciu postępowania i tak zostaje ono rozpoczęte, o momencie jego wszczęcia decyduwać zaś będzie wykazana w aktach sprawy pierwsza istotna czynność w sprawie<sup>26</sup>.

Brak jest jasnych kryteriów, dlaczego ustawodawca zdecydował się na zróżnicowanie prawnej sytuacji strony postępowania, tj. sytuacji, w której wydawana jest w stosunku do niej decyzja administracyjna: z jednej strony po wcześniejszym wniesieniu reklamacji (art. 273a Pr.Wod.), z drugiej zaś w sytuacji, gdy strona nie wnosi reklamacji, natomiast zdecydowała się nie dokonywać opłaty i czekać na wydanie decyzji administracyjnej (dzięki temu zyskuje możliwość zaskarżenia jej do organu wyższego stopnia w ramach postępowania administracyjnego). Odwołując się do orzecznictwa sądów administracyjnych, stwierdzić możemy, że: „zgodnie z art. 14 ust. 2 pr.wod. do postępowań toczących się przed organami Wód Polskich stosuje się przepisy k.p.a., to ustalenie przez właściwy organ Wód Polskich oraz przekazanie podmiotom obowiązany do ponoszenia opłat za usługi wodne informacji w przedmiocie opłaty, o której mowa w art. 271 ust. 1 pr.wod., nie wszczyna postępowania administracyjnego. Do jego wszczęcia dochodzi dopiero z momentem złożenia reklamacji odpowiadającej warunkom

z art. 273 ust. 1 pr.wod. oraz ogólnym warunkom podania określonym w k.p.a.”<sup>27</sup>. Zarazem jednak zgodnie z art. 273a pr.wod. w zainicjowanym w ten sposób postępowaniu administracyjnym – tj. poprzez wniesienie reklamacji – nie stosuje się art. 10 § 1 k.p.a. oraz art. 61 § 4 k.p.a., a więc na mocy powyższego przepisu szczególnego organ administracji nie ma zatem obowiązku zawiadomienia strony, że wniesiona reklamacja wszczęła postępowanie administracyjne, które w przypadku nieuwzględnienia zawartego w reklamacji żądania strony będzie zakończone wydaniem decyzji podlegającej zaskarżeniu do sądu administracyjnego. Powyższe twierdzenia zawarte w uzasadnieniu wyroku WSA w Gdańsku z dnia 25.07.2019 r. nakazują zadać pytanie, kiedy w takim razie dochodzi do wszczęcia postępowania administracyjnego w sytuacji, gdy strona nie składa reklamacji w terminie 14 dni od dnia otrzymania informacji Wód Polskich o wysokości opłaty za usługi wodne i oczekuje na wydanie decyzji wymiarowej (przedmiotowe orzeczenie WSA dotyczy postępowania reklamacyjnego). Dopiero odpowiedź na to pytanie pozwoli wskazać, od kiedy mamy w ogóle do czynienia ze stroną postępowania, od kiedy może ona realizować określone prawa i w jakim terminie wszczęte postępowanie winno być zakończone, co więcej ustawodawca przecież w takim wypadku nie wyłączył stosowania przepisów art. 10 § 1 k.p.a. i art. 61 § 4 k.p.a.

W ocenie autora, w rozpatrywanym przypadku (brak złożenia reklamacji) z uwagi na fakt, iż postępowanie kończy jednak wydanie decyzji administracyjnej, mamy w tym przypadku do czynienia ze sprawą indywidualną administracyjną, a więc sytuacją, gdy właściwy i kompetentny do podjęcia decyzji stosowania prawa i ustanowienia nią jednostkowej normy prawnej będzie organ administracji publicznej w znaczeniu ustrojowym lub funkcjonalnym<sup>28</sup>. Od decyzji administracyjnej wydanej w trybie art. 271 ust. 7 pr.wod. przysługuje również odwołanie w try-

1999 r., III SA 7955/98, Legalis 62631; wyrok NSA z dnia 13 października 1999 r., IV SA 1364/97, niepublikowane; wyrok NSA z dnia 20 stycznia 2010 r., II GSK 321/09, Legalis nr 224515.

25 Por. R. Kędziora, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2017, Legalis (dostęp 16.03.2020).

26 R. Stankiewicz, *Art. 61...*, Legalis (dostęp 15.03.2020).

27 Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 25 lipca 2019 r., III SA/Gd 315/19, Legalis, nr 2195941.

28 Por. B. Adamiak, *Art. 10...*, Legalis (dostęp 16.03.2020); W. Dawidowicz, *Zarys procesu administracyjnego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1989, s. 7–8.

bie k.p.a.<sup>29</sup> Jak stwierdzone zostało w uzasadnieniu wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z 5 kwietnia 2019 r.<sup>30</sup> przez Sąd rozpostrajający sprawę w związku z decyzji wydaną w trybie art. 271 ust. 7 pr.wod. merytoryczna kontrola decyzji

lub czynność podjętą w sprawie przez organ administracji publicznej z urzędu<sup>32</sup>, co więcej z taką czynnością musi być powiązane powiadomienie strony<sup>33</sup>. W ocenie autora z taką czynnością urzędową mamy do czynienia wraz z doręczeniem stronie informacji



## Brak jest jasnych kryteriów, dlaczego ustawodawca zdecydował się na zróżnicowanie prawnej sytuacji strony postępowania.

organu II instancji (dyrektora regionalnego zarządu gospodarki wodnej) winna mieć miejsce „choćby w postępowaniu reklamacyjnym lub odwoławczym”. W omawianym przypadku nie mamy jednak do czynienia ze złożeniem reklamacji (brak postępowania reklamacyjnego), natomiast z zaniechaniem dokonania opłaty w terminie do wniesienia reklamacji, co skutkuje – zgodnie z przepisem art. 300 ust. 1 pr.wod., iż mamy do czynienia z zaległością podatkową, o czym orzeka organ w drodze decyzji<sup>31</sup>.

### 3. Wnioski

Konkludując powyższe rozważania, stwierdzić należy, iż żadne z przytoczonych powyżej orzeczeń nie odpowiada w sposób kompleksowy na zasadnicze pytanie, a mianowicie: kiedy dochodzi do wszczęcia postępowania administracyjnego, gdy podmiot obowiązany nie zgadza się z wysokością opłaty określoną w informacji przesłanej przez Wody Polskie, a jednocześnie nie składa reklamacji. Za taki moment uznac należy pierwszą czynność urzędową wobec strony

o wysokości opłaty<sup>34</sup>. W kontekście tezy badawczej i rozważań prawnych, w szczególności przez pryzmat uregulowania z art. 273a pr.wod., zasadne pozostaje również podkreślenie, że w toku tego postępowania – po doręczeniu stronie informacji o wysokości opłaty za usługi wodne przez Wody Polskie – winny zostać zrealizowane wszelkie normatywne zasady postępowania administracyjnego, w szczególności z art. 10 § 1 k.p.a. i art. 61 § 4 k.p.a.<sup>35</sup>, a więc na organie administracji ciąży obowiązek zapewnienia możliwości stronie czynnego udziału w postępowaniu, przeprowadzenia postępowania dowodowego, jak również umożliwienie stronie wypowiedzenia się co do zebranego w sprawie materiału dowodowego (mając bacznie, iż strona nie

29 Postanowienie WSA w Poznaniu z dnia 19 czerwca 2019 r., II SA/Po 1015/18, Legalis nr 1972122; wyrok WSA w Opolu z dnia 19 września 2018 r., I SA/Op 229/19, Leglais nr 1827428; wyrok WSA w Poznaniu z dnia 20 lutego 2019 r., IV SA/Po 996/19, Legalis, nr 1916786.

30 Wyrok WSA w Krakowie z dnia 5 kwietnia 2019 r., II SA/Kr 09/19, Legalis nr 1896449.

31 Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 29 listopada 2018 r., SA/Ol 720/18, Legalis nr 185124; wyrok WSA w Gdańsku z dnia 1 sierpnia 2018 r., II SA/Gd 297/18, Legalis nr 1809705.

32 Zob. Wyrok NSA z dnia 13 października 1999 r., IV SA 1364/97, niepubl.; wyrok NSA z dnia 20 stycznia 2010 r., II GSK 321/09, Legalis nr 224515.

33 Postanowienie NSA z dnia 4 marca 1981 r., SA 654/81, ONSA 1981, nr 1, poz. 15; wyrok NSA z dnia 26 października 1999 r., III SA 7955/98, Legalis nr 62631.

34 Por. M. Sobota, B. Jawecki, *Aspekty prawne procedury...*, s. 133–135.

35 Odstąpienie od zasady zapewnienia czynnego udziału stronie w oparciu o przepis art. 10 § 2 k.p.a. w ocenie autora nie może mieć zastosowania. Art. 10 § 2 k.p.a.: „Organy administracji publicznej mogą odstąpić od zasady określonej w § 1 tylko w przypadkach, gdy załatwienie sprawy nie cierpi zwłoki ze względu na niebezpieczeństwo dla życia lub zdrowia ludzkiego albo ze względu na groźącą niepowetowaną szkodę materialną”.



składa reklamacji, a więc nie zajmuje w ten sposób stanowiska w sprawie).

Tym samym uznać należy, iż twierdzenie zawarte w uzasadnieniu przywołanego powyżej wyroku WSA w Gdańsku z 25.07.2019 r.<sup>36</sup>, że przekazanie stronie przez Wody Polskie informacji o wysokości opłaty za usługi wodne nie wszczyna postępowania, a ma to miejsce dopiero z dniem złożenia reklamacji, może budzić wątpliwości, albowiem autor nie widzi prawnie racjonalnego uzasadnienia, dlaczego miałyby być wpro-

nie kończy się na etapie informacji, czy też decyzji administracyjnej (w związku ze złożoną reklamacją lub brakiem opłaty w terminie), to stanowi ono sprawę indywidualną administracyjną. Tym samym wydanie informacji stanowiącej samoistną podstawę opłaty za usługi wodne stanowi „jednostronne i władcze oświadczenie woli organu administracji publicznej w rozumieniu k.p.a., oparte na powszechnie obowiązujących przepisach prawa, skierowane do konkretnego zewnętrznego adresata, rozstrzygające



## Po doręczeniu stronie informacji o wysokości opłaty za usługi wodne przez Wody Polskie – winny zostać zrealizowane wszelkie normatywne zasady postępowania administracyjnego.

wadzony swoisty dualizm co do momentu ustalenia chwili wszczęcia postępowania w sytuacji składania reklamacji przez stronę, jak i zaniechania dokonania przez nią płatności w wymiarze określonym w informacji<sup>37</sup>. W każdej z wymienionych sytuacji strona obciążona jest obowiązkiem zapłaty w wyniku władczego rozstrzygnięcia organu administracji w konkretnej sprawie indywidualnej, pierwszą czynnością podjętą w stosunku do strony postępowania jest zaś doręczenie informacji przez Wody Polskie, dlatego też w ocenie autora niezasadne pozostaje – na mocy art. 273a pr.wod. zróżnicowanie sytuacji prawnej strony i wyłączenie stosowania przepisów art. 10 § 1 k.p.a. i art. 64 § 1 k.p.a. tylko do sytuacji, gdy strona składa reklamację. Podstawą normatywną tezy, którą formułuje autor, stanowi przepis art. 14 ust. 2 Pr.Wod., który przesądza, że w postępowaniu, którego efektem jest nałożenie na dany podmiot opłaty za usługi wodne, stosujemy przepisy k.p.a., z zastrzeżeniem art. 273a pr.wod. Niezależnie jednak od tego, czy postępowania

sprawę indywidualną tegoż adresata, podjęte w trybie przewidzianym przez k.p.a. oraz posiadające formę i strukturę ustaloną przez prawo procesowe<sup>38</sup>. Nadto prezentowane stanowisko znajduje odzwierciedlenie m.in. w wyroku NSA z 21 lutego 1994 r., w którym podkreślone zostało, że pismo pochodzące od organu administracji, skierowane na zewnątrz i w sposób władczy rozstrzygające o prawach i obowiązkach prawnych podmiotów występujących w obrocie w sprawie indywidualnej, niemające formy decyzji, jest decyzją administracyjną, choćby dla rozstrzygnięcia takiego nie było podstawy prawnej<sup>39</sup>.

W ocenie autora przyjęcie powyższego założenia przesądza również o tym, że w sytuacji, gdy nie jest składana reklamacja i to informacja stanowi samoistną podstawę obowiązku strony w zakresie opłaty za usługę wodną, nie mamy tu do czynienia ze swoistym postępowaniem *sui generis* (w ramach procedury: otrzymuję informację – zgadzam się – płacę), ale jednak ma

36 Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 25 lipca 2019 r., III SA/Gd 315/19, Legalis nr 2195941.

37 Por. M. Sobota, B. Jawecki, *Aspekty...*, s. 130–133.

38 R. Kędzióra, *Kodeks...*, Legalis, dostęp (12.12.2020).

39 Wyrok NSA z 21.02.1994 r., I SAB 54/93 publ., Głosa 1996, nr 2, poz. 25 z glosą aprobującą B. Adamiak, J. Borkowskiego, publ. OSP 1995, nr 11, poz. 222.

miejsce wszczęcie postępowania administracyjnego, skoro przyjęta forma rozstrzygnięcia w rzeczywistości to decyzja administracyjna (władcze rozstrzygnięcie dyrektora zarządu zlewni o obowiązku strony zapłaty za usługę wodną), wprowadzenie formy informacji stanowiło zaś swoisty zabieg ustawodawcy mający w rzeczywistości uprościć postępowanie, w ocenie autora jednak kosztem ograniczenia praw strony<sup>40</sup>.

Mając na uwadze powyższe zastrzeżenia, strona pomimo że nie składa reklamacji w terminie 14 dni od dnia otrzymania informacji, nie jest pozbawiona możliwości zajęcia stanowiska w sprawie w czasie trwania postępowania dowodowego (do czasu wydania decyzji administracyjnej), co gwarantują jej przepisy k.p.a. Ustawodawca z nieznanых przyczyn natomiast za pośrednictwem art. 273a pr.wod. przesądził, że przepisów art. 10 § 1 k.p.a. i art. 64 § 1 k.p.a. nie stosuje się w przypadku złożenia przez stronę reklamacji, albowiem jak uzasadnia to ustawodawca, strona właśnie za pośrednictwem tego „środka odwoławczego” ma możliwość przedstawiania swojego stanowiska w sprawie. Jednak art. 10 § 1 k.p.a., którego zastosowanie zostało wyłączone w procedurze, gdy składana jest reklamacja, dotyczy jedynie obowiązku zapewnienia stronie czynnego udziału w postępowaniu i możliwości wypowiedzenia się co do zebranego materiału dowodowego, co rzeczywiście może mieć miejsce w związku ze złożoną reklamacją, natomiast pozostałe normatywne zasady postępowania administracyjnego i tak mają zastosowanie, co tym bardziej rodzi zasadnicze wątpliwości co do zasadności i racjonalności dodania przepisu art. 273a pr.wod. w aktualnym brzmieniu.

W sytuacji zaś chęci zakwestionowania przez stronę wymiaru opłaty za usługi wodne zawartej w informacji Wód Polskich i zachowania możliwości zaskarżenia

rozstrzygnięcia do organu wyższego stopnia, ma również zastosowanie art. 10 § 1 k.p.a., co winno skutkować zagwarantowaniem stronie czynnego udziału w całym postępowaniu – za pośrednictwem innych środków niż reklamacja, np. poprzez możliwość złożenia wniosków dowodowych, które powinny zostać rozpatrzone, a następnie umożliwienie stronie wypowiedzenia się co do zgromadzonego materiału dowodowego. Również z tych względów tak ważne pozostaje prawidłowe określenie chwili wszczęcia postępowania, aby móc terminowo zakończyć postępowanie – wydać decyzję administracyjną (art. 35 k.p.a.), mając baczenie na obowiązki organu administracji wynikające z art. 9 k.p.a., tj. należytego i wyczerpującego informowania strony o okolicznościach faktycznych i prawnych, które mogą mieć wpływ na ustalenie jej praw i obowiązków będących przedmiotem postępowania administracyjnego.

### Bibliografia

- Adamiak B., *Art. 10 Kodeksu postępowania administracyjnego* (w:) B. Adamiak, J. Borkowski (red.) *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2019.
- Białek M., Chojnacki D., Grabarczyk T., *Opłaty za usługi wodne w nowym prawie wodnym*, Warszawa 2018.
- Borkowski J., Krawczyk A., *Rozdział IX. Postępowanie zwykłe. Przedmiot postępowania zwykłego* (w:) R. Hauser (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 9, *Prawo procesowe administracyjne*, Warszawa 2020.
- Dawidowicz W., *Zarys procesu administracyjnego*, Warszawa 1989.
- Filipek K., Kucharski M., Michalski P., *Nowe prawo wodne najważniejsze zmiany dla gmin i przedsiębiorstw wodno-kanalizacyjnych*, Warszawa 2018.
- Grzegorzczak P., Weitz K., (w:) M. Safjan, L. Bosek (red.) *Konstytucja RP*, t. 1, *Komentarz do art. 1–86*, Warszawa 2016.
- Kędziara R., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2017.
- Kmieciak Z., *Zarys teorii postępowania administracyjnego*, Kraków 2014.
- Knysiak-Molczyk H., *Uprawnienia strony w postępowaniu administracyjnym*, Kraków 2004.
- Małanowski J., *Art. 10 Kodeksu Postępowania Administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2020.
- Sobota M., Jawecki B., *Aspekty prawne procedury określenia opłaty za usługi wodne w nowym prawie wodnym*, „Ius Novum” 2019, nr 4, s. 114–134.

40 Zapis wideo posiedzenia Podkomisji Nadzwyczajnej do Rozpatrzenia Rządowego Projektu Nowego Prawa Wodnego (druk nr 1529) z 22.06.2017 r., ok. godz. 17:24 – „Jest zarzut, że powinna to być decyzja. Ja wiem dlaczego – bo wtedy byście państwo mogli od razu od decyzji się odwoływać i po sądach się z nami, no, z Wodami Polskimi, prowadzić wieloletnie procesy, ale informacja jest jak najbardziej przyjęta przez Rządowe Centrum Legislacji. Nawet była zalecana i tutaj pozostaniemy przy tymże zapisie”.

- Stankiewicz R., *Art. 61 Kodeksu postępowania administracyjnego* (w:) R. Hauser (red.), *Kodeks Postępowania Administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2020.
- Dokument Rządowego Centrum Legislacji z dnia 21.03.2018 r. do Sekretarza Stałego Komitetu Rady Ministrów RCL.DPPRI.550.11/2018, <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12310401/12501422/12501424/dokument337500.pdf> (dostęp 14.03.2020).
- Pismo z 2 maja 2018 r. skierowane do Rządowego Centrum Legislacji przez Ministerstwo Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej, DP.WPL.2.0210.24.2018.MK, <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12310401/12501427/dokument340602.pdf> (dostęp 14.03.2020). Uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy –
- Prawo wodne oraz niektórych innych ustaw z dnia 02.05.2018 r., <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12310401/12501427/dokument340604.pdf> (dostęp 14.03.2020).
- Pismo z 24.05.2018 r. Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej do Sekretarza Rady Ministrów, <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12310401/12501428/12501429/dokument343009.pdf> (dostęp 14.03.2020).
- Projekt ustawy o zmianie ustawy Prawo wodne oraz niektórych innych ustaw, on-line <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12310401/12501422/12501423/dokument337490.pdf> (dostęp 14.03.2020).
- Protokół z posiedzenia Komisji Prawniczej Rządowego Centrum Legislacji z 14 i 16 maja 2019 r., RCL.DPPRI.550.11/2018, <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12310401/12501427/dokument355239.pdf> (dostęp 14.03.2020).