

MAŁGORZATA OFIARSKA

Uniwersytet Szczeciński

[malgorzata.ofiarska@usz.edu.pl](mailto:malgorzata.ofiarska@usz.edu.pl)

ORCID: 0000-0001-5311-0201

## **Opłata legalizacyjna – konstrukcja prawna oraz zasady wymiaru w świetle regulacji ustawy Prawo wodne**

**A legalization fee – legal structure and rules  
on imposition in the light of the Water Law**

**Streszczenie.** W opracowaniu przedstawiono podstawowe elementy prawnej konstrukcji opłaty legalizacyjnej oraz zasady jej wymierzania unormowane w przepisach ustawy Prawo wodne. Wniesienie opłaty legalizacyjnej jest niezbędnym warunkiem zaakceptowania, w drodze decyzji uprawnionego organu, wykonanego z naruszeniem prawa urządzenia wodnego. Wpływy z tych opłat są źródłem przychodów Państwowego Gospodarstwa Wodnego „Wody Polskie” mającego status prawny jednostki sektora finansów publicznych. W ustawie Prawo wodne opłatę legalizacyjną zaliczono do katalogu instrumentów ekonomicznych gospodarowania wodami. Ustalono w ustawie przedmiot tej opłaty oraz stawkę kwotową od każdego urządzenia wodnego. Zobowiązany do wniesienia tej opłaty jest właściciel nielegalnie wykonanego urządzenia wodnego. Uiszcz-

nie opłaty legalizacyjnej jest końcowym etapem procedury legalizacyjnej stanowiącej alternatywę dla nakazu likwidacji urządzenia wodnego wykonanego bez zachowania prawnie określonych wymagań. W opracowaniu pozytywnie zweryfikowano tezę o dualnym charakterze opłaty legalizacyjnej. Pełni ona dwie funkcje, tzn. jest instrumentem zarządzania zasobami wodnymi oraz umożliwia właściwym organom zachowanie ustawowych standardów dotyczących realizacji i eksploatacji urządzeń wodnych.

**Słowa kluczowe:** urządzenia wodne; opłata legalizacyjna; danina publiczna; sektor finansów publicznych; gospodarowanie wodami.

**Abstract.** This article presents basic elements of a legal structure of a legalization fee and principles of its imposition as regulated by the provisions of the Water Law. A payment of the fee is a necessary condition for receiving accepting decision of an authorized body, performed in violation of the law of a water facility. Revenues from these fees are a source of revenues for the State Water Management „Wody Polskie” which has the legal status of a unit of a public finance sector. In the Water Law, the legalization fee is included in a catalog of economic instruments for water management. The act specifies the subject of the fee and the amount for each water facility. The owner of an illegally constructed water facility is obliged to pay this fee. The payment of the legalization fee is the final stage of the legalization procedure, which is an alternative to the order to liquidate a water facility which does not comply with the legally specified requirements. The study positively verified the thesis about a dual nature of the legalization fee. The legalization fee performs two functions: it is an instrument of water resources management and it enables competent authorities to maintain the statutory standards concerning the implementation and operation of water facilities.

**Keywords:** water facilities; legalization fee; public levy; public finance sector; water management.

## 1. Wprowadzenie

Koncepcję prawną opłaty legalizacyjnej zastosowano w poprzednio obowiązującej ustawie z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne<sup>1</sup>. W rozwiniętej

---

<sup>1</sup> Dz.U. z 2017 r. poz. 1121 ze zm., dalej: Pr.wod.

wersji jest ona kontynuowana w aktualnie obowiązującej ustawie z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne<sup>2</sup>. Początkowo opłata legalizacyjna była wyłącznie ustawowo uwarunkowanym alternatywnym rozwiązaniem dla nakazu dokonania rozbiórki nielegalnie wykonanego urządzenia wodnego. Wprowadzono możliwość jego zalegalizowania, o ile nie naruszało to przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz zasady zrównoważonego rozwoju. Uwzględniano zwłaszcza konieczność utrzymania dobrego stanu wód i charakterystycznych dla nich biocenoz, a także potrzebę zachowania istniejącej rzeźby terenu oraz biologicznych stosunków w środowisku wodnym i na terenach podmokłych. Po stwierdzeniu istnienia tych przesłanek organ właściwy do wydania pozwolenia wodnoprawnego, po przedłożeniu przez właściciela tego urządzenia odpowiednich dokumentów, mógł wydać decyzję o legalizacji urządzenia i ustalić, w drodze postanowienia, opłatę legalizacyjną wynoszącą ówczesnie dziesięciokrotność stawki opłaty skarbowej za wydanie pozwolenia wodnoprawnego. W tym okresie wpływy z opłaty legalizacyjnej były źródłem dochodów własnych budżetu państwa<sup>3</sup>.

W aktualnie obowiązującej ustawie – Prawo wodne opłatę legalizacyjną wymieniono w katalogu instrumentów ekonomicznych wykorzystywanych w gospodarowaniu wodami. W szerszym kontekście można ją zaliczyć do kategorii ekonomicznych instrumentów zarządzania środowiskiem wodnym<sup>4</sup>. Status prawny poszczególnych instrumentów jest zróżnicowany, ale generalnie można je podzielić na dwie grupy, tzn. cywilnoprawne oraz publicznoprawne<sup>5</sup>. Stosowanie tych instrumentów powinno przyczyniać się do efektywnego i sprawnego gospodarowania zasobami wodnymi oraz do racjonalnego wydatkowania środków na działania związane z zapewnieniem dostępności wód o odpowiednich parametrach jako-

---

<sup>2</sup> Dz.U. z 2021 r. poz. 2233 ze zm., dalej: u.p.w.

<sup>3</sup> Por. art. 64a Pr.wod. wprowadzony ustawą z dnia 3 czerwca 2005 r. o zmianie ustawy – Prawo wodne oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2005 r. Nr 130, poz. 1087 ze zm.).

<sup>4</sup> J. Bąk, *Zarządzanie środowiskiem i zarządzanie środowiskowe*, Kraków 2021, s. 92.

<sup>5</sup> A. Kozieł, *Nowe prawo wodne – istotne zmiany systemowe i ich wpływ na działalność geologiczno-górnictwą*, „Zeszyty Naukowe Instytutu Gospodarki Surowcami Mineralnymi i Energią PAN” 2016, nr 96, s. 145.

ściowych i we właściwej ilości<sup>6</sup>. Wraz z opłatą legalizacyjną katalog tych instrumentów ekonomicznych tworzą: opłaty za usługi wodne; opłaty podwyższone; należności za korzystanie ze śródlądowych dróg wodnych i ich odcinków oraz urządzeń wodnych będących własnością Skarbu Państwa i usytuowanych na śródlądowych wodach powierzchniowych; opłata roczna za oddanie w użytkowanie obwodu rybackiego; wpływy z tytułu rozporządzania przez PGW „Wody Polskie” niektórymi nieruchomościami; opłata roczna za oddanie przez PGW „Wody Polskie” w użytkowanie gruntów stanowiących własność Skarbu Państwa i niezbędnych do określonych celów (np. w zakresie energetyki wodnej, transportu wodnego); opłaty za wydane zezwolenia na uprawianie amatorskiego połowu ryb; wpływy z umów zawartych przez dyrektorów regionalnych zarządów gospodarki wodnej, określających zasady wykonywania rybactwa śródlądowego. Do katalogu instrumentów administracyjnych gospodarowania wodami zaliczono: pozwolenie wodnoprawne, zgłoszenie wodnoprawne, ocenę wodnoprawną oraz decyzje wydawane w sprawach wymienionych w ustawie. Istotną cechą instrumentów ekonomicznych jest powstanie ujemnego efektu finansowego po stronie określonego podmiotu w formie ponoszonej opłaty. Podstawowym celem instrumentów administracyjnych jest osiągnięcie zamierzonego skutku, tzn. zmiany stanu faktycznego i prawnego w danej sytuacji. Obowiązek poniesienia opłaty ma charakter poboczny i jest rezultatem, a nie przyczyną określonego działania lub zaniechania. W przypadku instrumentów ekonomicznych to właśnie efekt finansowy jest podstawowym celem i przyczyną, a jednocześnie nie prowadzi on do zmiany stanu faktycznego i prawnego<sup>7</sup>.

Celem opracowania jest szczegółowa analiza i ocena obowiązującego ustawodawstwa regulującego konstrukcję prawną oraz zasady wymiaru i poboru opłaty legalizacyjnej unormowanej w prawie wodnym. W opracowaniu poddano weryfikacji tezę o potrzebie stosowania opłaty legalizacyjnej, której można przypisać dualny charakter. Jest ona pomocniczym (uzupełniającym) instrumentem zarządzania zasobami wodnymi, ale jed-

---

<sup>6</sup> Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 1 sierpnia 2018 r., II SA/Sz 555/18, LEX nr 2536488.

<sup>7</sup> M. Kamiński, *Instrumenty administracyjne i ekonomiczne gospodarki wodnej*, „Nieruchomości” 2022, nr 3, s. 41.

nocześniej stanowi istotne narzędzie umożliwiające właściwym organom oddziaływanie w obszarze standardów dotyczących poprawnej realizacji i eksploatacji urządzeń wodnych. W odniesieniu do drugiej z ww. funkcji wniesienie opłaty legalizacyjnej, z zachowaniem warunków określonych w ustawie, finalizuje alternatywną procedurę w stosunku do nakazu likwidacji urządzenia wodnego wykonanego bez pozwolenia wodnoprawnego, zgłoszenia lub oceny wodnoprawnej. W tym znaczeniu jej rola jest podobna do opłaty legalizacyjnej unormowanej w przepisach prawa budowlanego.

W opracowaniu zastosowano metodę dogmatycznoprawną oraz uzupełniającą metodę empiryczno-analityczną w celu prezentacji efektów poboru opłat legalizacyjnych. Oceny i wnioski nawiązują zarówno do aktualnie obowiązującego stanu prawnego (wnioski *de lege lata*), jak i do ewentualnych kolejnych jego zmian zmierzających do jednoznacznego ustalenia statusu prawnego opłaty legalizacyjnej unormowanej w prawie wodnym (postulaty *de lege ferenda*).

## 2. Istota i rodzaje urządzeń wodnych

W piśmiennictwie urządzenia wodne uznaje się za szczególnego rodzaju budowle<sup>8</sup>. O ich specyfice przesądzają przede wszystkim pełnione funkcje. Przeznaczenie urządzeń wodnych oraz ich rodzaje określono w art. 16 pkt 65 u.p.w. Ustawodawca w pierwszej kolejności ogólnie wskazał, że są to urządzenia lub budowle służące do kształtowania lub korzystania z zasobów wodnych. Konkretyzacji dokonał, wyliczając typowe kategorie urządzeń wodnych, którymi są:

- 1) urządzenia lub budowle piętrzące, przeciwpowodziowe i regulacyjne, a także kanały i rowy,
- 2) sztuczne zbiorniki usytuowane na wodach płynących oraz obiekty związane z tymi zbiornikami,

---

<sup>8</sup> G. Kaptur, *Nieruchomości jako przedmiot opodatkowania w podatku VAT*. Cz. XIII: *Pojęcie budowli w podatku VAT. Praktyczne aspekty zastosowania definicji Prawa budowlanego*, „Nieruchomości” 2020, nr 1, s. 30.

- 3) stawy, w tym stawy rybne lub przeznaczone do oczyszczania ścieków albo rekreacji,
- 4) obiekty służące do ujmowania wód powierzchniowych oraz wód podziemnych,
- 5) obiekty energetyki wodnej,
- 6) wyloty urządzeń kanalizacyjnych służące do wprowadzania ścieków do wód, do ziemi lub do urządzeń wodnych oraz wyloty służące do wprowadzania wody do wód, do ziemi lub do urządzeń wodnych,
- 7) stałe urządzenia służące do połowu ryb lub do pozyskiwania innych organizmów wodnych,
- 8) urządzenia służące do chowu ryb lub innych organizmów wodnych w wodach powierzchniowych,
- 9) mury oporowe, bulwary, nabrzeża, mola, pomosty i przystanie,
- 10) stałe urządzenia służące do dokonywania przewozów międzybrzegowych.

W ramach poszczególnych kategorii wyodrębniono typy urządzeń wodnych przeznaczonych do realizacji określonych funkcji. Można np. wymienić zdefiniowany w art. 16 pkt 41 u.p.w. polder przeciwpowodziowy będący urządzeniem wodnym odgrodzonym od koryta rzeki, mogącym okresowo przetrzymywać nadmiar wód powodziowych. Jest on zalewany, a następnie odwadniany przy pomocy urządzeń wlotowych i upustowych, samoczynnie lub w sposób kontrolowany. Funkcją polderu, której efektem jest jego zatopienie, koliduje z możliwością użytkowania położonych na jego terenie nieruchomości zgodnie z ich przeznaczeniem<sup>9</sup>. Urządzeniem wodnym jest także budowla piętrząca, która zgodnie z art. 16 pkt 2 u.p.w. umożliwia stałe lub okresowe piętrzenie wód powierzchniowych ponad przyległy teren lub naturalny poziom zwierciadła wód.

Specyficzne cechy niektórych urządzeń wodnych sprawiają, że mogą one funkcjonować samodzielnie lub tworzyć kompatybilne zestawy ukierunkowane na realizację określonych zadań. Przykładem może być „otwarty” system kanalizacji deszczowej, w którego skład wchodzi rowy. Oznacza to, że rów może być zarówno częścią składową otwartego systemu ka-

---

<sup>9</sup> Wyrok WSA w Warszawie z dnia 12 lutego 2020 r., VII SA/Wa 2893/19, Legalis nr 2515033.

nalizacji deszczowej, jak i urządzeniem wodnym przeznaczonym do odprowadzania wody zebranej uprzednio w takim systemie kanalizacji<sup>10</sup>.

### **3. Przesłanki warunkujące powstanie obowiązku wniesienia opłaty legalizacyjnej**

Wykonywanie urządzeń wodnych to jedno z trzech działań, wymienionych w art. 186 u.p.w., które łącznie składają się na budownictwo wodne. Pozostałe działania to projektowanie oraz utrzymywanie urządzeń wodnych. Opłata legalizacyjna związana jest tylko z wykonaniem takich urządzeń z naruszeniem przepisów ustawowych. Obowiązek jej wniesienia jest następstwem wykonania urządzenia wodnego bez wymaganego pozwolenia wodnoprawnego (zgłoszenia) lub oceny wodnoprawnej, przy czym jego właściciel powinien wystąpić z wnioskiem o legalizację urządzenia. Z art. 190 u.p.w. jednoznacznie wynika, że tylko w przypadku kumulatywnego zaistnienia ww. przesłanek powstanie obowiązek wniesienia opłaty legalizacyjnej. Dotyczy on konkretnego urządzenia wodnego wykonanego bez wymaganego pozwolenia wodnoprawnego (zgłoszenia) lub oceny wodnoprawnej, które wskazano we wniosku o jego legalizację.

Zgodnie z ogólną regułą przyjętą w art. 389 pkt 6 u.p.w. na wykonanie urządzeń wodnych wymagane jest pozwolenie wodnoprawne. Z innych przepisów tej ustawy wynika, że w określonych przypadkach możliwa jest realizacja takiego urządzenia w oparciu o zgłoszenie lub ocenę wodnoprawną. Wydawanie pozwoleń związane jest z korzystaniem z wód w sposób inny niż zwykły i powszechny, a więc uzasadniony jest obowiązek ich posiadania na wykonanie i eksploatację urządzeń wodnych<sup>11</sup>. Od ogólnej reguły, przyjętej w art. 389 pkt 6 u.p.w. wprowadzono wyjątki, np. według art. 395 pkt 5 u.p.w. nie wymaga się pozwolenia wodnoprawnego albo zgłoszenia wodnoprawnego na wykonanie urządzeń wodnych

---

<sup>10</sup> Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 29 czerwca 2020 r., II SA/Bd 128/20, Legalis nr 2418202; wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 29 czerwca 2020 r., II SA/Bd 118/20, Legalis nr 2418201.

<sup>11</sup> K. Popik-Choraży, *Pozwolenie wodnoprawne w prawie polskim*, „Międzynarodowe Studia Społeczno-Humanistyczne Humanum” 2010, nr 1, s. 269.

do poboru wód podziemnych na potrzeby zwykłego korzystania z wód z ujęć o głębokości do 30 m. Wszelkie roboty związane z utrzymaniem istniejącego już urządzenia wodnego, w tym także remonty przeprowadzane w celu jego zachowania, także nie wymagają uzyskania pozwolenia wodnoprawnego<sup>12</sup>.

Zgłoszenia wodnoprawnego wymaga się na wykonanie, w ściśle określonych przypadkach, niektórych rodzajów urządzeń wodnych. Według art. 423 ust. 1 i 2 u.p.w. zgłoszenia wodnoprawnego należy dokonać przed terminem zamierzonego rozpoczęcia wykonywania urządzeń wodnych. Można przystąpić do ich wykonywania, jeżeli w terminie 30 dni od dnia doręczenia zgłoszenia organ właściwy w sprawach tych zgłoszeń nie wniesie, w drodze decyzji, sprzeciwu i nie później niż po upływie 3 lat od określonego w zgłoszeniu terminu ich rozpoczęcia. Dokonanie zgłoszenia wodnoprawnego nie zwalnia z obowiązku uzyskania uzgodnień i decyzji wymaganych w przepisach odrębnych. Ustawodawca określił termin, w którym należy wstrzymać się od wykonania określonej czynności<sup>13</sup>, tzn. realizacji urządzenia wodnego. Procedura zgłoszeniowa ma charakter uproszczony, a jej celem jest redukcja obciążeń organów administracji publicznej poprzez ograniczenie katalogu działań wymagających uzyskania pozwolenia wodnoprawnego. Dokonanie zgłoszenia zastępuje decyzję administracyjną udzielającą pozwolenia wodnoprawnego i wywiera taki sam skutek, jak decyzja<sup>14</sup>. Skuteczne zgłoszenie nie wymaga wydania decyzji administracyjnej, a potwierdzenie jego dokonania może nastąpić poprzez wydanie przez właściwy organ zaświadczenia w trybie unormowanym w Kodeksie postępowania administracyjnego<sup>15</sup>.

---

<sup>12</sup> Wyrok NSA z dnia 9 listopada 2017 r., II OSK 414/16, LEX nr 2425514.

<sup>13</sup> B. Adamiak, *Przesunięte w czasie instytucje prawne kodeksu postępowania administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 2020, nr 6, s. 16.

<sup>14</sup> M. Kucharski, *Zgłoszenie wodnoprawne* [w:] K. Filipek, M. Kucharski, P. Michalski (red.), *Nowe prawo wodne: najważniejsze zmiany dla gmin i przedsiębiorstw wodociągowo-kanalizacyjnych*, Warszawa 2017, s. 123.

<sup>15</sup> Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2021 r. poz. 735 ze zm.).



Według art. 394 u.p.w. należy dokonać zgłoszenia wodnoprawnego w przypadku wykonania następujących prac dotyczących urządzeń wodnych:

- 1) pomostu o szerokości do 3 m i długości całkowitej do 25 m, stanowiącej sumę długości jego poszczególnych elementów,
- 2) urządzeń odwadniających obiekty budowlane, o zasięgu oddziaływania niewykraczającym poza granice terenu, którego zakład jest właścicielem,
- 3) stawów, które nie są napełniane w ramach usług wodnych, ale wyłącznie wodami opadowymi lub roztopowymi, lub wodami gruntowymi o powierzchni do 5000 m<sup>2</sup> oraz głębokości do 3 m od naturalnej powierzchni terenu, o zasięgu oddziaływania niewykraczającym poza granice terenu, którego zakład jest właścicielem, lub terenu znajdującego się w zasięgu oddziaływania, gdy zakład posiada uprzednią pisemną zgodę właścicieli gruntów objętych oddziaływaniem na wykonanie stawu,
- 4) przebudowy rowu polegającej na wykonaniu przepustu lub innego przekroju zamkniętego na długości do 10 m,
- 5) przebudowy lub odbudowy urządzeń odwadniających zlokalizowanych w pasie drogowym dróg publicznych, obszarze kolejowym, na lotniskach lub lądowiskach.

Pozwolenie oraz zgłoszenie wodnoprawne to formy prawne zgody wodnoprawnej<sup>16</sup>, o czym stanowi art. 388 ust. 1 u.p.w. Pozostałe jej formy to ocena wodnoprawna oraz decyzje administracyjne wydawane w ustawowo wskazanych sprawach. Ustawowa konstrukcja „zgody wodnoprawnej” obejmuje różne działania określonych podmiotów, wykonujących uregulowane w ustawie zadania administracji publicznej, związane z gospodarowaniem wodami, w tym zwłaszcza korzystaniem z wód<sup>17</sup>.

Wystąpienie z wnioskiem o zalegalizowanie urządzenia wodnego wykonanego bez wymaganego pozwolenia lub zgłoszenia wodnoprawne-

---

<sup>16</sup> M. Bielecki, *Formy zgody wodnoprawnej w ujęciu nowego Prawa wodnego*, „Nieruchomości” 2018, nr 4, s. 4.

<sup>17</sup> M. Górski, *Zgoda wodnoprawna a przepisy prawa emisyjnego w świetle nowej ustawy Prawo wodne*, „Ochrona Środowiska” 2018, nr 2, s. 3.

go jest niezbędnym warunkiem, od którego spełnienia ustawodawca uzależnia nałożenie na określony podmiot obowiązku wniesienia opłaty legalizacyjnej. Nie można ustalić tej opłaty przed wydaniem decyzji o legalizacji urządzenia wodnego<sup>18</sup>. Z art. 190 u.p.w. wynika, że złożenie takiego wniosku jest uprawnieniem właściciela urządzenia wodnego, które zostało wykonane bez wymaganego pozwolenia lub zgłoszenia. Organ administracji publicznej nie może przymuszać, w trybie zarządzenia pokontrolnego, właściciela urządzenia wodnego do złożenia wniosku w sprawie wdrożenia procedury legalizacyjnej zrealizowanych urządzeń wodnych. Organ ten nie ma też podstaw, aby w drodze zarządzenia pokontrolnego nakazywać likwidację urządzeń wodnych, skoro formą prawną orzeczenia o tej likwidacji, określoną w art. 190 ust. 13 u.p.w., jest decyzja administracyjna<sup>19</sup>. Jeżeli właściciel urządzenia wodnego nie wystąpi z ww. wnioskiem lub nie uzyska decyzji o legalizacji urządzenia wodnego, to właściwy organ nałoży na właściciela tego urządzenia, w drodze decyzji, obowiązek jego likwidacji, ustalając warunki i termin wykonania tego obowiązku.

Właściciel urządzenia wodnego, na którego wykonanie niezbędne jest pozwolenie wodnoprawne, wraz z wnioskiem o jego legalizację powinien złożyć dokumenty wyszczególnione w art. 407 ust. 2 u.p.w. Wykaz załączników do wniosku o legalizację urządzenia wodnego, którego realizacja wymaga jedynie zgłoszenia, zawiera art. 422 u.p.w.

Celem wniosku o wdrożenie procedury legalizacji urządzenia wodnego jest doprowadzenie do takiego stanu formalnoprawnego, jaki zaistniałby w przypadku przestrzegania pierwotnego wymogu uzyskania pozwolenia wodnoprawnego lub dokonania zgłoszenia wodnoprawnego. Właściwy organ nie ma jednak pełnej swobody decyzyjnej w zakresie zalegalizowania urządzenia wodnego wykonanego z naruszeniem ustawowych standardów. Pozytywne przesłanki wydania decyzji legalizującej urządzenie wodne wymieniono w art. 190 ust. 2 u.p.w. Organ właściwy w sprawach pozwoleń wodnoprawnych może wydać decyzję o legalizacji urządzenia wodnego, jeżeli jego lokalizacja nie narusza ustaleń: planu

---

<sup>18</sup> Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 14 marca 2018 r., II SA/GI 1165/17, Legalis nr 1746894.

<sup>19</sup> Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 9 lipca 2020 r., III SA/Gd 105/20, LEX nr 3034866.

gospodarowania wodami na obszarze dorzecza, planu zarządzania ryzykiem powodziowym, planu przeciwdziałania skutkom suszy, programu ochrony wód morskich, krajowego programu oczyszczania ścieków komunalnych, miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, decyzji o warunkach zabudowy albo decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, wymagań dotyczących ochrony zdrowia ludzi, środowiska, ochrony przyrody i dóbr kultury wpisanych do rejestru zabytków. Tylko spełnienie ww. warunków umożliwia wydanie decyzji legalizacyjnej<sup>20</sup>.

Decyzja o legalizacji urządzenia wodnego musi być również zgodna z kanonami przyjętymi w art. 187 u.p.w., tzn. zasadą zrównoważonego rozwoju, wymogiem osiągnięcia dobrego stanu wód i charakterystycznych dla nich biocenoz, koniecznością osiągnięcia celów środowiskowych, a także potrzebą zachowania istniejącej rzeźby terenu oraz biologicznych stosunków w środowisku wodnym i ekosystemach lądowych zależnych od wód. Jeżeli legalizacji podlega urządzenie piętrzące wody, to powinno ono umożliwiać migrację ryb. Wiodącym kryterium przy podejmowaniu decyzji o legalizacji urządzenia wodnego powinna być zasada zrównoważonego rozwoju, którą sformułowano w Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. i rozwinięto w ustawodawstwie. W jej ramach zawiera się nie tylko ochrona przyrody oraz kształtowanie ładu przestrzennego, ale również należyta troska o rozwój społeczny i cywilizacyjny związany z koniecznością budowania odpowiedniej infrastruktury niezbędnej dla życia ludzi i ich wspólnot<sup>21</sup>.

#### **4. Ustalenie opłaty legalizacyjnej i warunki jej płatności**

Właściwy organ, wydając decyzję o legalizacji urządzenia wodnego, ustala jednocześnie obowiązek wniesienia opłaty legalizacyjnej. Zamieszczony w art. 190 ust. 2 u.p.w. zwrot „może wydać decyzję o legalizacji urzą-

---

<sup>20</sup> Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 9 listopada 2021 r., II SA/Rz 1133/21, LEX nr 3282166.

<sup>21</sup> B. Rakoczy, *Prawo wodne*, Warszawa 2018, s. 32.

dzenia wodnego (...) ustalając jednocześnie obowiązek uiszczenia opłaty legalizacyjnej” wskazuje, że możliwe jest ujęcie w jednej decyzji dwóch rozstrzygnięć, tzn. o legalizacji urzędzenia wodnego oraz o obowiązku wniesienia opłaty legalizacyjnej. W decyzji o legalizacji urzędzenia wodnego wskazuje się numer rachunku bankowego, na który należy wnieść opłatę. W art. 190 ust. 3–11 u.p.w. ustalono kwotę opłaty legalizacyjnej, warunki jej zapłaty, a także inne postanowienia, które mogą być podstawą do kwantyfikowania statusu prawnego tej należności pieniężnej.

W 2022 r. jednostkowa stawka opłaty legalizacyjnej wynosi 4757,52 zł. W art. 190 ust. 8 u.p.w. określono obligatoryjny mechanizm jej waloryzacji. Ustalona w roku poprzednim stawka opłaty legalizacyjnej podlega każdego roku kalendarzowego zmianie w stopniu odpowiadającym średniorocznemu wskaźnikowi cen towarów i usług konsumpcyjnych ogółem za rok poprzedni, publikowanemu w komunikacie Prezesa GUS w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”. Zgodnie z art. 190 ust. 9 u.p.w. minister właściwy do spraw gospodarki wodnej, nie później niż do dnia 31 października każdego roku, ogłasza, w drodze obwieszczenia, w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”, wysokość stawki opłaty obowiązującej od dnia 1 stycznia roku następnego. Od momentu wejścia w życie ustawy – Prawo wodne stawka opłaty legalizacyjnej była systematycznie podwyższana i wynosiła: 4340 zł w 2018 r.; 4426,80 zł w 2019 r.; 4497,63 zł w 2020 r. oraz 4601,08 zł w 2021 r.

Porównując wysokość opłat za dokonane zgłoszenie wodnoprawne lub wydane pozwolenie wodnoprawne ze stawkami opłaty legalizacyjnej, można stwierdzić, że opłata legalizacyjna posiada cechy charakterystyczne dla sankcji finansowej. W 2022 r. opłata za przyjęcie zgłoszenia wodnoprawnego wynosi 95,37 zł, natomiast za wydanie pozwolenia wodnoprawnego 237,87 zł. Stawka opłaty legalizacyjnej jest w 2022 r. prawie pięćdziesięciokrotnie wyższa od stawki opłaty za przyjęcie zgłoszenia wodnoprawnego oraz dwudziestokrotnie wyższa od stawki opłaty za wydanie pozwolenia wodnoprawnego. Wzrost obciążenia finansowego, z punktu widzenia podmiotu zobowiązanego do wniesienia opłaty legalizacyjnej, może być postrzegany jako sankcja za niedopełnienie obowiąz-

ku dokonania zgłoszenia lub złożenia wniosku o wydanie pozwolenia wodnoprawnego. Należy jednak podkreślić, że w doktrynie z opłatą legalizacyjną łączona jest przede wszystkim funkcja prewencyjna. Celem jej wprowadzenia jest bardziej wyraziste wskazanie konieczności przestrzegania porządku prawnego w zakresie wykonywania urządzeń wodnych<sup>22</sup>.

W roku kalendarzowym obowiązuje jedna kwotowa stawka opłaty legalizacyjnej stosowana w akredytacji urządzenia wodnego wykonanego bez wymaganego pozwolenia wodnoprawnego lub zgłoszenia. Nie zróżnicowano wysokości tej opłaty w zależności od rodzaju lub wielkości urządzenia wodnego podlegającego legalizacji. Nie stosuje się zróżnicowanych stawek opłat nawet wtedy, gdy ten sam podmiot wnioskuje o legalizację kilku urządzeń wodnych. Opłatę legalizacyjną należy wnieść w terminie 14 dni od dnia, w którym decyzja o legalizacji urządzenia wodnego stała się ostateczna. Oznacza to, że całą opłatę należy zapłacić w jednym terminie. Od tej reguły mogą być wprowadzone wyjątki, ponieważ zgodnie z art. 190 ust. 10 u.p.w. do opłat legalizacyjnych stosuje się odpowiednio przepisy działu III ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa<sup>23</sup>, a uprawnienia organów podatkowych przysługują PGW „Wody Polskie”. W związku z tym w przypadkach uzasadnionych ważnym interesem zobowiązanego lub interesem publicznym mogą być stosowane ulgi w zapłacie opłaty legalizacyjnej (tzn. polegające na odroczeniu terminu zapłaty, rozłożeniu płatności na raty, umorzeniu części lub całej kwoty zaległej opłaty legalizacyjnej).

Zgodnie z art. 190 ust. 6 i 7 u.p.w. nieuiszczona w terminie opłata legalizacyjna podlega przymusowemu ściągnięciu w trybie określonym w ustawie z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji<sup>24</sup>. Przedmiotem egzekucji administracyjnej są, co do zasady, obowiązki o charakterze publicznoprawnym, wynikające ze stosunków administracyjnoprawnych pozostających w zakresie rzeczowej własności organów państwa i organów samorządu terytorialnego, natomiast

---

<sup>22</sup> J. Szachułowicz, *Prawo wodne. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 187.

<sup>23</sup> Dz.U. z 2021 r. poz. 1540 ze zm.

<sup>24</sup> Ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz.U. z 2022 r. poz. 479 ze zm.), dalej u.p.e.a.

wierzycielem w tym postępowaniu może być tylko podmiot administracji publicznej lub organ wykonujący funkcje władcze<sup>25</sup>. Wierzycielem uprawnionym do żądania wykonania obowiązku uiszczenia opłaty legalizacyjnej będzie organ właściwy w sprawach pozwoleń wodnoprawnych, który wydał decyzję o legalizacji urządzenia wodnego i ustalił obowiązek uiszczenia opłaty legalizacyjnej (art. 5 § 1 pkt 1 w zw. z art. 1a pkt 13 u.p.e.a.). Ustawodawca nie przyznaje natomiast organowi właściwemu w sprawach pozwoleń wodnoprawnych statusu organu egzekucyjnego, uprawnionego do stosowania środków egzekucyjnych (art. 19 § 8 u.p.e.a w zw. z art. 1a pkt 7 u.p.e.a.). Nie stanowi takiej podstawy art. 190 ust. 10 u.p.w. o odpowiednim stosowaniu do opłat legalizacyjnych przepisów działu III ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa i przyznaniu PGW „Wody Polskie” uprawnień organów podatkowych<sup>26</sup>. Właściwość rzeczowa organów egzekucyjnych w zakresie egzekucji należności pieniężnych została określona w art. 19 u.p.e.a. Organem egzekucyjnym o właściwości ogólnej jest naczelnik urzędu skarbowego, który jest właściwy we wszystkich sprawach egzekucji administracyjnej należności pieniężnych, chyba że przepis szczególny stanowi inaczej (art. 19 § 2–8 u.p.e.a.). Inne niż wymienione w u.p.e.a. organy mogą prowadzić egzekucję należności pieniężnych w zakresie określonym odrębnymi przepisami jedynie wówczas, gdy zostały do tego upoważnione przez przepisy ustaw szczególnych<sup>27</sup>.

Obowiązek uiszczenia opłaty legalizacyjnej przedawnia się z upływem 5 lat od dnia, w którym decyzja o legalizacji urządzenia wodnego stała się ostateczna. Nakaz odpowiedniego stosowania do opłat legalizacyjnych przepisów działu III ustawy – Ordynacja podatkowa, regulującego zobowiązania podatkowe (w tym wynikające z opłat publicznoprawnych), a także możliwość ich przymusowego ściągnięcia w trybie egzekucji administracyjnej mogą być istotnymi argumentami uzasadniającymi

---

<sup>25</sup> M. Ofiarska, *Postępowanie egzekucyjne w administracji*, Szczecin 2000, s. 9–23 i s. 46.

<sup>26</sup> Por. P. Pietrasz, *Komentarz do art. 19 [w:] D.R. Kijowski (red.), Ustawa o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Komentarz*, Warszawa 2015, Lex.

<sup>27</sup> M. Ofiarska, *Administracyjne postępowanie egzekucyjne [w:] M. Miemiec, M. Ofiarska, K. Sobieralski, Postępowanie administracyjne i sądowniczoadministracyjne w pytaniach i odpowiedziach*, Warszawa 2014, s. 402.

pogląd o publicznoprawnym charakterze tych opłat. Akcentuje się także brak stosunku prywatnoprawnego w prawnej konstrukcji tej opłaty, a więc można jej przypisać status szczególnej daniny publicznej<sup>28</sup> lub nawet nazywać wprost daniną publiczną<sup>29</sup>.

Mogą powstawać wątpliwości dotyczące charakteru prawnego opłaty legalizacyjnej. Ustalenie tej opłaty jest końcowym etapem procedury akredytowania nielegalnie wykonanego urzędnika wodnego. Skuteczne przeprowadzenie tej procedury uzależniono od spełnienia takich samych przesłanek, jak w przypadku postępowania w sprawie wydania pozwolenia wodnoprawnego lub zgłoszenia wodnoprawnego. Ich beneficjent ma obowiązek wnieść opłatę w wysokości ustalonej w przepisach prawa wodnego. Opłata legalizacyjna zastępuje w tym zakresie opłatę za pozwolenie lub opłatę za zgłoszenie wodnoprawne. Sądy administracyjne odmiennie oceniają status prawny takich opłat. Trafnie w jednym z wyroków wskazano, że opłata za wydanie decyzji w sprawie pozwolenia wodnoprawnego nie jest podatkiem, a wnioskującego o jego wydanie nie można utożsamić z podatnikiem. Przepisy Ordynacji podatkowej nie stosuje się wprost, a odpowiednio, tzn. ze stosownymi modyfikacjami. Pozostałe z tym związane oceny sądu mogą jednak budzić wątpliwości. Uznał bowiem, że właściwy organ pobiera opłatę za wydanie decyzji, a więc nie jest to danina publiczna w rozumieniu prawa podatkowego, a przynajmniej nie można tu postawić znaku równości. Jest to opłata za podjęte przez organ czynności w ramach prowadzonego postępowania. Stwierdzono, że obowiązek poniesienia opłaty wynika z potrzeby uzyskania odpowiedniego aktu na realizację pewnych działań i jest to opłata za działania organu z tym związane, tzn. wyraża ona odpłatność za działania organu<sup>30</sup>. Należy jednak zauważyć, że cecha ekwiwalentności nie pozbawia opłaty publicznoprawnej waloru daniny publicznej. W innym wyroku sąd uznał, że opłaty unormowane w przepisach prawa wodnego mają sta-

---

<sup>28</sup> A. Sznajder, *Pozwolenie wodnoprawne jako instrument zarządzania zasobami wodnymi*, Warszawa 2020, s. 85.

<sup>29</sup> J. Dobkowski, *Opłata legalizacyjna jako budżetowa należność o charakterze publicznoprawnym?* „Samorząd Terytorialny” 2022, nr 3, s. 36.

<sup>30</sup> Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 19 września 2019 r., II SAB/Sz 63/19, Legalis nr 2247764.

tus charakterystyczny dla danin publicznych i nie mogą prowadzić do naruszenia wartości objętych ochroną konstytucyjną, a w szczególności nie powinny być instrumentem nadmiernego fiskalizmu<sup>31</sup>.

W odniesieniu do opłaty legalizacyjnej, w myśl art. 190 ust. 10 u.p.w., uprawnienia organów podatkowych przysługują PGW „Wody Polskie”. Wpływy z tej opłaty, zgodnie z art. 255 pkt 8 u.p.w., są źródłem przychodów PGW „Wody Polskie”, które ma status prawny państwowej osoby prawnej wchodzącej w skład sektora finansów publicznych<sup>32</sup>. Dopuszczalne jest tworzenie państwowych osób prawnych w celu wykonywania zadań publicznych. Podmioty takie są hybrydową formą wykonywania zadań publicznych. Z jednej strony znajdują się pod zwierzchnictwem władz publicznych, które wykonują uprawnienia właściciela z tytułu przekazania im majątku w zarząd oraz nadzorują lub kontrolują sposób wykonywania przez te osoby powierzonych im zadań publicznych, a z drugiej strony posiadanie osobowości cywilnoprawnej upodabnia je w pewnym stopniu do podmiotów prywatnych wykonujących zadania użyteczne publicznie<sup>33</sup>.

## **5. Znaczenie wpływów z opłaty legalizacyjnej w przychodach PGW „Wody Polskie”**

Przygotowując projekt ustawy – Prawo wodne, oszacowano, że roczne wpływy z opłat legalizacyjnych będą wynosiły po ok. 750 000 zł (w latach 2018–2019), natomiast w latach 2020–2026 powinny kształtować się na poziomie po ok. 500 000 zł rocznie<sup>34</sup>. Źródłami przychodów PGW

---

<sup>31</sup> Wyrok WSA w Warszawie z dnia 18 czerwca 2019 r., IV SA/Wa 997/19, Legalis nr 2320037.

<sup>32</sup> W art. 9 pkt 14 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2021 r. poz. 305 ze zm.) posłużono się szerszą kategorią podmiotową „inne państwowe osoby prawne utworzone na podstawie odrębnych ustaw w celu wykonywania zadań publicznych”. Z tego zakresu wyłączono przedsiębiorstwa, instytuty badawcze, instytuty działające w ramach Sieci Badawczej Łukasiewicz, banki oraz spółki prawa handlowego.

<sup>33</sup> P. Przybysz, *Instytucje prawa administracyjnego*, Warszawa 2020, s. 176.

<sup>34</sup> Załącznik nr 2a do Oceny Skutków Regulacji ustawy – Prawo wodne, Druk nr 1529, cz. 1, Sejm RP VIII kadencji.



„Wody Polskie”, zgodnie z art. 255 u.p.w., są: opłaty (za: usługi wodne, oddanie w użytkowanie gruntów pokrytych wodami, wykonywanie rybactwa śródlądowego na wodach płynących, legalizację urządzeń wodnych, udzielenie zgody wodnoprawnej); wpływy (z tytułu: udostępniania śródlądowych dróg wodnych oraz urządzeń wodnych, najmu i dzierżawy mienia związanego z gospodarką wodną, partycypacji w kosztach utrzymania wód lub urządzeń wodnych), dobrowolne wpłaty, zapisy, darowizny na rzecz gospodarki wodnej, a także inne przychody, w tym z wykonywania działalności gospodarczej. Ponadto, według art. 256 u.p.w., przychodami PGW „Wody Polskie” mogą być środki pochodzące z budżetu Unii Europejskiej lub z innych źródeł zagranicznych, niepodlegające zwrotowi, a także kredyty i pożyczki oraz dotacje celowe z budżetu państwa.

Ustalenie znaczenia wpływów z opłat za legalizację urządzeń wodnych w gospodarce finansowej PGW „Wody Polskie” możliwe jest poprzez przedstawienie udziału sumy przychodów ze źródeł wymienionych w art. 255 u.p.w. (katalog ten obejmuje m.in. opłatę legalizacyjną) w łącznych rocznych przychodach tej państwowej osoby prawnej. Relacje ustalono w odniesieniu do przychodów zaplanowanych oraz wykonanych.

Tabela 1. Przychody PGW „Wody Polskie” w latach 2018–2020.

Rok	Łączne planowane przychody (w zł)	Łączne wykonane przychody (w zł)	Planowane przychody ze źródeł wskazanych w art. 255 u.p.w. (w zł)	Wykonane przychody ze źródeł wskazanych w art. 255 u.p.w. (w zł)	Udział planowanych przychodów z art. 255 u.p.w. w planowanych łącznych przychodach (w %)	Udział wykonanych przychodów z art. 255 u.p.w. w wykonanych łącznych przychodach (w %)
2018	1456666000	1206309000	527540000	416657000	36,22	34,54
2019	1489911000	1585979000	235817000	525396000	15,83	33,13
2020	1269683000	1412499000	618156000	769112000	48,69	54,45

Źródło: Sprawozdania roczne z wykonania budżetów państwa w latach 2018–2020, <https://www.gov.pl/web/finanse/sprawozdanie-roczne-za-2018-2020> (dostęp: 5 kwietnia 2022 r.).

Z danych prezentowanych w tabeli nr 1 wynika, że tylko w 2018 r. zachowano zbliżone relacje między planowanymi oraz wykonanymi łącznymi przychodami PGW „Wody Polskie” i przychodami tego podmiotu ze źródeł wskazanych w art. 255 u.p.w. Największa różnica w tych relacjach wystąpiła w 2019 r., ponieważ łączne wykonane przychody zwiększyły się tylko o 6,45% w stosunku do zaplanowanych, natomiast wykonane przychody ze źródeł wymienionych w art. 255 u.p.w. wzrosły aż o 122,80%. Należy zwrócić uwagę na pewną tendencję, jaką jest nominalny wzrost w kolejnych latach kwoty wykonanych przychodów ze źródeł wskazanych w art. 255 u.p.w. Dynamika tego wzrostu jest względnie wysoka, bowiem w 2019 r. w porównaniu do 2018 r. wpływy z tych źródeł były większe o 26,10%, natomiast w 2020 r. zwiększyły się o 46,39% w stosunku do poziomu realizacji z 2019 r. Efekt ten uzyskano głównie poprzez wzrost opłat za usługi wodne.

Opłata legalizacyjna to jedno z kilkunastu źródeł przychodów wymienionych w art. 255 u.w.p. Kwoty przychodów z poszczególnych lat oraz ich udział we łącznych przychodach oraz w przychodach z tytułów wskazanych w art. 255 u.w.p. przedstawiono w poniższej tabeli.

Tabela 2. Zrealizowane przychody z opłaty legalizacyjnej w latach 2018–2020.

Rok	Łączne wykonane przychody (w zł)	Wykonane przychody ze źródeł wskazanych w art. 255 u.p.w. (w zł)	Wykonane przychody z opłaty legalizacyjnej (w zł)	Udział wpływów z opłaty legalizacyjnej w łącznych przychodach (w %)	Udział wpływów z opłaty legalizacyjnej w przychodach z art. 255 u.p.w. (w %)
2018	1206309000	416657000	303800	0,03	0,07
2019	1585979000	525396000	1084428	0,07	0,21
2020	1412499000	769112000	1240133	0,09	0,16

Źródło: Sprawozdania roczne z wykonania budżetów państwa w latach 2018–2020, <https://www.gov.pl/web/finanse/sprawozdanie-roczne-za-2018-2020> (dostęp: 5 kwietnia 2022 r.) oraz odpowiedź Ministra Infrastruktury na interpelację nr 27017 Posłanki na Sejm RP Darii Gosek-Popiołek z dnia 23 września 2021 r. w sprawie wybranych zagadnień z zakresu gospodarki wodnej, <https://orka2.sejm.gov.pl/INT9.nsf/klucz/ATTC8KJMG/%24FILE/i27017-o1.pdf> (dostęp: 5 kwietnia 2022 r.).

Wpływy z opłaty legalizacyjnej mają marginalne znaczenie w gospodarce finansowej PGW „Wody Polskie”, a ich udziały w przychodach ogółem w badanym okresie wynosiły od 0,03% do 0,09%, natomiast w przychodach ze źródeł wymienionych w art. 255 u.p.w. kształtowały się na poziomie od 0,07% do 0,21%. Potwierdza to sformułowaną we wprowadzeniu tezę, że celem stosowania tej opłaty nie są względy fiskalne, lecz uczynienie z niej skutecznego instrumentu utrzymywania właściwych standardów dotyczących realizacji i eksploatacji urządzeń wodnych w przestrzeni publicznej. Uwzględniając stawki opłat legalizacyjnych, obowiązujące w poszczególnych latach, można stwierdzić na podstawie wpływów z tego źródła przychodów, że w 2018 r. zalegalizowano 70 urządzeń wodnych, w 2019 r. zalegalizowano 246 urządzeń wodnych oraz w 2020 r. zalegalizowano 276 urządzeń wodnych. W pierwszym półroczu 2021 r. z tytułu tej opłaty wpłynęła kwota 763257 zł, a więc w tym okresie zalegalizowano 167 urządzeń wodnych. Według rocznego planu finansowego PGW „Wody Polskie”, stanowiącego załącznik do ustawy budżetowej na 2021 rok, wpływy z opłaty legalizacyjnej przyjęto na poziomie 1138000 zł, a więc 91,76% ich realizacji w 2020 r. Na 2022 r. zaplanowano wpływy z opłaty legalizacyjnej w kwocie 1100000 zł, a więc na poziomie 96,66% środków zaplanowanych w 2021 r.

Rozwiązaniem alternatywnym dla zalegalizowania urządzenia wodnego jest obowiązek jego likwidacji albo, w przypadku braku takiej możliwości ze względów technicznych lub ekonomicznych, obowiązek wykonania urządzeń zapobiegających szkodom. Wydanie decyzji legalizującej urządzenie wodne lub nakładającej ww. obowiązki musi być poprzedzone postępowaniem administracyjnym prowadzonym zgodnie z art. 190 ust. 1 oraz 13–14 u.p.w. Nakaz likwidacji urządzenia wodnego można wydać zarówno wtedy, gdy w ogóle nie wystąpiono z wnioskiem o jego legalizację, jak i wtedy, gdy nie uzyskano decyzji o legalizacji pomimo wystąpienia z takim wnioskiem. Obowiązek wykonania urządzeń zapobiegających szkodom można nałożyć wyłącznie w razie wystąpienia z wnioskiem legalizacyjnym, który jednak nie doprowadził do wydania pozytywnej de-

cyzji w tym przedmiocie<sup>35</sup>. W tym trybie prowadzono: 414 postępowań (w 2019 r.), 609 postępowań (w 2020 r.) oraz 399 postępowań (w pierwszym półroczu 2021 r.). Oznacza to, że w 2019 r. wydaniem decyzji legalizacyjnej zakończono 59,42% postępowań administracyjnych, natomiast w 2020 r. efekt taki przyniosło 45,32% postępowań. W pierwszym półroczu 2021 r. postępowania zakończone decyzją legalizacyjną stanowiły 41,85% wszystkich postępowań prowadzonych na podstawie art. 190 ust. 1 i 13–14 u.p.w.

## 6. Zakończenie

Efektom prowadzonych rozważań jest pozytywna weryfikacja tezy o dualnym charakterze opłaty legalizacyjnej. Stanowi ona stosunkowo niskie obciążenie finansowe dla podmiotu zobowiązanego do jej wniesienia. Pełni funkcję pomocniczego (uzupełniającego) instrumentu zarządzania zasobami wodnymi, będąc jednocześnie ważnym narzędziem oddziaływania przez upoważnione organy w obszarze zachowania wymaganych standardów dotyczących realizacji i eksploatacji urządzeń wodnych. Status prawny opłaty legalizacyjnej może być ustalony w oparciu o unormowania zawarte w przepisach prawa wodnego.

Opłata legalizacyjna to jedno ze źródeł przychodów PGW „Wody Polskie”, tzn. państwowej osoby prawnej o statusie jednostki sektora finansów publicznych. Wymierzenie i pobranie tej opłaty zastępuje opłatę za udzielenie zgody wodnoprawnej. Oznacza to, że opłata legalizacyjna kończy postępowanie, którego celem jest akceptacja i dopuszczenie do użytkowania urządzenia wodnego wykonanego nielegalnie. Wymienione wyżej opłaty mają pewne cechy wspólne. Obie kategorie opłat są źródłami przychodów PGW „Wody Polskie”, stosuje się do nich odpowiednio przepisy działu III ustawy – Ordynacja podatkowa (uprawnienia organów podatkowych przysługują Wodom Polskim), a w przypadku ich nieuiszczenia w terminie podlegają przymusowemu ściągnięciu w trybie określonym w ustawie o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

---

<sup>35</sup> Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 3 marca 2021 r., II SA/Rz 1231/20, LEX nr 3167821.

Istotna różnica między ww. opłatami polega na tym, że opłatę legalizacyjną wymieniono w art. 267 u.p.w., tzn. w katalogu instrumentów ekonomicznych służących gospodarowaniu wodami, natomiast nie wskazano w nim opłaty za udzielenie zgody wodnoprawnej. Porównując wysokość opłat za wydanie zgód wodnoprawnych oraz opłaty legalizacyjnej, można w pewnym zakresie dostrzegać w tej ostatniej element sankcji finansowej, chociaż nie jest ona nadmiernie dolegliwa.

Uwzględniając unormowania prawa wodnego dotyczące opłaty legalizacyjnej, można stwierdzić, że jest ona typem opłaty publicznoprawnej. Zasady jej wymiaru i poboru określono w drodze ustawy. Obowiązek jej wniesienia materializuje się poprzez wydanie decyzji legalizującej urządzenie wodne. Wpływy z tych opłat są źródłem przychodów państwowej osoby prawnej będącej jednostką sektora finansów publicznych. Opłatę legalizacyjną ściśle związane z zadaniami publicznymi realizowanymi przez ten podmiot w imieniu i na rzecz Skarbu Państwa. Czynności realizowane w tym zakresie przez PGW „Wody Polskie” są czynnościami urzędowymi. Wydanie decyzji legalizacyjnej przez uprawniony organ sprawia, że omawiana opłata staje się świadczeniem przymusowym, do którego odpowiednio stosuje się przepisy działu III ustawy – Ordynacja podatkowa, a więc przepisy o zobowiązaniach podatkowych. Nieuiszczone opłaty legalizacyjne są przymusowo ściągane w trybie egzekucji administracyjnej. Wymienione wyżej cechy opłaty legalizacyjnej uzasadniają jej zakwalifikowanie do katalogu danin publicznych, którymi zgodnie z nauką prawa i orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego są: świadczenia powszechne, przymusowe, bezzwrotne, ustalone jednostronnie w drodze ustawy i pobierane na rzecz podmiotu prawa publicznego w celu realizacji zadań publicznych<sup>36</sup>.

Podobnymi cechami odznaczają się opłaty legalizacyjne wymierzone na podstawie przepisów ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane<sup>37</sup> oraz ustawy z dnia 11 maja 2001 r. Prawo o miarach<sup>38</sup>. Z określonymi zastrzeżeniami, dotyczącymi w szczególności opłaty legalizacyjnej wy-

---

<sup>36</sup> Wyrok TK z dnia 16 marca 2010 r., K 24/08, OTK-A 2010, z. 3, poz. 22.

<sup>37</sup> Dz.U. z 2021 r. poz. 2351 ze zm.

<sup>38</sup> Dz.U. z 2021 r. poz. 2068.

mierzonej na podstawie prawa budowlanego<sup>39</sup>, są one zaliczane do kategorii „daniny publiczne”<sup>40</sup>. Opłaty legalizacyjne w prawie wodnym oraz w prawie budowlanym pełnią podobne funkcje, tzn. ich uiszczenie jest warunkiem akceptacji przez upoważnione organy samowoli w zakresie wykonania odpowiednio urządzenia wodnego lub obiektu budowlanego<sup>41</sup>. W określonych sytuacjach może jednak powstać obowiązek wniesienia dwóch opłat legalizacyjnych. W przypadku wykonania robót budowlanych bez wymaganego pozwolenia na budowę, będących jednocześnie sposobem realizacji urządzenia wodnego bez wymaganego pozwolenia wodnoprawnego, powstały w ten sposób obiekt budowlany podlega legalizacji w trybie zarówno prawa budowlanego, jak i prawa wodnego. Legalizacja przeprowadzona w trybie prawa wodnego usuwa jedynie stan niezgodności inwestycji z przepisami tej ustawy, podczas gdy inwestycja nadal pozostaje zrealizowana w warunkach samowoli budowlanej. W tej sytuacji konieczne jest przeprowadzenie postępowania legalizacyjnego również w trybie prawa budowlanego. Obowiązek uiszczenia dwóch różnych opłat legalizacyjnych nie oznacza, że na inwestora nakładana jest podwójna sankcja za ten sam czyn<sup>42</sup>. Obowiązek poniesienia dwóch opłat legalizacyjnych związane z dwiema odrębnymi procedurami, których celem jest akceptacja przez właściwe organy dotychczasowych nielegalnych działań inwestora.

---

<sup>39</sup> T. Bąkowski, *Opłata legalizacyjna jako sui generis...*, „Samorząd Terytorialny” 2022, nr 3, s. 22; L. Staniszevska, *Opłata legalizacyjna – charakter prawny oraz zasady nakładania w świetle demokratycznego państwa prawnego*, „Samorząd Terytorialny” 2022, nr 3, s. 26; D. Antonów, *Pojęcie opłaty w polskim języku prawnym* [w:] W. Miemieć (red.), *Gromadzenie i wydatkowanie środków publicznych. Zagadnienia finansowopravne. Księga jubileuszowa ku czci Profesor Krystyny Sawickiej*, Wrocław 2017, s. 496.

<sup>40</sup> M. Münnich, *Charakterystyka opłaty legalizacyjnej jako daniny publicznej*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2015, nr 10, s. 76.

<sup>41</sup> R. Suwaj, *Nowe spojrzenie na opłatę legalizacyjną*, „Samorząd Terytorialny” 2022, nr 3, s. 9.

<sup>42</sup> Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 20 kwietnia 2016 r., II SA/Gd 625/15, Legalis nr 1474560.

## Bibliografia:

- Adamiak B., *Przesunięte w czasie instytucje prawne kodeksu postępowania administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 2020, nr 6, s. 4–19.
- Antonów D., *Pojęcie opłaty w polskim języku prawnym* [w:] W. Miemiec (red.), *Gromadzenie i wydatkowanie środków publicznych. Zagadnienia finansowo-wprawne. Księga jubileuszowa ku czci Profesor Krystyny Sawickiej*, Oficyna Wydawnicza „Unimex”, Wrocław 2017, s. 483–498.
- Bąk J., *Zarządzanie środowiskiem i zarządzanie środowiskowe*, Wydawnictwo Politechniki Krakowskiej, Kraków 2021.
- Bąkowski T., *Oplata legalizacyjna jako sui generis...*, „Samorząd Terytorialny” 2022, nr 3, s. 15–23.
- Bielecki M., *Formy zgody wodnoprawnej w ujęciu nowego Prawa wodnego*, „Nieruchomości” 2018, nr 4, s. 4–11.
- Dobkowski J., *Oplata legalizacyjna jako budżetowa należność o charakterze publicznoprawnym?* „Samorząd Terytorialny” 2022, nr 3, s. 34–42.
- Górski M., *Zgoda wodnoprawna a przepisy prawa emisyjnego w świetle nowej ustawy Prawo wodne*, „Ochrona Środowiska” 2018, nr 2, s. 3–8.
- Kamiński M., *Instrumenty administracyjne i ekonomiczne gospodarki wodnej*, „Nieruchomości” 2022, nr 3, s. 39–42.
- Kapturek G., *Nieruchomości jako przedmiot opodatkowania w podatku VAT. Cz. XIII: Pojęcie budowli w podatku VAT. Praktyczne aspekty zastosowania definicji Prawa budowlanego*, „Nieruchomości” 2020, nr 1, s. 28–32.
- Kozieł A., *Nowe prawo wodne – istotne zmiany systemowe i ich wpływ na działalność geologiczno-górnictwiczną*, „Zeszyty Naukowe Instytutu Gospodarki Surowcami Mineralnymi i Energią PAN” 2016, nr 96, s. 133–150.
- Kucharski M., *Zgłoszenie wodnoprawne* [w:] K. Filipek, M. Kucharski, P. Michalski (red.), *Nowe prawo wodne: najważniejsze zmiany dla gmin i przedsiębiorstw wodociągowo-kanalizacyjnych*, C.H. Beck, Warszawa 2017.
- Münnich M., *Charakterystyka opłaty legalizacyjnej jako daniny publicznej*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2015, nr 10, s. 69–79.
- Ofiarska M., *Administracyjne postępowanie egzekucyjne* [w:] M. Miemiec, M. Ofiarska, K. Sobieralski, *Postępowanie administracyjne i sądowniczo-administracyjne w pytaniach i odpowiedziach*, LexisNexis, Warszawa 2014.
- Ofiarska M., *Postępowanie egzekucyjne w administracji*, Wyższa Szkoła Administracji Publicznej, Szczecin 2000.

Małgorzata Ofiarska

- Pietrasz P., *Komentarz do art. 19 [w:] D.R. Kijowski (red.), Ustawa o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2015.
- Popik-Choraży K., *Pozwolenie wodnoprawne w prawie polskim*, „Międzynarodowe Studia Społeczno-Humanistyczne Humanum” 2010, nr 1, s. 267–276.
- Przybysz P., *Instytucje prawa administracyjnego*, Wolters Kluwer, Warszawa 2020.
- Rakoczy B., *Prawo wodne*, Wolters Kluwer, Warszawa 2018.
- Staniszewska L., *Oплата legalizacyjna – charakter prawny oraz zasady nakładania w świetle demokratycznego państwa prawnego*, „Samorząd Terytorialny” 2022, nr 3, s. 24–33.
- Suwaj R., *Nowe spojrzenie na opłatę legalizacyjną*, „Samorząd Terytorialny” 2022, nr 3, s. 7–14.
- Szachułowicz J., *Prawo wodne. Komentarz*, LexisNexis, Warszawa 2010.
- Sznajder A., *Pozwolenie wodnoprawne jako instrument zarządzania zasobami wodnymi*, C.H. Beck, Warszawa 2020.