

*Beata Walczak-Kowalik*

Uniwersytet Humanistyczno-Przyrodniczy

im. Jana Długosza, Częstochowa

beata.walczak2@wp.pl

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5011-4477>

# Model regulacji administracyjnoprawnej a sektor wodociągowo-kanalizacyjny

<http://dx.doi.org/10.12775/SIT.2021.016>

## 1. Wprowadzenie

Funkcja regulacyjna wyrosła na gruncie funkcji nadzorczej i świadczącej. Od lat 90. XX w. administracja regulacyjna oraz regulacja i administracyjne prawo regulacji są przedmiotem zainteresowania przedstawicieli europejskiej doktryny nauk administracyjnych<sup>1</sup>.

Przyjmuje się, że przykładem organów regulacyjnych są amerykańskie agencje<sup>2</sup>, określane jako niezależne. Kształtowanie się amerykańskich wzorców regulacji łączyło się z rynkami telefonii, energii

---

<sup>1</sup> M. Przybylska, *Pojęcie administracji regulacyjnej*. *Administracja*, „Teoria. Dydaktyka. Praktyka” 2007, nr 3(8), s. 156.

<sup>2</sup> Agencje mają znaczny stopień niezależności wobec innych organów federalnych i stanowych. U ich podstaw leży idea powierzenia przez Kongres Stanów Zjednoczonych grupie ludzi zadania regulowania określonej sfery gospodarki, co nie pozbawia Kongresu ani sądów amerykańskich możliwości wkraczania w tę sferę oraz kontrolowania działalności agencji.

elektrycznej i transportu kolejowego. Na rozwój regulacji miała wpływ monopolizacja przemysłu i powiązana z tym manipulacja cenami towarów i usług. Podyktowane to było również negatywnymi skutkami kryzysu gospodarczego z 1929 r. oraz zapoczątkowanym w latach 60. XX w. ruchem na rzecz ochrony praw konsumenta, co wynikało z niewłaściwych metod handlu, wprowadzających w błąd nazewnictwem towarów, oraz nadużyć w udzielaniu kredytów konsumpcyjnych<sup>3</sup>.

W Unii Europejskiej istnieją w systemie administracji publicznej organy o charakterze regulacyjnym, tzw. regulatorzy rynku – posiadający status centralnych organów administracji rządowej. Według art. 82 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską<sup>4</sup> zadaniem organów regulacyjnych jest ochrona konkurencji i jej ostatecznych beneficjentów, czyli konsumentów.

Utworzenia krajowych organów regulacyjnych wymagały przepisy unijne, w których upatruje się źródeł ujednoczenia struktur i zasad regulowania sektorów infrastrukturalnych. Przynależność Polski do Unii Europejskiej spowodowała pojawienie się instytucji, które w pewnym sensie mają charakter ponadpaństwowy i należą do systemu prawa europejskiego jako całości. Po raz pierwszy pojęcie krajowego organu regulacyjnego (ang. *national regulatory authority*) pojawiło się w dyrektywie Rady 92/44/WE z 5 czerwca 1992 r. w sprawie zastosowania zasady otwartej sieci (ONP) do łączy dzierżawionych<sup>5</sup>. Artykuł 86 TWE stał się podstawą liberalizacji, której następstwem stało się wprowadzenie działań regulacyjnych państwa, a tym samym wyodrębnienie, w ramach administracji publicznej, administracji regulacyjnej, odnoszącej się do zliberalizowanych sektorów infrastrukturalnych<sup>6</sup>.

---

<sup>3</sup> T. Woś, *Niezależne organy regulujące w Stanach Zjednoczonych Ameryki. Zagadnienia prawne*, Kraków 1980, s. 13–17.

<sup>4</sup> Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, Dz. Urz. UE C 321E, s. 1.

<sup>5</sup> Dyrektywa Rady 92/44/WE z dnia 5 czerwca 1992 r. w sprawie zastosowania zasady otwartej sieci (ONP) do łączy dzierżawionych, Dz. Urz. We L Nr 165, s. 27.

<sup>6</sup> Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską (TWE), Dz. Urz. UE 2006 C 321E.

## 2. Pojęcie regulacji

Definicja regulacji w ujęciu normatywnym występuje tylko w art. 3 pkt 15 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne<sup>7</sup>, według którego to stosowanie określonych ustawą środków prawnych, włącznie z koncesjonowaniem, służących do zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego, prawidłowej gospodarki paliwami i energią oraz ochrony interesów odbiorców, a ponadto ogólnie stosowane określenie organu regulacyjnego pojawia się w ustawie z dnia 7 czerwca 2001 r.<sup>8</sup> o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków.

W polskiej literaturze prawniczej nie ma ogólnie przyjętej definicji regulacji, nie istnieje też jednolite stanowisko dotyczące specyficznych cech regulacji. Obowiązujące przepisy prawa nie zawierają definicji legalnej pojęcia regulacji. Można jedynie spotkać się z fragmentarycznymi próbami określenia jego istoty<sup>9</sup>. Anna Walaszek-Pyziół określa regulację jako „indywidualne czynności prawne skierowane do konkretnego adresata, które wywołują bezpośrednie skutki dla jego praw i obowiązków”<sup>10</sup>. Definicja nie ustala na czym polega specyfika administracyjnego prawa regulacji pozwalająca na jego wyróżnienie wśród norm publicznego prawa gospodarczego.

Przez pojęcie regulacji rozumie się „element polityki państwa mający na celu zachowanie sektora prywatnego poprzez ustanawianie systemu bodźców wpływających na podejmowane decyzje lub je ograniczających”<sup>11</sup>. W ujęciu ogólniejszym regulacja polega na pewniej ingerencji w zachowania przedsiębiorcy, które co do za-

---

<sup>7</sup> Ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne, tekst jednolity: Dz.U. z 2018 r. poz. 755 ze zm.

<sup>8</sup> Ustawa z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, tekst jednolity: Dz.U. z 2018 r. poz. 1152.

<sup>9</sup> R. Stasikowski, *Regulacja jako nowa funkcja współczesnej administracji publicznej w Polsce*, „Studia Prawnicze” 2007, z. 3, s. 36 i n.

<sup>10</sup> A. Walaszek-Pyziół, W. Pyziół, *Prawo energetyczne: komentarz*, Warszawa 1999, s. 23–24.

<sup>11</sup> P. Jasiński, T. Skoczny, G. Yarrow, *Konkurencja a regulacja w energetyce. Urząd antymonopolowy*, Warszawa 1995, s. 16.

sady mieszczą się w zapewnionym mu ustawowo zakresie swobody działalności gospodarczej.

Rafał Stasikowski uważa, że regulację należy odnosić do tych obszarów życia, w których państwo zrezygnowało z posiadanego kiedyś monopolu administracyjnego lub gospodarczego i dopuściło do działania podmioty prywatne<sup>12</sup>. Państwo przejmuje odpowiedzialność za to, że za pomocą prawnych struktur rozwiązywane będą odpowiednie problemy społeczne. Zapewnia, że podmioty trzecie będą dążyły do celów ogólnospołecznych i osiągały je, lecz nie gwarantuje wykonywania pewnych zadań w określony sposób. Oddaje do dyspozycji prawne formy organizacyjnoprawne, których tworzenie wspiera lub na tworzenie których oddziałuje strukturalnie<sup>13</sup>. Państwo angażowane jest pośrednio, poprzez wyspecjalizowane organy, co sprzyja sprawnej reakcji na możliwe zakłócenia funkcjonowania wolnego rynku lub zaspokajania potrzeb odbiorców usług użyteczności publicznej<sup>14</sup>.

Zdaniem wspomnianego autora zapewnienie ciągłości i powszechności świadczeń powstających w wyniku realizacji prywatyzowanych zadań publicznych oraz odpowiedniej ich jakości to podstawowe cele regulacji. Działania administracji skierowane są do podmiotów funkcjonujących poza jej strukturami i mają charakter zewnętrzny<sup>15</sup>. Do charakterystycznych cech regulacji, powstałej na szczeblu wspólnotowym, Tadeusz Skoczny bierze pod uwagę m.in. jej sektorowy charakter, szczególną rolę urządzeń kluczowych w sektorach regulowanych, duże zróżnicowanie sektorów regulo-

---

<sup>12</sup> R. Stasikowski, *Regulacja jako*, s. 255.

<sup>13</sup> Ibidem, s. 258.

<sup>14</sup> M. Marszałek, *Rozwój funkcji regulacyjnej*, w: *Prawo administracyjne wobec współczesnych wyzwań. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Markowi Wierzbowskiemu*, Warszawa 2018, s. 586. Definicja legalna zadań użyteczności publicznej nawiązuje do ujęcia zawartego w art. 6 ust. 1 Ustawy z dnia 25 września 1981 r. o przedsiębiorstwach państwowych. Przepis ten stanowi, że celem działania przedsiębiorstw użyteczności publicznej jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie potrzeb ludności. W szczególności przedsiębiorstwa te mają na celu produkcję lub świadczenie usług.

<sup>15</sup> R. Stasikowski, *Regulacja jako*, s. 259.

wanych, ścisły związek z prawem konkurencji<sup>16</sup>. Z kolei Johannes Masing do specyficznych dla regulacji koncepcji i mechanizmów włącza gwarantowanie interesów z zakresu dobra ogółu (usługi uniwersalne i ochrona środowiska), regulację cen usług, ogólną organizację konkurencji oraz zagadnienie dostępu do rynku i sposób użytkowania sieci<sup>17</sup>.

### 3. Administracja regulacyjna w odniesieniu do sektorów infrastrukturalnych

Regulacja w znaczeniu przedmiotowym jest nową i osobną funkcją państwa wobec gospodarki, obok już wyróżnionych w doktrynie, głównie policji gospodarczej i reglamentacji. Charakter przedmiotowy regulacji *sensu stricto* odnosi się do celów i zadań regulacji, podstaw prawnych działań regulacyjnych, sfer regulacji oraz prawnych form działania. Jest to przedsięwzięcie władcze skierowane na działalność gospodarczą prowadzoną przez przedsiębiorstwa w sektorach infrastrukturalnych<sup>18</sup>. Odnosi się do sektorów infrastrukturalnych i jest rodzajem regulacji administracyjno-prawnej<sup>19</sup>.

Prowadzenie działalności gospodarczej w sektorach infrastrukturalnych wiąże się z wykorzystaniem skomplikowanej infrastruktury technicznej (czyli urządzeń technicznych tworzących linie i połączone w sieci, które są niezbędne do świadczenia usług w tych sektorach, jak i innych obiektów budowlanych tworzących całość techniczną i funkcjonalno-gospodarczą), nazywanej niekiedy urzą-

---

<sup>16</sup> T. Skoczny, *Wspólnotowe prawo regulacji in statu nascendi*, w: *Prawo gospodarcze wspólnoty europejskiej na progu XXI wieku*, red. C. Mik, Toruń 2002, s. 241.

<sup>17</sup> J. Masing, *Stan i tendencje rozwojowe regulującego prawa administracyjnego*, w: *Ius Publicum Europeum, Dwunaste Polsko – Niemieckie Kolokwium Prawników Administratywistów*, Warszawa 2003, s. 171.

<sup>18</sup> S. Piątek, *Prawo telekomunikacyjne Wspólnoty Europejskiej*, Warszawa 2003, s. 39.

<sup>19</sup> Z. Kmiecik, *Skuteczność regulacji administracyjnoprawnej*, Łódź 1994, s. 38.

dzeniami kluczowymi, w których podejmuje się szczególne starania dla zaistnienia konkurencji rynkowej i zabezpieczenia realizacji podstawowych usług bytowych dla ludności. Takie systemy techniczne charakteryzują się zazwyczaj znacznym obszarem funkcjonowania, trwałym związaniem z terenem, na którym zostały zrealizowane, niemożnością ich wykorzystania w innych celach niż pierwotne przeznaczenie oraz wysoką kapitałochłonnością inwestycji<sup>20</sup>.

Należy zauważyć, iż przedsiębiorstwa eksploatujące sieci infrastrukturalne działają w warunkach *monopolu naturalnego*<sup>21</sup>. Produkt w monopolu nie posiada bliskiego substytutu, jest jedyny w swoim rodzaju np. woda, gazociągi miejskie. Firma w monopolu posiada znaczną siłę rynkową, jednak nowo wchodzący na rynek stają się zagrożeniem dla danej firmy. Sektory: wodno-kanalizacyjny, energetyczny, telekomunikacyjny oraz transportu kolejowego podlegają szczególnemu sposobowi regulacji, jaki związany jest z monopolem naturalnym<sup>22</sup>. Nie mogą rozpocząć działalności bez stworzenia odpowiedniej infrastruktury, rozbudowanego systemu zaopatrzenia<sup>23</sup>.

Zdaniem ekonomistów większość monopolu naturalnych to monopole sieciowe, tzn. produkt lub usługa dostarczane są za pomocą rur i kabli (sektory wodociągowo-kanalizacyjny, energetyczny czy telekomunikacyjny działają z wykorzystaniem sieciowej, z reguły bardzo kapitałochłonnej infrastruktury technicznej). Cechy te po-

---

<sup>20</sup> M. Szydło, *Regulacja sektorów infrastrukturalnych jako rodzaj funkcji państwa wobec gospodarki. Prawo i praktyka gospodarcza*, Warszawa 2005, s. 50 i n.

<sup>21</sup> M. Szydło, *Dostęp do sieci infrastrukturalnych na zliberalizowanych rynkach Unii Europejskiej*, „Państwo i Prawo” 2005, z. 1, s. 80; eadem, *Regulacja sektorów infrastrukturalnych*, s. 59.

<sup>22</sup> R. Illinicz, *Ustawa o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków jako przykład regulacji monopolu naturalnego*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2003, nr 6, s. 24–25; również przedsiębiorstwa pocztowe uznawano za funkcjonujące w warunkach monopolu naturalnego, nieuwzględnione przez ETS stanowisko Poczty Belgijskiej w sprawie C-320/91, Corbeau 1993, s. I-02533.

<sup>23</sup> M. Kulesza, M. Radwan-Rörhenschef, J. Bobiński, *Konkurencja a regulacja w działalności komunalnej. Urząd antymonopolowy*, Warszawa 1995, s. 34.

wodują, że nieekonomiczne (nieopłacalne) byłoby postawienie więcej niż jednej sieci na danym obszarze<sup>24</sup>.

Regulacja ta może mieć również charakter podmiotowy i w tym ujęciu są to organy powołane do wykonywania zadań regulacyjnych (regulacja w znaczeniu ustrojowym). Strona podmiotowa stanowi tzw. administrację regulacyjną, która jest częścią administracji publicznej i odnosi się do zdemonopolizowanych i obecnie funkcjonujących w ramach gospodarki rynkowej sektorów infrastrukturalnych<sup>25</sup>. Zakres podmiotowy regulacji obejmuje obecnie każdego przedsiębiorcę, który podjął działalność na rynku regulowanym. Marcin Marszałek rozszerza infrastrukturę sieciową na gospodarczą, obejmującą obiekty materialne (infrastrukturę techniczną *sensu largo*) i niematerialne (prawa własności intelektualnej, programy informatyczne) oraz usługi świadczone za ich pośrednictwem, np. dostawa wody<sup>26</sup>.

W odniesieniu do sektorów infrastrukturalnych regulacją jest wykonywanie przez niezależny organ (co do zasady publiczny) przyznanych mu przez przepisy prawa kompetencji o różnym charakterze w celu kształtowania sposobu funkcjonowania określonego sektora gospodarki, związanego z wykorzystaniem infrastruktury sieciowej, dla realizowania przyjętych przez ustawodawcę priorytetów. Działalność prawodawcza samego ustawodawcy została wykluczona z zakresu pojęcia regulacji<sup>27</sup>. Na regulację należy patrzeć jak na pewien mechanizm prawny, który również jest instytucją prawną w rozumieniu nauki prawa, tyle że złożoną<sup>28</sup>.

---

<sup>24</sup> M. Stoczkiewicz, *Pomoc państwa dla przedsiębiorstw energetycznych w prawie Unii Europejskiej*, Warszawa 2011, s. 150–153.

<sup>25</sup> M. Przybylska, *Pojęcie administracji regulacyjnej*, s. 158–160.

<sup>26</sup> M. Marszałek, *Rozwój funkcji regulacyjnej*, w: *Prawo administracyjne wobec współczesnych wyzwań*, s. 586.

<sup>27</sup> Ł. Ciszewski, *Kompetencje organów gminy wynikające z ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków na tle modelu funkcjonowania organu regulacyjnego*, „Samorząd Terytorialny” 2015, nr 1–2, s. 89–100.

<sup>28</sup> W. Hoff, *Recepcja pojęcia regulacji i organu regulacyjnego na przykładzie prawa polskiego*, „Państwo i Prawo” 2005, nr 8, s. 46.

W doktrynie akcentuje się istnienie ważnego społecznie celu stanowiącego uzasadnienie stworzenia systemu regulacyjnego w danym sektorze oraz kompleksowość kompetencji składających się na ten system. Ponadto przyjmuje się, że cechą charakteryzującą regulację jest istnienie wyodrębnionego, niezależnego (zarówno od władzy wykonawczej, jak i od podmiotów działających na rynku) organu regulacyjnego<sup>29</sup>, który posiada ustawowo przyznane kompetencje wobec danego sektora<sup>30</sup>. Działania podejmowane przez ten organ co do zasady są działaniami o charakterze uprzednim, *ex ante*, które ukierunkowują sposób postępowania uczestników rynku na przyszłość<sup>31</sup>.

Zasadniczym elementem zadań organu regulacyjnego jest podejmowanie na regulowanym rynku określonych działań, które mogą wywołać takie skutki, jakie istniałyby podczas działań konkurencji. Chodzi tu m.in. o zwiększenie racjonalności gospodarowania, ustalanie bądź kontrolę ustalania cen, wzmacnianie pozycji odbiorców<sup>32</sup>. Organy regulacji sektorowej oddziałują na działalność przedsiębiorców funkcjonujących w sektorach infrastrukturalnych.

Część podstaw działania organów regulacyjnych zawarta jest w dyrektywach unijnych (np. dyrektywy energetyczne, kolejowe). Organy te mogą wpływać na politykę wewnętrzną państwa z pominięciem rządu, ponadto mają duże kompetencje decyzyjne dotyczące wydawania aktów regulacyjnych oraz stosowania sankcji

---

<sup>29</sup> Do tej kategorii organów należą m.in.: Prezes Urzędu Regulacji Energetyki (był pierwszym organem administracji regulacyjnej powołanym w Polsce), Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej, Prezes Urzędu Transportu Kolejowego, Prezes Urzędu Lotnictwa Cywilnego, Prezes Urzędu Transportu Kolejowego, Prezes Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie, dyrektor regionalnego zarządu gospodarki wodnej Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie.

<sup>30</sup> W. Hoff, *Recepcja*, s. 42–43.

<sup>31</sup> R. Stankiewicz, *Między ochroną konkurencji a regulacją sektorową. Ustrojowe granice rozdzielenia obszarów ingerencji państwa w gospodarce*, „Ekonomia i Prawo” 2012, nr 1, s. 159.

<sup>32</sup> A. Rozwadowska-Palarz, H. Palarz, *Wprowadzenie do ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków*, Gdańsk 2002, s. 40.



w sferach o dużym znaczeniu dla życia politycznego, gospodarczego i społecznego<sup>33</sup>.

## 4. Sektor usług wodociągowo-kanalizacyjnych

Niewątpliwie sektor wodociągowo-kanalizacyjny należy zaliczyć do sektora infrastrukturalnego. Przyjmuje się, że wykonywanie zadań publicznych zawsze wiąże się z realizacją podstawowych publicznych praw podmiotowych obywateli. Zadania przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego ze względu na znaczenie dla rozwoju cywilizacyjnego i podniesienia poziomu życia obywateli służą urzeczywistnieniu dobra wspólnego, o którym mowa w art. 1 Konstytucji RP, i dlatego są „zadaniami publicznymi”<sup>34</sup>.

Przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne to podmiot odrębny od administracji, pojmowanej jako aparat urzędniczy (system instytucjonalny). Realizuje fragment powierzonych mu zadań publicznych zaspokajania zbiorowych potrzeb odbiorców, a jednocześnie dba o bezpieczeństwo sanitarno-epidemiologiczne, które jest warunkiem koniecznym zachowania bezpieczeństwa wewnętrznego i porządku publicznego. Realizacja zadań publicznych odbywa się pod nadzorem organu administracji, np. regulatora.

Przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjne mają cechy, które w literaturze tradycyjnie przypisuje się przedsiębiorstwom użyteczności publicznej<sup>35</sup>. Pojęciu użyteczności publicznej przypisywane są różne znaczenia. Analizowany obszar znaczeniowy jest działalnością, w której następuje „ekwiwalentna wymiana dóbr między przedsiębiorstwem a konsumentem, ale dobra te posiadają szcze-

---

<sup>33</sup> Z. Kmiecik, *Niezależne organy regulacyjne (aspekt prawnoporównawczy)*, w: *Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego*, red. J. Boć, A. Chajbowicz, Wrocław 2009, s. 18.

<sup>34</sup> Wyrok WSA w Lublinie z dnia 23 kwietnia 2013 r., II SAB/Lu 121/13, Lex nr 1326084.

<sup>35</sup> A. Rozwadowska-Palarz, H. Palarz, *Wprowadzenie do ustawy*, s. 29.

gólnie istotne znaczenie dla funkcjonowania danej społeczności i zaspokajają podstawowe potrzeby jej członków<sup>36</sup>.

Stanisław Piątek wskazuje, że pojęcie to stosowane jest z reguły wówczas, gdy chodzi o „podporządkowanie indywidualnej działalności gospodarczej lub indywidualnych uprawnień majątkowych potrzebom szerokiej społeczności”<sup>37</sup>. Według definicji Witold Lewandowskiego przez pojęcie użyteczności publicznej rozumie się „podporządkowanie indywidualnej działalności gospodarczej lub indywidualnych uprawnień majątkowych potrzebom szerokiej społeczności, tak aby miała zapewniona dostawę określonych podstawowych usług o wysokiej jakości po przystępnych cenach. Dostawa takich usług (nazywanych usługami użyteczności publicznej lub usługami o ogólnym interesie ekonomicznym) przeważnie oznacza także wykorzystanie infrastruktury o charakterze monopolistycznym”<sup>38</sup>.

Przedsiębiorstwa użyteczności publicznej dysponują dobrami materialnymi zaspokajającymi podstawowe potrzeby, muszą zatem znajdować się pod większym wpływem organów państwa niż inne przedsiębiorstwa. Zależność ta występuje w krajach o różnym systemie gospodarczym<sup>39</sup>.

Wraz z wejściem w życie 1 stycznia 2018 r. ustawy Prawo wodne<sup>40</sup> doszło do daleko idącej centralizacji zadań związanych z gospodarką wodną. Model organizacji zadań i kompetencji w zakresie gospodarowania wodami został całkowicie przebudowany. W polskim systemie prawa administracyjnego powstał nowy podmiot, państwowa osoba prawna – Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie. Organy<sup>41</sup>

---

<sup>36</sup> S. Dudzik, *Działalność gospodarcza samorządu terytorialnego. Problematyka prawna*, Kraków 1998, s. 256.

<sup>37</sup> S. Piątek, *Przedsiębiorstwo użyteczności publicznej jako instytucja gospodarcza*, Warszawa 1986, s. 57.

<sup>38</sup> W. Lewandowski, *Więcej światła*, „Rzeczpospolita” z dnia 29 września 1999 r.

<sup>39</sup> S. Piątek, *Przedsiębiorstwo użyteczności*, s. 65.

<sup>40</sup> Ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne, tekst jednolity: Dz.U. z 2018 r. poz. 2268.

<sup>41</sup> Organami właściwymi w sprawach gospodarowania wodami są: 1) minister właściwy do spraw gospodarki wodnej; 2) minister właściwy do spraw żeglugi śródlądowej; 3) prezes Wód Polskich; 4) dyrektor regionalnego zarządu

Wód Polskich działają jak organy administracji publicznej: zarządzają wodami w Polsce i mają kluczowe znaczenie dla gospodarki narodowej. Organy te obdarzone są dużym zakresem niezależności i praktycznie nie podlegają kontroli administracyjnej. Na gruncie polskim w kształtowaniu ustroju organów regulacyjnych widać pełną dobrowolność, która jest funkcją doraźnych celów politycznych. Niezależność organów może prowadzić do ich upolitycznienia.

Wiele zadań rozproszonych dotychczas w organach jednostek samorządu terytorialnego przekazano do Wód Polskich np. kompetencje należące do marszałków województw, m.in. programowanie, planowanie czy nadzorowanie urządzeń melioracji wodnych. Wody Polskie wydają zgody wodnoprawne, decyzje dotyczące budowy urządzeń melioracji wodnej czy w sprawie ustalenia opłaty melioracyjnej, zwolnienia do zakazów mających na celu zapewnienie szczelności i stabilności wałów przeciwpowodziowych. Samorządom wojewódzkim odebrano części środków finansowych pochodzących z opłat środowiskowych z tytułu odprowadzania wód opadowych i roztopowych na rzecz Wód Polskich, do których obecnie kierowane są opłaty za usługę wodną.

Na gruncie nowelizacji przepisów ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków<sup>42</sup> ustawodawca powołał nowy branżowy organ regulacyjny w postaci dyrektorów regionalnych zarządów gospodarki wodnej Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie<sup>43</sup>. Nowy regulator realizuje zadania<sup>44</sup>

---

gospodarki wodnej Wód Polskich; 5) dyrektor zarządu zlewni Wód Polskich; 6) kierownik nadzoru wodnego Wód Polskich; 7) dyrektor urzędu morskiego; 8) wojewoda; 9) starosta; 10) wójt, burmistrz lub prezydent miasta, art. 14 ust 1 ustawy Prawo wodne.

<sup>42</sup> Ustawa z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, tekst jednolity: Dz.U. z 2017 r. poz. 328, art. 27a, dalej: u.z.z.w.

<sup>43</sup> Zgodnie z art. 239 ust. 3 pkt 2 ustawy Prawo wodne istnieje 11 regionalnych zarządów gospodarki wodnej z siedzibami w Białymstoku, Bydgoszczy, Gdańsku, Gliwicach, Krakowie, Lublinie, Poznaniu, Rzeszowie, Szczecinie, Warszawie i we Wrocławiu.

<sup>44</sup> Art 27a ust. 3 u.z.z.w.

związane z opiniowaniem projektu regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków<sup>45</sup>, weryfikacją<sup>46</sup> wniosków taryfowych i zatwierdzaniem taryf<sup>47</sup>, rozstrzygnięciem sporów między przedsiębiorstwami wodociągowo-kanalizacyjnymi a odbiorcami usług<sup>48</sup>, wymierzaniem kar pieniężnych dla przedsiębiorstw i kierujących nimi za zawyżanie kosztów taryfowych, zbieraniem i analizą danych, w szczególności obliczaniem średnich cen dostaw wody i odbioru ścieków oraz publikowaniem informacji o tych cenach<sup>49</sup>. Wymienione zadania określają pozycję dyrektora regionalnego zarządu gospodarki wodnej Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie jako organu regulacyjnego, ogólnie ujmując: jako władzy publicznej, która podejmuje określone prawem działania wobec innych podmiotów. Dyrektor regionalnego zarządu gospodarki wodnej wykonuje kompetencje na płaszczyźnie administracyjnej: stanowienie prawa miejscowego, wydawanie pozwoleń wodnoprawnych, oraz na płaszczyźnie zarządzania majątkiem Skarbu Państwa, a także prowadzi kluczowe inwestycje w obszarze gospodarki wodnej. Według Macieja Krusia połączenie w jednym organie dwóch rodzajów kompetencji o innym charakterze niepomyślnie oddziałuje na sku-

---

<sup>45</sup> Spośród 2493 projektów regulaminów, które wpłynęły do Wód Polskich 1258 zaopiniowano pozytywnie; 1109 zaopiniowano negatywnie; 126 jest w trakcie procesu opiniowania; [www.igwp.org.pl](http://www.igwp.org.pl) (dostęp: 12.06.2020 r.).

<sup>46</sup> W procesie weryfikacji przedsiębiorstwo może nadsyłać dodatkowe dane, po weryfikacji negatywnej możliwa jest korekta wniosku.

<sup>47</sup> Decyzja o zatwierdzeniu jest decyzją administracyjną.

<sup>48</sup> Sprawy sporne dotyczą: odmowy zawarcia umowy o zaopatrzenie w wodę lub odprowadzanie ścieków przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne; odcięcia dostawy wody lub zamknięcia przyłącza kanalizacyjnego lub odmowy przyłączenia do sieci nieruchomości osobie ubiegającej się o to, art. 27e ust. 1, u.z.z.w.

<sup>49</sup> Najniższe ceny za wodę i ścieki: Jurowce, pow. sanocki – 1,3 zł netto za 1 m<sup>3</sup> dostarczenia wody; Chorzele, pow. przasnyski – 2,10 zł netto za 1 m<sup>3</sup> odprowadzenia ścieków. Najwyższe ceny za wodę i ścieki: Ślemień, pow. żywiecki – 57,64 zł netto za 1 m<sup>3</sup> dostarczenia wody (gmina Ślemień podjęła uchwałę o dopłatach dla mieszkańców w kwocie 47,8 zł netto do każdego m<sup>3</sup> wody); Ostroróg, pow. szamotulski – 52,90 zł netto za 1 m<sup>3</sup> odprowadzenia ścieków (gmina Ostroróg podjęła uchwałę o dopłatach dla mieszkańców w kwocie 44,65 zł netto do każdego m<sup>3</sup> ścieków); dane PGW WP.

teczność, efektywność oraz terminowość działań podejmowanych w ich zakresie<sup>50</sup>.

Gospodarka wodociągowo-kanalizacyjna jest zadaniem własnym gmin<sup>51</sup>. Prowadzenie działalności w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków wiąże się bowiem z szeregiem obowiązków wynikających z Ustawy z 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, do czego zaliczyć można przykładowo wskazany w art. 16 obowiązek uzyskania zezwolenia na prowadzenie działalności.

Organem właściwym w sprawach udzielania zezwoleń na prowadzenie zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków są nadal wójtowie, burmistrzowie, prezydenci miast<sup>52</sup>. Ponadto posiadają oni kompetencje w zakresie kontroli działalności gospodarczej przedsiębiorstw wodociągowo-kanalizacyjnych w ramach zgodności wykonywanej działalności z udzielonym zezwoleniem<sup>53</sup> oraz jako organ wykonawczy biorą udział w procesie ustalania wieloletnich planów rozwoju i modernizacji urządzeń wodociągowych i kanalizacyjnych.

Zezwolenie na prowadzenie zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków może zostać udzielone po łącznym spełnieniu przesłanek posiadania<sup>54</sup>:

- adresu i siedziby na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, oddziału lub przedstawicielstwa,
- środków finansowych w wysokości niezbędnej do prawidłowego prowadzenia zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków,

---

<sup>50</sup> M. Kruś, *Wody Polskie – nowy podmiot w prawie wodnym*, w: *Decentralizacja i centralizacja administracji publicznej. Współczesny wymiar w teorii i praktyce*, red. R. Budzisz, B. Jaworska-Dębska, E. Olejniczak-Szałowska, Łódź 2019, s. 617–630.

<sup>51</sup> Zgodnie z art. 3 ust. 1 u.z.z.w oraz art. 7 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie, tekst jednolity: Dz.U. z 2019 r. poz. 506.

<sup>52</sup> Art. 16 ust. 1 u.z.z.w.

<sup>53</sup> Art. 18e ust. 1 u.z.z.w.

<sup>54</sup> Art. 16 ust. 2 u.z.z.w.

- środków technicznych odpowiednich do prowadzenia działalności w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę lub zbiorowego odprowadzania ścieków.

Z kolei do zakresu kompetencji rady gminy związanych z zaopatrzeniem w wodę i zbiorowym odprowadzaniem ścieków należą:

- uchwalanie regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków<sup>55</sup>,
- uchwalanie wieloletniego planu rozwoju i modernizacji urządzeń wodociągowych i urządzeń kanalizacyjnych, będących w posiadaniu przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego<sup>56</sup>.

Wieloletni plan rozwoju jest elementem ogólnego modelu regulacji, który obejmuje w Polsce m.in. rynek usług telekomunikacyjnych i energetycznych. Uwarunkowania prawnoustrojowe świadczenia usług z zakresu zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków nadają wieloletnim planom rozwoju i modernizacji urządzeń wodociągowych i kanalizacyjnych znaczenie wyłącznie lokalne (z reguły gminne)<sup>57</sup>.

#### 4.1. Opiniowanie projektu regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków

Każde przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne działające na obszarze danej gminy ma za zadanie opracować projekt regulaminu. Rada gminy obowiązana jest podjąć uchwałę w sprawie regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków.

---

<sup>55</sup> Na terenie gminy obowiązuje jeden regulamin, bez względu na liczbę działających przedsiębiorstw wodociągowo-kanalizacyjnych. Zarówno w doktrynie, jaki i w orzecznictwie przyjęto jednoznacznie, że regulamin taki nie może stanowić regulaminu działania konkretnego przedsiębiorcy; J. Rotko, w: *Ustawa o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków. Komentarz*, P. Bojarski, W. Radecki, J. Rotko (red.), Warszawa 2011, s. 170–172.

<sup>56</sup> Art. 21 ust. 5 u.z.z.w.

<sup>57</sup> J. Rotko, w: *Ustawa o zbiorowym*, s. 207–217.

Projekt uchwały rada gminy przygotowuje w oparciu o dokument sporządzony i przekazany jej przez przedsiębiorstwo. Regulamin jako akt prawa miejscowego wydawany jest na podstawie i w granicach upoważnienia zawartego w ustawie. Regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków jako akt prawa miejscowego zawiera normy generalne i abstrakcyjne, tj. odnoszące się do wszystkich przedsiębiorstw wodociągowo-kanalizacyjnych działających na obszarze danej gminy. Zauważyć należy, że na terenie danej gminy może obowiązywać jeden regulamin, bez względu na liczbę działających przedsiębiorstw wodociągowo-kanalizacyjnych. W orzecznictwie przyjęto jednoznacznie, że regulamin taki nie może stanowić regulaminu działania konkretnego przedsiębiorcy<sup>58</sup>.

Projekt regulaminu podlega opiniowaniu przez dyrektora właściwego regionalnego zarządu gospodarki wodnej Wód Polskich w zakresie zgodności z przepisami ustawy (należy rozumieć przez to nie tylko samą u.z.z.w. np. dyrektywy energetyczne, kolejowe, lecz też całokształt obowiązujących przepisów)<sup>59</sup>. Organ regulacyjny wydaje opinię o projekcie regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków w formie postanowienia, na które służy zażalenie, w terminie miesiąca od dnia doręczenia tego projektu<sup>60</sup>. Zauważyć należy, że projektowana zmiana obowiązującego już w gminie regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków wymaga także uzyskania opinii organu regulacyjnego.

Podjęta przez radę gminy uchwała w sprawie regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków podlega, w trybie nadzoru, weryfikacji przez właściwego wojewodę. Rada gminy ma obowiązek przedłożyć wojewodzie opinię Wód Polskich na temat projektu regulaminu wraz z uchwałą w sprawie regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków. Opinia Wód Polskich ma jedynie wspomóc

---

<sup>58</sup> Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 26 lipca 2006 r., II SA/Go 247/06.

<sup>59</sup> Ł. Ciszewski, *Gospodarka wodociągowo-kanalizacyjna w gminie*, w: *Vademecum wójta, burmistrza, prezydenta miasta*, red. Z. Jerzmanowski, Warszawa 2018, s. 280.

<sup>60</sup> Art. 19 ust. 2 u.z.z.w.

województwo jako organ nadzoru w przeprowadzeniu weryfikacji oraz zawierać wytyczne.

Ostateczną decyzję co do zgodności uchwały w sprawie regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków z przepisami wydaje wojewoda i w przypadku braku zastrzeżeń publikuje uchwałę w dzienniku urzędowym danego województwa<sup>61</sup>.

#### 4.2. Weryfikacja wniosków taryfowych i zatwierdzanie taryf

Dyrektor regionalnego zarządu gospodarki wodnej Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie uprawniony jest do zatwierdzania taryf. Zamieszczona w art. 2 pkt 12 u.z.z.w. legalna definicja pojęcia taryfy stanowi, że taryfa to zestawienie ogłoszonych publicznie cen i stawek opłat za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków oraz warunki ich stosowania.

Zasady ustalania taryf określa art. 20 u.z.z.w. oraz rozporządzenie Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej w sprawie określania taryf, wzoru wniosku o zatwierdzenie taryfy oraz warunków rozliczeń za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków<sup>62</sup>.

Przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne w celu zatwierdzenia przez organ regulacyjny taryfy przekazuje temu organowi, w terminie 120 dni przed dniem upływu okresu obowiązywania dotychczasowej taryfy, wniosek<sup>63</sup> o zatwierdzenie nowej taryfy. Należy do niego dołączyć projekt taryfy oraz uzasadnienie (art. 24b ust. 2 i 4).

Ponadto podmiot przedkładający wniosek taryfowy musi do niego załączyć wieloletni plan inwestycyjny przedsiębiorstwa, sprawo-

---

<sup>61</sup> Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 11 kwietnia 2018 r., IV SA/Po 166/18, Legalis nr 94337.

<sup>62</sup> Dz.U. z 2018 r. poz. 472.

<sup>63</sup> Obligatoryjne elementy taryfy zostały określone w § 4 Rozporządzenia Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej w sprawie określania taryf, wzoru wniosku o zatwierdzenie taryfy oraz warunków rozliczeń za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków.



zdanie finansowe za trzy lata oraz informację o tym, czy kupuje hurtowo wodę od innego przedsiębiorstwa i na jakich warunkach (odpowiednio czy odprowadza hurtowo ścieki), a także tabele zawierające szczegółową kalkulację cen i stawek opłat (art. 24b ust. 6).

Do zatwierdzenia taryfy dochodzi w wyniku przeprowadzenia postępowania administracyjnego<sup>64</sup>. Przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne przedkłada właściwemu dyrektorowi RZGW wniosek<sup>65</sup> o zatwierdzenie taryfy. Organ regulacyjny w terminie 45 dni od dnia otrzymania wniosku ocenia projekt taryfy i uzasadnienie pod względem zgodności z przepisami u.z.z.w. i ustawy Prawo wodne oraz analizuje zmiany ekonomicznych warunków wykonywania przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne działalności gospodarczej, w tym marżę zysku, oraz weryfikuje koszty wynikające z planowanych wydatków inwestycyjnych pod względem ich ponoszenia, aby zapewnić ochronę interesów odbiorców usług przed nieuzasadnionym wzrostem cen (art. 24c ust. 1).

Organ regulacyjny w drodze decyzji zatwierdza taryfę, gdy wynik weryfikacji, oceny i analizy jest pozytywny. Jeżeli wynik taki jest negatywny, organ regulacyjny odmawia w drodze decyzji zatwierdzenia taryfy i nakłada w tejże decyzji na przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne obowiązek przedstawienia projektu taryfy lub poprawionego uzasadnienia, wskazując elementy projektu taryfy lub uzasadnienia wymagające zmiany (art. 24c ust. 2 i 3).

## 5. Podsumowanie

Organ regulacyjny cechuje niezależność, której podstawowym przejawem jest ograniczenie możliwości wywierania wpływu na jego

---

<sup>64</sup> Do postępowania przed organem regulacyjnym stosuje się przepisy ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (art. 27c ust. 1 u.z.z.w.).

<sup>65</sup> Wzór wniosku o zatwierdzenie taryfy określa załącznik do Rozporządzenia Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej w sprawie określania taryf, wzoru wniosku o zatwierdzenie taryfy oraz warunków rozliczeń za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków, Dz.U. z 2018 r. poz. 472.

decyzje ze strony administracji rządowej<sup>66</sup>. Dla modelu regulacyjnego charakterystyczna jest kompleksowość kompetencji przyznanych organom Wód Polskich na płaszczyźnie ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę oraz różnorodność instrumentów służących do realizacji tych kwalifikacji, środki zaś im przyznane mają różnorodny charakter i są stosowane z zamiarem kształtowania przyszłej sytuacji na rynku.

Przyznane organowi uprawnienia tworzą spójny system pozwalający na ingerencję co najmniej w kluczowe zasady funkcjonowania danego sektora gospodarki, np. sposób określania cen czy wyznaczanie minimalnej jakości świadczonych usług. Instrumenty prawne, jakimi posługuje się *organ* regulacyjny, są różnorodne, lecz nie charakterystyczne tylko dla ich działania<sup>67</sup>.

Powołane organy Wód Polskich z jednej strony realnie kontrolują koszty wszystkich przedsiębiorstw wodociągowo-kanalizacyjnych, a z drugiej są wolne od uwarunkowań politycznych istniejących w poszczególnych gminach. Dyrektor regionalnego zarządu gospodarki wodnej i prezes Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie (jako organ wyższego stopnia) zmiierzają do zharmonizowania działalności przedsiębiorcy-dostawcy z jego ustawowymi zadaniami i celami (np. bezpieczeństwem dostaw, w postaci zapewnienia ciągłości i niezawodności dostaw, akceptowalności cenowej usług dostawców, zachowania prawa dostawcy do godziwego zysku) oraz do równoważenia interesów przedsiębiorców (dostawców) z interesami odbiorców, w tym konsumentów<sup>68</sup>.

Kompetencja organów regulacyjnych w przedmiocie zatwierdzania taryfy oraz ustawowe zadania i cele wypełniają swą treścią ważny interes publiczny, pozwalający na ograniczenie wolności działalności

---

<sup>66</sup> M. Swora, *Niezależne organy administracji – aspekty prawne, organizacyjne i polityczne*, Warszawa 2012, s. 61.

<sup>67</sup> Ł. Ciszewski, *Kompetencje organów*, s. 89–100.

<sup>68</sup> M. Marszałek, *Milczenie administracji w regulacji przedsiębiorstw świadczących usługi użyteczności publicznej (na tle uwarunkowań prawa Unii Europejskiej)*, w: *Milczące załatwienie sprawy przez organ administracji publicznej*, red. M. Gajda-Durlik, Z. Kmiecik, Warszawa 2019, s. 350–364.

gospodarczej (i innych praw i wolności ekonomicznych) przedsiębiorców-dostawców<sup>69</sup>.

Dostępność usług użyteczności publicznej w każdym czasie, w wystarczającej ilości i rozsądnej cenie dla odbiorcy, przy jednoczesnym spełnieniu wymagań ochrony środowiska pozwala zaspokoić różne potrzeby odbiorców, odnoszące się zarówno do sfery ich aktywności gospodarczej, jak i potrzeb osobistych (socjalno-bytowych). Istotą ochrony interesu publicznego i osób trzecich (odbiorców), która należy do organów regulacyjnych, jest urzeczywistnianie konstytucyjnych praw i wolności jednostek (odbiorców)<sup>70</sup>.

## STRESZCZENIE

### Model regulacji administracyjnoprawnej a sektor wodociągowo-kanalizacyjny

Artykuł jest poświęcony analizie specyficznej roli, jaką odgrywa Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie w sektorze usług wodociągowo-kanalizacyjnych, w szczególności ewentualnemu przypisaniu jego organom funkcji regulatora przedmiotowego sektora.

**Słowa kluczowe:** regulacja; wodociągi; kanalizacja

## SUMMARY

### Model of administrative and legal regulation and the water and sewage sector

The article is devoted to the analysis of the specific role played by the organs of the Polish Water Economy in the water and sewage services sector, in particular to the possible assignment to these bodies of the functions of the regulator of the sector.

**Keywords:** control; water supply; sewers

---

<sup>69</sup> Art. 20, 22, 64 ust. 1–3, 65 Konstytucji RP.

<sup>70</sup> M. Marszałek, *Milczenie administracji*, s. 350–364.

**BIBLIOGRAFIA**

- Ciszewski Ł., *Gospodarka wodociągowo-kanalizacyjna w gminie*, w: *Vademecum wójta, burmistrza, prezydenta miasta*, red. Z. Jerzmanowski, Warszawa 2018.
- Ciszewski Ł., *Kompetencje organów gminy wynikające z ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków na tle modelu funkcjonowania organu regulacyjnego*, „Samorząd Terytorialny” 2015, nr 1–2.
- Dudzik S., *Działalność gospodarcza samorządu terytorialnego. Problematyka prawna*, Kraków 1998.
- Hoff W., *Recepcja pojęcia regulacji i organu regulacyjnego na przykładzie prawa polskiego*, „Państwo i Prawo” 2005, nr 8.
- Illnicz R., *Ustawa o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków jako przykład regulacji monopolu naturalnego*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2003, nr 6.
- Jasiński P., Skoczny T., Yarrow G., *Konkurencja a regulacja w energetyce*. Urząd antymonopolowy, Warszawa 1995.
- Kmieciak Z., *Niezależne organy regulacyjne (aspekt prawnoporównawczy)*, w: *Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego*, red. J. Boć, A. Chajbowicz, Wrocław 2009.
- Kmieciak Z., *Skuteczność regulacji administracyjnoprawnej*, Łódź 1994.
- Lewandowski W., *Więcej światła*, „Rzeczpospolita” z dnia 29 września 1999 r.
- Marszałek M., *Milczenie administracji w regulacji przedsiębiorstw świadczących usługi użyteczności publicznej (na tle uwarunkowań prawa Unii Europejskiej)*, w: *Milczące załatwienie sprawy przez organ administracji publicznej*, red. M. Gajda-Durlik, Z. Kmiecik, Warszawa 2019.
- Marszałek M., *Rozwój funkcji regulacyjnej*, w: *Prawo administracyjne wobec współczesnych wyzwań. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Markowi Wierzbowskiemu*, Warszawa 2018.
- Masing J., *Stan i tendencje rozwojowe regulującego prawa administracyjnego*, w: *Ius Publicum Europeum. Dwunaste Polsko – Niemieckie Kolegium Prawników Administratywistów*, Warszawa 2003.
- Piątek S., *Prawo telekomunikacyjne Wspólnoty Europejskiej*, Warszawa 2003.
- Piątek S., *Przedsiębiorstwo użyteczności publicznej jako instytucja gospodarcza*, Warszawa 1986.
- Przybylska M., *Pojęcie administracji regulacyjnej*. *Administracja*, „Teoria. Dydaktyka. Praktyka” 2007, nr 3(8).

- Radwan-Rörhenschef M., Bobiński J., *Konkurencja a regulacja w działalności komunalnej. Urząd antymonopolowy*, Warszawa 1995.
- Rotko J., w: *Ustawa o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków. Komentarz*, red. P. Bojarski, W. Radecki, J. Rotko, Warszawa 2011.
- Rozwadowska-Palarz A., Palarz H., *Wprowadzenie do ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków*, Gdańsk 2002.
- Skoczny T., *Wspólnotowe prawo regulacji in statu nascendi*, w: *Prawo gospodarcze wspólnoty europejskiej na progu XXI wieku*, red. C. Mik, Toruń 2002.
- Stankiewicz R., *Między ochroną konkurencji a regulacją sektorową. Ustrojowe granice rozdzielenia obszarów ingerencji państwa w gospodarce*, „*Ekonomia i Prawo*” 2012, nr 1.
- Stasikowski R., *Regulacja jako nowa funkcja współczesnej administracji publicznej w Polsce*, „*Studia Prawnicze*” 2007, z. 3.
- Stoczkiewicz M., *Pomoc państwa dla przedsiębiorstw energetycznych w prawie Unii Europejskiej*, Warszawa 2011.
- Szydło M., *Dostęp do sieci infrastrukturalnych na zliberalizowanych rynkach Unii Europejskiej*, „*Państwo i Prawo*” 2005, z. 1.
- Szydło M., *Regulacja sektorów infrastrukturalnych jako rodzaj funkcji państwa wobec gospodarki. Prawo i praktyka gospodarcza*, Warszawa 2005.
- Walaszek-Pyziół A., Pyziół W., *Prawo energetyczne: komentarz*, Warszawa 1999.
- Woś T., *Niezależne organy regulujące w Stanach Zjednoczonych Ameryki. Zagadnienia prawne*, Kraków 1980.

