

Warszawa, 2026-07-24

KWO.051.144.2026

-
- **Dyrektor Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej
Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie
z siedzibą we Wrocławiu**

ZAWIADOMIENIE

o odmownym załatwieniu skargi

Działając na podstawie art. 237 § 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jednolity Dz. U. z 2025 r., poz. 1691), zawiadamiam, że skarga z dnia 24 czerwca 2026 r., przekazana przez Ministerstwo Infrastruktury do rozpatrzenia zgodnie z właściwością Prezesowi Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie, **została uznana za bezzasadną.**

Rozpoznanie pisma z dnia 24 czerwca 2026 r., zgodnie z wynikającą zeń intencją działania na zasadzie przepisów Działu VIII Kodeksu postępowania administracyjnego (dalej jako Kpa) skutkuje uznaniem skargi za nieuzasadnioną. Przede wszystkim zgodnie z art. 227 Kpa skarga jest odformalizowanym środkiem obrony i ochrony różnych interesów jednostki, które nie dają podstaw do żądania wszczęcia postępowania administracyjnego albo też nie mogą stanowić podstawy powództwa lub wniosku zmierzającego do wszczęcia postępowania sądowego. Skargi tego rodzaju są załatwione w samodzielnym jednoinstancyjnym postępowaniu uproszczonym, kończącym się czynnością materialno-techniczną zawiadomienia skarżącego o sposobie załatwienia sprawy. **W tym miejscu należy podkreślić, że p. wielokrotnie był informowany w kolejnych pismach i zawiadomieniach o istocie skargi powszechnej, zaś kierowane przez skarżącego pisma do organów Wód Polskich nie spełniały przesłanek skargi powszechnej, co było szczegółowo wykazywane w uzasadnieniach poszczególnych zawiadomień.** Określony w przepisie art. 227 Kpa

www.gov.pl/web/wody-polskie

przedmiot skargi sugeruje wprost, że istotą tej instytucji jest kwestionowanie działań lub zaniechań organów władzy publicznej, które skarżący uznaje za nieprawidłowe. Zatem w skardze powszechnej można podważyć na przykład bierność administracji, opisaną przez ustawodawcę jako zaniechanie, czy przewlekłe załatwianie spraw (przy czym chodzi tu o sytuację masowego zjawiska przewlekania postępowań prowadzonych przez organ administracji), czy biurokratyczne załatwianie spraw. Wspomniane zaniechanie organów administracji, to naruszenia polegające na niepodejmowaniu określonych działań mimo istnienia takiego obowiązku. Pojęcie biurokratycznego załatwiania spraw wyczerpywać mogą wszelkie przypadki nadmiernego formalizmu i mnożenia zbędnych czynności w celu odsunięcia momentu załatwienia sprawy. W skardze powszechnej można postawić również zarzut naruszenia praworządności, przy czym w ramach skargi, uchybienie przepisom prawa może odnosić się na przykład do uchybień przepisów o charakterze instrukcyjnym, które nie mogą stanowić podstawy decyzji administracyjnej. Celem skargi powszechnej jest ustalenie prawidłowości i terminowości działalności organów administracji publicznej. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi w postanowieniu z dnia 24 listopada 2020 r., sygnatura akt: III SA/Łd 914/20, wyjaśnił, że „sprawy skargowe rządzą się swoimi regułami.” W postępowaniu tym nie istnieją strony, nie ma instancji, nie zapadają decyzje ani postanowienia oraz inne akty.

Niezwykle istotną kwestią jest również zakaz powoływania się na interes prawny w postępowaniu skargowym. Sygnalizowanie tego interesu wyklucza załatwienie pisma w postępowaniu skargowym w związku z kategorię brzmieniem przepisów art. 233-235 Kpa. Natomiast na gruncie swoich kolejnych pism kierowanych do organów Wód Polskich, p. Andrzej Zubik odnosił się wprost do swojego interesu prawnego, powołując się na konkretne sprawy administracyjne prowadzone przez Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie z siedzibą we Wrocławiu (Dyrektor RZGW), **których był stroną**. Tytułem przykładu: w skardze z dnia 26 marca 2026 r., wskazano, że wiąże się ona z prowadzonymi przez Dyrektora RZGW sprawami o sygnaturach: WR.RZT.72.29.2023, WR.RZT.7233.2023, i dotyczy: zakresu faktycznie zgromadzonego materiału dowodowego, sposobu weryfikacji twierdzeń

przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego, standardu prowadzenia postępowania wyjaśniającego oraz spójności stanowiska Dyrektora RZGW. Uprzednia skarga (wniesiona pismem z dnia 23 stycznia 2026 r.) dotyczyła następujących decyzji administracyjnych wydanych przez Dyrektora RZGW: z dnia 14 lutego 2023 r., znak: V.RZT.72.33.2023.MS, z dnia 15 grudnia 2023 r., znak: V.RZT.72.29.2023, z dnia 31 stycznia 2024 r., znak: V.RZT.72.38.2023.MS, z dnia 23 grudnia 2024 r., znak: V.RZT.72.58.2024, z dnia 2 grudnia 2025 r., znak: V.RZT.72.25.2025 oraz z dnia 30 grudnia 2025 r., znak: V.RZT.72.30.2025. Jednakże, **takie czynności, jak weryfikacja materiału dowodowego, w tym weryfikacja zgromadzonych w aktach sprawy wyjaśnień stron postępowania oraz ocena sposobu przeprowadzonego przez organ I instancji postępowania dowodowego – w sprawach o rozstrzygnięcie sporu – dokonywane są przez Sąd Okręgowy w Warszawie – sąd ochrony konkurencji i konsumentów).**

Prezentowane na gruncie wnoszonych do tut. organu pism zarzuty właściwe były środkowi zaskarżenia, zatem w kontekście art. 227 Kpa, nie podlegały one rozpatrzeniu w trybie skarg powszechnych – o czym Prezes PGW WP w sposób wyczerpujący każdorazowo informował zainteresowanego w uzasadnieniach poszczególnych zawiadomień, jak chociażby w zawiadomieniu z dnia 29 kwietnia 2026 r., znak: KWO.051.3.2026, czy w niezwykle obszernym zawiadomieniu z dnia 16 lutego 2026 r., znak: KWO.051.1.2026, którego kopii w poczet dokumentacji przesłanej do Ministerstwa Infrastruktury p. [] już nie załączył.

Podnoszone w dotychczasowych skargach powszechnych zarzuty materialnoprawne i formalnoprawne dotyczyły wydanych przez Dyrektora RZGW decyzji administracyjnych dotyczących sporów, o których mowa w art. 27e ust. 1 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków („zwoś”).

Odnosnie do kwestionowanych w tych skargach decyzji wydanych przez Dyrektora RZGW, przedmiotem sporu była odmowa zawarcia umowy o zaopatrzenie w wodę lub odprowadzanie ścieków przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne.

Postępowanie w sprawie rozstrzygania sporów jest postępowaniem wszczynanym tylko i wyłącznie na wniosek strony, co wynika wprost z art. 27e zwoś. Postępowanie prowadzone

przez Dyrektora RZGW realizowane jest w trybie i na zasadach określonych w Kpa. Zgodnie bowiem z art. 27c ust. 1 zwoś, do postępowania przed organem regulacyjnym stosuje się przepisy ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego. Rozstrzygnięcie spraw spornych następuje w formie decyzji administracyjnej. Decyzja ta ma charakter decyzji konstytutywnej (prawotwórczej). Spór zostaje prawomocnie rozstrzygnięty wraz z wydaniem (ewentualnego) wyroku Sądu Okręgowego w Warszawie – sądu ochrony konkurencji i konsumentów. Jeżeli w wyniku postępowania administracyjnego organ stwierdzi, że wniosek strony jest bezzasadny, wydaje decyzją odmowną.

Przepis art. 27f zwoś wyłącza jurysdykcję Prezesa PGW WP w zakresie rozpatrywania środków zaskarżenia od decyzji i postanowień merytorycznych organu regulacyjnego wydanych w związku z rozstrzygniętym sporem. Od decyzji organu regulacyjnego, o której mowa w art. 27e ust. 1 zwoś, oraz od tak zwanego postanowienia tymczasowego (art. 27e ust. 3 zwoś) stronom służy odpowiednio odwołanie i zażalenie do Sądu Okręgowego w Warszawie – sądu ochrony konkurencji i konsumentów.

Odwołanie wnosi się w terminie 14 dni od dnia doręczenia decyzji (w przypadku postanowienia, środek zaskarżenia wnosi się w terminie 7 dni od dnia doręczenia postanowienia). Jeżeli organ regulacyjny nie załatwił sprawy poprzez rozstrzygnięcie co do jej istoty i umorzył postępowanie, wówczas organem właściwym do rozpatrzenia sprawy pozostaje Prezes PGW WP. Przepisy zwoś ustanawiają dwa etapy postępowania w sprawach spornych; w pierwszym spór jest rozpatrywany przez Dyrektora RZGW. Jest to szczególne postępowanie administracyjne, kończące się wydaniem decyzji administracyjnej, o której mowa w art. 27e ust. 1 zwoś. Drugi etap, to postępowanie odwoławcze prowadzone przez SOKiK według przepisów postępowania cywilnego o postępowaniu w sprawach z zakresu regulacji rynku wodno-kanalizacyjnego.

Mając na uwadze powyższe spostrzeżenia, wskazać należy, że skarga powszechna odpowiadać powinna **łącznie** następującym przesłankom: **nie mieć środka prawnego uregulowanego w Kpa lub innych procedurach** oraz zawierać zarzut wadliwej działalności organu lub jego pracownika. Zatem skarga stanowi środek obrony i ochrony interesów jednostki, które nie dają podstawy do wszczęcia ogólnego ani szczególnego postępowania

administracyjnego, ani też podstawy powództwa, czy skargi do sądu administracyjnego. Ponadto – w kontekście prezentowanych w skargach zarzutów materialnoprawnych oraz zarzutów polegających na naruszeniu prawa procesowego – ponownie należy wskazać zainteresowanemu, że na cel skargi, którym jest naprawienie błędów i zaniedbań, a nie wydawanie rozstrzygnięć spraw w postępowaniu administracyjnym. Przedmiotem skargi, która wyraża niezadowolenie, może być na przykład ocena zgodności postępowania urzędników z przepisami o charakterze instrukcyjnym z zakresu wewnętrznej strefy administracji, czy zwłoka w wydaniu decyzji administracyjnej przez organ zobowiązany do ponownego rozpatrzenia sprawy na skutek wydania wyroku sądu administracyjnego uchylającego poprzednią decyzję. W żadnym względzie przedmiotem skargi nie może być natomiast ocena sposobu rozstrzygnięcia, w tym przyjętych przez organ podstaw faktycznych i prawnych przy wydawaniu decyzji, gdyż ten zakres należy do postępowania odwoławczego i/lub sądowego.

W stanie faktycznym sprawy, a także na podstawie informacji otrzymanych od Dyrektora RZGW, w sprawach decyzji: z dnia 14 lutego 2023 r., znak: V.RZT.72.33.2023. MS, z dnia 15 grudnia 2023 r., znak: V.RZT.72.29.2023, z dnia 31 stycznia 2024 r., znak: V.RZT.72.38.2023.MS, z dnia 23 grudnia 2024 r., znak: V.RZT.72.58.2024, z dnia 2 grudnia 2025 r., znak: V.RZT.72.25.2025 oraz z dnia 30 grudnia 2025 r., znak: V.RZT.72.30.2025, **wnoszący skargę powszechną skorzystał z przysługującego mu odwołania do sądu ochrony konkurencji i konsumentów.**

I tak kolejno, w sprawie zakończonej decyzją z dnia 14 lutego 2023 r., znak: V.RZT.72.33.2023, w wyniku rozpatrzenia odwołania p. [] wyrokiem z dnia 27 stycznia 2025 r., sygnatura akt: XVII AmW 105/24, Sąd Okręgowy w Warszawie XVII Wydział Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów oddalił odwołanie, gdyż powód utracił legitymację czynną do występowania w tej sprawie. Tożsame rozstrzygnięcie zapadło w wyroku z dnia 5 marca 2025 r., sygnatura akt: XVII AmW 3/24, w sprawie dotyczącej odwołania od decyzji Dyrektora RZGW z dnia 15 grudnia 2023 r., znak: V.RZT.72.29.2023. Sprawa dotycząca decyzji Dyrektora RZGW z dnia 31 stycznia 2024 r., znak: V.RZT.72.38.2023.MS, jest aktualnie przedmiotem rozpoznania Sądu Apelacyjnego

w Warszawie, VII Wydział Gospodarczy i Własności Intelektualnej. Sprawa dotycząca decyzji z dnia 23 grudnia 2024 r., znak: V.RZT.72.58.2024, zakończyła się wyrokiem z dnia 8 czerwca 2026 r., sygnatura akt: XVII AmW 2/25 oddalającym odwołanie p. [REDACTED]

Z kolei odwołania w sprawach zakończonych decyzjami z dnia 2 grudnia 2025 r., znak: V.RZT.72.25.2025 oraz z dnia 30 grudnia 2025 r., znak: V.RZT.72.30.2025, zostały przekazane do Sądu, odpowiednio pismami z dnia 15 grudnia 2025 r. i 22 stycznia 2026 r. (postępowania sądowe są w toku).

W tym miejscu ponownie należy podkreślić, że **cechą skargi powszechnej jest brak znamion środka prawnego przewidzianego w Kodeksie lub innych przepisach proceduralnych.** Natomiast p. [REDACTED] skorzystał z właściwego dla sporów środka odwoławczego, gdyż zainicjował przed właściwym w sprawie Sądem Okręgowym w Warszawie postępowania jurysdykcyjne względem wymienionych powyżej decyzji ostatecznych.

Mając na uwadze powyższe kwestie, w tym zaprezentowany zakres znaczeniowy instytucji skarg powszechnych, wskazać należy, że w kwestionowanych przez skarżącego pismach tut. organu z dnia 29 kwietnia 2026 r. oraz z dnia 22 czerwca 2026 r.

(znak: KWO.051.3.2026), nie dokonano żadnej oceny stanu faktycznego spraw indywidualnych, tym samym nie dopuszczono się podnoszonej w piśmie z dnia 24 czerwca 2026 r. praktyki polegającej na akceptowaniu pozaustawowych przesłanek odmowy świadczenia usług przez PWiK „NYSA”, jak również nie zawarto w tych pismach stanowisk sprzecznych z orzecnictwem sądowym.

Powyższe odpowiedzi miały charakter uniwersalny, gdyż stosownie do charakteru rozpatrywanych pism – skargi powszechne – tut. organ nie mógł zająć stanowiska w sprawie indywidualnej. Ponadto, mając na uwadze obowiązujący w sprawach z zakresu sporów, o których mowa w art. 27e zwoś tok instancji (art. 27f zwoś), Prezes PGW WP nie wyraził dotychczas żadnej oficjalnej linii interpretacyjnej w sprawach dotyczących odmowy świadczenia usług przez przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego, gdyż **nie jest organem odwoławczym względem decyzji merytorycznych wydawanych przez Dyrektora RZGW w przedmiocie rozstrzygania sporów.**

W dotychczasowych pismach tut. organ odnosił się jedynie do ogólnych zasad warunkujących zawarcie umowy o dostarczanie wody i odprowadzanie ścieków, natomiast żądana przez skarżącego analiza, czy w indywidualnej sprawie p. [REDACTED] rzeczywiście miałyby zastosowanie art. 31 § 1 zwoś zmierzałaby już do oceny stanu faktycznego sprawy, co nie mogło mieć miejsca na gruncie zawiadomienia o sposobie rozpatrzenia skargi powszechnej. Nie mniej jednak, nie odnosząc się do konkretnych warunków indywidualnych, ponownie wskazać należy, że przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne jest zobowiązane przyłączyć do sieci nieruchomości osoby ubiegającej się o to, jeżeli są spełnione warunki przyłączenia określone w regulaminie, o którym mowa w art. 19 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków („zwoś”) oraz istnieją techniczne możliwości świadczenia usług (art. 15 ust. 4 zwoś). Natomiast zgodnie z art. 31 ust. 2 zwoś, przekazywane na zasadzie art. 31 § 1 zwoś urządzenia wodociągowe i urządzenia kanalizacyjne powinny odpowiadać warunkom technicznym określonym w odrębnych przepisach. Owe przepisy odrębne to przede wszystkim normy wynikające z przepisów prawa budowlanego oraz z przepisów związanych z eksploatacją danego rodzaju urządzeń.

Powyższe jest zgodne z aktualną tezą Naczelnego Sądu Administracyjnego zawartą w wyroku z dnia 28 kwietnia 2020 r., sygnatura akt: II OSK 2119/19, której tut. organ nigdy nie podważał. W tym samym wyroku Sąd wskazał, że brak jest podstaw, żeby rada gminy w uchwalanym regulaminie nałożyła na osoby, które budują z własnych środków urządzenia wodociągowe i urządzenia kanalizacyjne, obowiązek uzyskania od przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego warunków technicznych przyłączenia do sieci wodociągowej lub kanalizacyjnej. Urządzenia takie powinny tylko odpowiadać warunkom technicznym określonym w odrębnych przepisach (art. 31 ust. 2 zwoś) – co również nie było negowane przez Prezesa PGW WP. Natomiast sposób rozstrzygnięcia sprawy przez Dyrektora RZGW nie podlega kognicji Prezesa PGW WP, gdyż – jak to już zaznaczono w niniejszym zawiadomieniu – rozstrzygnięcia merytoryczne tegoż organu podlegają weryfikacji sądowej.

Ponadto, w dotychczasowych pismach Prezes PGW WP nie zajmował merytorycznego stanowiska w zakresie regulaminów opiniowanych przez Dyrektora RZGW. Opisywana

natomiast sekwencja czynności nie odnosiła się do spraw indywidualnych p. []
zaś na gruncie skargi powszechnej, tut. organ nie mógł rozstrzygać, czy w sprawach
indywidualnych p. [] miałyby zastosowanie art. 31 ust. 1 zzwos. To zagadnienie
prawne podlega bowiem ocenie organu regulacyjnego i Sądu Okręgowego w Warszawie.

Końcowo należy podkreślić, że organy Wód Polskich działają na podstawie i w granicach
prawa. Każda sprawa administracyjna jest rozpatrywana i oceniana indywidualnie
w prowadzonym przez organy postępowaniu administracyjnym.

Organy Wód Polskich, działając na podstawie i w granicach prawa, biorą również pod uwagę
orzeczenia sądów, zgodnie z art. 170 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo
o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (prawomocność materialna orzeczenia),
w tym w szczególności wiążące oceny prawne i wskazania co do dalszego postępowania
wyrażone w orzeczeniu sądu wydanego w indywidualnej sprawie (art. 153 prawa
o postępowaniu przed sądami administracyjnymi).

z up. Prezesa Państwowego Gospodarstwa Wodnego

Wody Polskie

Joanna Kidzińska

Dyrektor

Departamentu Gospodarki Wodno-Ściekowej

/podpisano cyfrowo/

Otrzymują:

1)

2) ***Dyrektor Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej***

Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie z siedzibą we Wrocławiu

ul. Norwida 34, 50-950 Wrocław.

Do wiadomości:

1) Ministerstwo Infrastruktury

Departament Gospodarki Wodnej

ul. Chałubińskiego 4/6, 00-928 Warszawa.

KLAUZULA INFORMACYJNA DOTYCZĄCA PRZETWARZANIA DANYCH OSOBOWYCH

Zgodnie z art. 13 ust. 1 i 2 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych osobowych) (dalej jako: Rozporządzenie) informujemy, iż:

1) Administratorem Pani/Pana danych osobowych jest Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie z siedzibą w Warszawie: ul. Chałubińskiego 8, 00-613 Warszawa (dalej jako: PGW Wody Polskie).

2) Kontakt z Inspektorem ochrony danych w PGW Wody Polskie możliwy jest pod adresem e-mail:

iod@wody.gov.pl

lub listownie pod adresem:

Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie: ul. Chałubińskiego 8, 00-613 Warszawa) z dopiskiem „Inspektor ochrony danych”.

3) Pani/Pana dane osobowe przetwarzane będą w celu rozpatrzenia skargi lub wniosku (podstawa prawna: art. 6 ust. 1 lit. c RODO w związku z przepisami):

- ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2024 r. poz. 572, z późn. zm.) – Dział VIII. Skargi i wnioski,
- rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 2002 r. w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków (Dz. U. Nr 5, poz. 46).

4) Odbiorcą Pani/Pana danych osobowych mogą być podmioty uprawnione do kontroli działalności Administratora lub uprawnione do uzyskania danych osobowych na podstawie przepisów prawa, a także podmioty, z którymi Administrator zawarł umowy powierzenia przetwarzania danych osobowych tj. podmioty współpracujące w zakresie dostarczania lub utrzymania systemów informatycznych.

5) Pani/Pana dane osobowe będą przechowywane przez okres niezbędny do rozpatrzenia wniesionej przez Panią/Pana skargi/wniosku, a następnie przez okres ustalony, zgodnie z przepisami wydanymi na podstawie art. 6 ust. 2 ustawy z dnia 14 lipca 1983 r. o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach (Dz. U. z 2020 r. poz. 164).

6) W związku z przetwarzaniem Pani/Pana danych osobowych przysługują Pani/Panu następujące uprawnienia:

- prawo dostępu do swoich danych osobowych, w tym prawo do uzyskania kopii tych danych;
- prawo żądania sprostowania swoich danych osobowych;
- prawo żądania ograniczenia przetwarzania danych osobowych;

Aby skorzystać z powyższych praw może Pani/Pan skontaktować się bezpośrednio z administratorem lub inspektorem ochrony danych w PGW Wody Polskie bądź wystąpić do administratora danych pisemnie na ww. adres pocztowy lub e-mailowy.

7) Ma Pani/Pan prawo wniesienia skargi do Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych z siedzibą w Warszawie przy ul. Stawki 2, 00-193 Warszawa (od 1 lipca br. nowy adres: ul. Moniuszki 1A, 00-014 Warszawa), gdy uzna Pani/Pan, iż przetwarzanie danych osobowych narusza przepisy prawa.

8) Podanie przez Pana/Panią danych osobowych jest wymogiem ustawowym. Konsekwencją niepodania danych będzie pozostawienie skargi/wniosku bez rozpoznania.

9) Pani/Pana dane osobowe nie będą podlegały zautomatyzowanym procesom podejmowania decyzji, w tym profilowaniu.

Prezes

Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie

Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej

ul. Tytusa Chałubińskiego 8, 00-613 Warszawa

tel.: +48 (22) 37 20 210 | e-mail: prezes@wody.gov.pl