

BEOS-2007/25

Warszawa, 25 listopada 2025 r.

Pan **Do druku nr 1816**

Włodzimierz Czarzasty

Marszałek Sejmu

Rzeczypospolitej Polskiej

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU
L. dz. SP5-III.020.290.12.2025
Data wpływu 25.11.25r.

**Opinia w sprawie oceny skutków regulacji poselskiego projektu ustawy
o zmianie ustawy o szczególnych zasadach przygotowania do realizacji
inwestycji w zakresie budowli przeciwpowodziowych
(druk sejmowy nr 1816)**

Na podstawie art. 34 ust. 9a uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r.
– Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (Monitor Polski z 2022 r. poz. 990, ze zm.)
sporządza się następującą opinię:

I. Problem, który zamierzają rozwiązać Wnioskodawcy

Zgodnie z uzasadnieniem projektu i deklarowanymi skutkami regulacji (DSR) Wnioskodawcy wskazują, że przepisy ustawy z dnia 8 lipca 2010 r. o szczególnych zasadach przygotowania do realizacji inwestycji w zakresie budowli przeciwpowodziowych¹ (dalej także: specustawa przeciwpowodziowa) nie zapewniają wystarczającej dynamiki działań przeciwpowodziowych. Obecnie utrudniona jest realizacja niektórych budowli przeciwpowodziowych bez ujęcia ich w planach zagospodarowania przestrzennego. Zachodzi więc konieczność dokonywania zmian w tych planach. Ponadto coraz większa część społeczeństwa niechętnie akceptuje odsprzedaż terenów pod inwestycje komunalne po cenach ustalanych przez rzeczoznawców majątkowych. Istnieją również sytuacje, w których stan prawny nieruchomości jest nieuregulowany i należy ustalić właściwą reprezentację właścicielską. Wszystkie te procesy są uciążliwe i długotrwałe. Wobec postępujących zmian klimatycznych zachodzi konieczność niezwłocznego podejmowania działań, co uniemożliwia prowadzenie długotrwałych procesów przygotowawczych dla komunalnych inwestycji, które przeciwdziałają ujemnym skutkom zmian klimatycznych.

II. Rozwiązanie rekomendowane przez Wnioskodawców

Wnioskodawcy proponują nowelizację art. 2 ustawy o szczególnych zasadach przygotowania do realizacji inwestycji w zakresie budowli przeciwpowodziowych,

¹ Dz. U. z 2024 r. poz. 274, ze zm.

polegającą na poszerzeniu definicji budowli przeciwpowodziowych o zbiorniki, rowy, kanały i pompownie, pełniące funkcję wspomagającą ochronę przed powodzią i funkcję retencyjną.

III. Inne rozwiązania rozważane przez Wnioskodawców

Wnioskodawcy nie rozważali rozwiązań alternatywnych.

IV. Rozwiązania przyjmowane w innych państwach, w szczególności państwach członkowskich OECD/UE

W wielu państwach europejskich przyjmowane są rozwiązania przyspieszające realizację inwestycji służących ochronie przeciwpowodziowej oraz retencji wody, obejmujące nie tylko duże budowle, lecz także urządzenia wspomagające, takie jak rowy melioracyjne, kanały czy pompownie. W opracowaniu przedstawiono sytuację w Czechach, Holandii i Niemczech, które reprezentują odmienne ujęcia w zakresie szczegółowości definiowania budowli przeciwpowodziowych oraz realizacji działań w zakresie ochrony przed powodzią.

W Czechach ustawa o wodach² zawiera definicję „obiektów wodnych” (*vodní díla*), w której w otwartym katalogu wskazano przykładowe obiekty wodne, w tym m.in. budowle przeciwpowodziowe (*stavby na ochranu před povodněmi*). Dodatkowo ten sam przepis obejmuje także np. zapory, wały i zbiorniki retencyjne, przebudowy koryt cieków wodnych oraz budowle melioracyjne. W ustawie o wodach uregulowano m.in. ochronę przed powodzią jako zespół działań i środków służących zapobieganiu i zarządzaniu ryzykiem powodziowym na obszarach zagrożonych. Obejmuje on zarówno systematyczną prewencję, jak i operacyjne działania w czasie zagrożenia i podczas powodzi (rozdz. IX ustawy). Ustawa wprowadza także pojęcie „zarządzania ryzykiem powodziowym” (w tym wstępnej oceny, wyznaczania obszarów istotnego ryzyka, map zagrożenia i ryzyka oraz planów zarządzania) i wskazuje elementy, które te plany muszą uwzględniać (prewencja, ochrona, przygotowanie, prognozowanie i ostrzeganie) oraz ich powiązania z planowaniem przestrzennym i celami ochrony wód. Ustawa rozróżnia działania: przygotowawcze, prowadzone w czasie zagrożenia i w trakcie powodzi oraz działania po powodzi – z ich enumeratywnym wyliczeniem (m.in. wyznaczanie obszarów zalewowych, progi alarmowe i plany powodziowe; ostrzeganie, służby dyżurne, ewakuacja, zabezpieczenia techniczne; dokumentowanie i ocena strat). Jednocześnie wyraźnie zastrzega, że „działania powodziowe” nie obejmują budowy, utrzymania i napraw budowli oraz innych urządzeń służących ochronie przed powodzią, jak również inwestycji wywołanych powodzią – są to odrębne procesy

² *Zákon o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon)*, Zákon č. 254/2001 Sb. ze zm., tekst w j. czeskim: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2001-254> [wszystkie źródła internetowe cytowane w niniejszej opinii zostały sprawdzone 25 XI 2025 r.].

inwestycyjno-eksploatacyjne. W strefie aktywnej obszarów zalewowych budowie służące 1) ochronie przed powodzią 2) regulacji cieków lub 3) przeprowadzaniu przepływów są co do zasady dopuszczalne jako wyjątki od zakazu budowy, przy spełnieniu warunków minimalizacji wpływu na przepływy i bez pogarszania warunków odpływu. Utrzymanie i drobne naprawy istniejących obiektów są dopuszczalne, o ile nie pogarszają warunków odpływu. Budowa i eksploatacja budowli przeciwpowodziowych podlegają standardowym procedurom inwestycyjno-pozwoleniowym prawa wodnego i budowlanego, ale związane z nimi działania muszą pozostawać w zgodzie z ograniczeniami obszarów zalewowych, planami powodziowymi i poleceniami organów powodziowych w czasie zdarzeń. Jednocześnie ustawa oddziela działania *stricte* operacyjne (ochronne, zabezpieczające, ratownicze) od procesu budowy/utrzymania tych obiektów.

W Holandii nie zdefiniowano w prawie ogólnokrajowym pojęcia „obiekty przeciwpowodziowe”. W ustawie o wodzie³ stosowane jest (bez definiowania) szerokie pojęcie „obiekty gospodarki wodnej” (*waterstaatswerken*) oraz węższe „zabezpieczenia/bariery przeciwpowodziowe” (*waterkering*). Tzw. pierwotna bariera przeciwpowodziowa jest określona w ustawie o środowisku⁴ jako część obiektów gospodarki wodnej, służąca ochronie przed powodzią. W celu m.in. ochrony przed powodzią przyjęto Program Delta (*Deltaprogramma*)⁵. Zgodnie z art. 4.9 ustawy o wodzie Program Delta obejmuje m.in. środki i urządzenia o znaczeniu krajowym służące zapobieganiu powodziom i niedoborom wody, a w razie potrzeby łagodzeniu tych zjawisk. W ramach Programu określone są środki i narzędzia, które zostaną wdrożone w celu realizacji zadań, z rozróżnieniem na zarządzanie i utrzymanie istniejących rozwiązań oraz budowę nowych. Utworzono ponadto Fundusz Delta, z którego finansowane są zadania Programu, w tym budowa, ulepszanie, zarządzanie, konserwacja i eksploatacja obiektów gospodarki wodnej, którymi zarządza państwo, w celu zapobiegania powodziom. Program Delta jest programem ogólnokrajowym. Współpracują w nim rząd, prowincje, zarządy gospodarki wodnej i gminy. Zaangażowane są w niego również organizacje społeczeństwa obywatelskiego, takie jak przedsiębiorstwa i organizacje posiadające rozległą wiedzę na temat wody i zainteresowane tą dziedziną. Częścią Programu Delta jest m.in. Program Ochrony przed Powodzią (*Hoogwaterbeschermingsprogramma*), który stanowi porozumienie 21 zarządów gospodarki wodnej oraz Dyrekcji Generalnej Robót Publicznych i Gospodarki Wodnej (*Rijkswaterstaat*). Celem Programu Ochrony przed Powodzią jest wzmocnienie ok. 1 400 km wałów przeciwpowodziowych oraz ok. 400 śluz i przepompowni w całym kraju⁶. Innym realizowanym w Holandii w celu zmniejszenia ryzyka powodzi programem jest

³ *Waterwet*, tekst w j. niderlandzkim: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0025458/2024-01-01>.

⁴ *Omgevingswet*, tekst w j. niderlandzkim: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0037885/2025-07-01/>.

⁵ Program działa na podstawie ustawy o wodzie oraz ustawy Delta o bezpieczeństwie wodnym i zaopatrzeniu w słodką wodę, *Deltawet waterveiligheid en zoetwatervoorziening*, tekst w j. niderlandzkim: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0030836/2024-01-01>.

⁶ Strona internetowa Programu Ochrony przed Powodzią: <https://www.hwbp.nl/>.

inicjatywa „Room for the River”⁷. W ramach tej inicjatywy zaproponowano odejście od konstruowania nowych budowli na rzecz tworzenia terenów zalewowych i polderów oraz zwiększenia przepustowości rzek w obliczu wysokiego poziomu wody (np. poprzez przesunięcie wałów przeciwpowodziowych, budowę kanałów). W latach 2006-2019 ukończono 39 projektów. Obecnie trwają prace nad programem „Room for the River 2.0”⁸. Inwestycje w ramach krajowego programu ochrony przed powodzią są przygotowywane i realizowane według zasad ustawy o środowisku.

W Niemczech podstawą systemu jest ustawa o gospodarce wodnej⁹, która w rozdziale 6 o ochronie przeciwpowodziowej reguluje m.in. ocenę ryzyka (mapy zagrożenia i ryzyka), plany zarządzania ryzykiem dla obszarów zagrożonych powodzią, wyznaczanie terenów zalewowych, tworzenie i rezerwację pól retencyjnych oraz zasady lokalizowania budowli w strefach zalewowych. W ustawie nie zdefiniowano pojęcia „budowle przeciwpowodziowe” – w art. 67 wskazano jedynie, że rozbudowa/zagospodarowanie cieków wodnych (*Gewässerausbau*) oznacza tworzenie, likwidację i zasadniczą przebudowę cieku lub jego brzegów. Budowa wałów przeciwpowodziowych i tam, które mają wpływ na odpływ powodziowy, a także budowa obiektów ochrony strefy przybrzeżnej są traktowane jako zagospodarowanie cieków wodnych. Definicje „budowli przeciwpowodziowych” są formułowane głównie w prawie krajów związkowych. Np. ustawa o gospodarce wodnej Hamburga¹⁰ w § 3a określa, że urządzenia przeciwpowodziowe to wały przeciwpowodziowe i inne urządzenia, które zamiast wałów służą do ochrony przed powodzią, wraz z powierzchnią gruntu, na której znajduje się urządzenie, jego korpusem i akcesoriami czy konstrukcjami chroniącymi. Kluczowe zadania związane z utrzymaniem cieków, rowów, kanałów i urządzeń pompowych są często w szerokim zakresie powierzane związkom wodno-gruntowym powoływanym na podstawie ustawy o spółkach wodno-gruntowych¹¹. Na poziomie federalno-landowym od 2014 r. działa okresowo aktualizowany Narodowy Program Ochrony Przeciwpowodziowej (*Nationalen Hochwasserschutzprogramm*, NHWSP), który ma na celu przyspieszenie wdrażania priorytetowych i ponadregionalnych środków zapobiegawczych w zakresie ochrony przeciwpowodziowej. Jego główne elementy obejmują działania prowadzące do redukcji poziomu powodzi w regionach, w tym: przenoszenie wałów przeciwpowodziowych/odtworzenie naturalnych obszarów retencyjnych, kontrolowana retencja powodziowa poprzez poldery i zbiorniki retencyjne oraz eliminacja słabych punktów w istniejących systemach ochrony przeciwpowodziowej¹². Za koordynację i metodykę NHWSP odpowiada federalno-

⁷ <https://www.rijkswaterstaat.nl/en/projects/iconic-structures/room-for-the-river>.

⁸ <https://www.ruimtevoorderivier.nl/over-ruimte-voor-de-rivier>.

⁹ *Wasserhaushaltsgesetz vom 31. Juli 2009*, BGBl. I S. 2585 ze zm., tekst w j. niemieckim: https://www.gesetze-im-internet.de/whg_2009/BJNR258510009.html.

¹⁰ *Hamburgisches Wassergesetz (HWaG) in der Fassung vom 29. März 2005*, HmbGVBl. 2005, 97 ze zm., tekst w j. niemieckim: <https://www.landesrecht-hamburg.de/bsha/document/IJr-WasGHA2005pG1>.

¹¹ *Wasserverbandsgesetz vom 12. Februar 1991*, BGBl. I S. 405 ze zm., tekst w j. niemieckim: <https://www.gesetze-im-internet.de/wvvg/BJNR004050991.html>.

¹² Informacje na stronie internetowej Niemieckiej Agencji Ochrony Środowiska (*Umwelt Bundesamt*): <https://www.umweltbundesamt.de/themen/wasser/hoch-niedrigwasser/vorsorgender->

landowa grupa robocza ds. gospodarki wodnej (*Bund-Länder-Arbeitsgemeinschaft Wasser, LAWA*), natomiast realizacja i finansowanie konkretnych przedsięwzięć leżą po stronie federacji i krajów związkowych. W NHWSP zawarto m.in. kryteria identyfikacji i listę działań (w tym poldery sterowane, cofnięcie wałów, modernizacje pompowni i kanałów), które korzystają z priorytetowego traktowania i współfinansowania¹³. Jest to lista przedsięwzięć o znaczeniu ponadregionalnym, za koordynację których odpowiada LAWA, natomiast finansowaniem i realizacją zajmują się federacja i kraje związkowe. Dla przedsięwzięć w mniejszej skali, które nie wymagają oceny oddziaływania na środowisko (*Umweltverträglichkeitsprüfung*), właściwy organ może wydać zgodę na realizację planu (*plangenehmigung*) zamiast decyzji o zatwierdzeniu planu (*planfeststellung*)¹⁴, co w praktyce skraca postępowanie i ułatwia realizację takich zadań.

V. Skutki prawne projektowanej ustawy

1.

Istotą projektowanej zmiany jest poszerzenie definicji „budowli przeciwpowodziowych” zawartej w art. 2 pkt 1 ustawy o szczególnych zasadach przygotowania do realizacji inwestycji w zakresie budowli przeciwpowodziowych, o „zbiorniki, rowy, kanały i pompownie pełniące funkcję wspomagającą ochronę przed powodzią i funkcję retencyjną”. Pojęcie „zbiorników, rowów, kanałów i pompowni pełniących funkcję wspomagającą ochronę przed powodzią i funkcję retencyjną” jest niedookreślone; przy kwalifikacji tych obiektów należy przede wszystkim wziąć pod uwagę kryterium funkcjonalne. Projektowana zmiana będzie skutkowała tym, że w stosunku do tychże budowli przeciwpowodziowych będą miały zastosowanie szczególne regulacje prawne zawarte w specustawie przeciwpowodziowej, które dotyczą m.in. uzyskiwania rozstrzygnięć administracyjnych niezbędnych do rozpoczęcia robót budowlanych przy realizacji obiektów służących ochronie przeciwpowodziowej.

Projekt był przedmiotem analiz Biura Ekspertyz i Oceny Skutków Regulacji Kancelarii Sejmu dotyczących zgodności z prawem Unii Europejskiej¹⁵. Omawiany

[hochwasserschutz#mehr-raum-fur-die-flusse](https://www.bundesumweltministerium.de/themen/wasser-und-binnengewasser/hochwasservorsorge/hochwasserschutzprogramm) oraz Federalnego Ministerstwa Środowiska, Ochrony Klimatu, Ochrony Przyrody i Bezpieczeństwa Jądrowego (*Bundesministerium für Umwelt, Klimaschutz, Naturschutz und nukleare Sicherheit*): <https://www.bundesumweltministerium.de/themen/wasser-und-binnengewasser/hochwasservorsorge/hochwasserschutzprogramm>.

¹³ Lista działań na 2024 r.: https://www.lawa.de/documents/anlage-1-nhwsp-massnahmenliste-2024-barrierefrei_1724659412.pdf

¹⁴ Art. 74 ust. 6 ustawy o planowaniu administracyjnym, *Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG)*, tekst w j. niemieckim: <https://www.gesetze-im-internet.de/vwvfg/74.html>.

¹⁵ *Opinia w sprawie zgodności z prawem Unii Europejskiej poselskiego projektu ustawy o szczególnych zasadach przygotowania do realizacji inwestycji w zakresie budowli przeciwpowodziowych (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Dominik Jaśkowicz)*, opinia BEOS z 10 X 2025 r., BEOS-WPEiM-1998/25.

projekt był także przedmiotem analizy BEOS w trybie art. 95a ust. 3 regulaminu Sejmu¹⁶.

2.

Proponowana w projekcie regulacja dotyczy poszerzenia zakresu działania ustawy przez rozbudowę definicji budowli przeciwpowodziowych. Zmiana ta nie dotyczy praw i wolności unormowanych w Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (EKPC).

VI. Skutki społeczne projektowanej ustawy

A. Podmioty, na które wpływa projekt

Projekt wpływa na:

1. Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie;
2. urzędy morskie – 2¹⁷;
3. województwa – 16;
4. powiaty – 380: 314 powiatów i 66 miast na prawach powiatu¹⁸;
5. gminy – 2 479;
6. Instytut Meteorologii i Gospodarki Wodnej – Państwowy Instytut Badawczy,
7. przedsiębiorców (lub przedsiębiorców zagranicznych) realizujących w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego inwestycje objęte regulacjami zmienianej ustawy – o trudnej do ustalenia liczbie;
8. wojewodów – 16;
9. mieszkańców obszarów zagrożonych powodzią lub podtopieniami – około 7,9 mln osób.

Podmioty, na które będzie oddziaływał projekt, to przede wszystkim podmioty, które specustawa przeciwpowodziowa określa jako inwestorów (w art. 2 pkt 2).

Ustawa przewiduje rolę wojewodów, przede wszystkim w wydawaniu decyzji o pozwoleniu na realizację inwestycji (co reguluje art. 4 specustawy przeciwpowodziowej).

Wnioskodawcy wskazują, że skutki społeczne projektowanych regulacji obejmą około 7,9 mln mieszkańców Polski zamieszkujących na terenach

¹⁶ *Opinia w sprawie stwierdzenia, czy poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o szczególnych zasadach przygotowania do realizacji inwestycji w zakresie budowli przeciwpowodziowych (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Dominik Jaśkowiec) jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej w rozumieniu art. 95a regulaminu Sejmu, opinia BEOS z 10 X 2025 r., BEOS-WPEiM-1999/25.*

¹⁷ Od 1 kwietnia 2020 r. istnieją dwa urzędy morskie, po tym jak zniesiono Urząd Morski w Słupsku, zob. rozporządzenie Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej z dnia 15 stycznia 2020 r. w sprawie zniesienia Urzędu Morskiego w Słupsku, Dz. U. z 2020 r. poz. 91.

¹⁸ Główny Urząd Statystyczny, *Podział Administracyjny Polski*, <https://stat.gov.pl/statystyka-regionalna/jednostki-terytorialne/podzial-administracyjny-polski/>.

powodziowych. Ze względu na upływ siedemnastu lat od określenia tej liczby należy ją traktować jako szacunkowy wskaźnik skali zjawiska, a nie precyzyjny pomiar¹⁹.

B. Wpływ na społeczeństwo

Projekt rozszerza grupę budowli, które będą mogły być budowane w oparciu o specustawę przeciwpowodziową. Zasięg skutków społecznych tej zmiany będzie jednak zależny od sposobu wykorzystania nowych przepisów przez administrację publiczną i jej organy. Zmiana umożliwi tworzenie mniejszych budowli przeciwpowodziowych, które mniej ingerują w przyrodę i własność prywatną. Zwiększy to elastyczność władz publicznych w zakresie tworzenia ochrony przeciwpowodziowej, umożliwiając tworzenie budowli i zbiorników wodnych o różnym rozmiarze, mogących lepiej redukować zagrożenie powodziowe²⁰. Jednocześnie rodzi to ryzyko w postaci nadmiernego wykorzystywania uprawnień wynikających z obowiązujących przepisów ustawy i pomijania szerszych konsultacji społecznych²¹.

Umożliwienie prowadzenia inwestycji obejmujących mniejsze budowle może pełnić pomocniczą rolę w uzupełnianiu ubytków w pojemności istniejących już dużych elementów infrastruktury przeciwpowodziowej. Mniejsze budowle, o ile nie są w stanie samodzielnie pełnić kluczowej roli w ochronie przeciwpowodziowej, mogą stanowić reakcję na obserwowany proces utraty pojemności zbiorników wodnych²².

Ułatwienie w planowaniu i budowaniu mniejszych konstrukcji może także zmniejszyć napięcia społeczne, które w większym natężeniu towarzyszą dużym procesom inwestycyjnym. Budowa zbiorników retencyjnych często skutkuje

¹⁹ Uzasadnienie projektu jako źródło tej liczby przywołuje raport Polskiego Instytutu Ekonomicznego z 2021 roku, w którym znajduje się następująca informacja: „Według obliczeń wykonanych dla potrzeb nieobowiązującej już koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030, w 2008 r. na obszarach zagrożonych powodzią lub podtopieniami zamieszkiwało 7,9 mln osób, tj. 20,8 proc. populacji kraju.” – P. Śleszyński, P. Kukołowicz, *Společno-gospodarcze skutki chaosu przestrzennego*, Warszawa 2021, <https://pie.net.pl/wp-content/uploads/2022/01/PIE-Raport-Chaos-przestrzenny.pdf>. Są to zatem dane mające już 17 lat i chociaż wciąż mogą szacunkowo obrazować zaludnienie terenów zagrożonych powodzią lub podtopieniami, to nie powinny być traktowane jako źródło precyzyjnych danych.

²⁰ W literaturze można spotkać się ze stanowiskiem, które opisuje takie podejście jako skuteczne – Zob.: K. Woś, R. Radoń, T. Tekielak, K. Wrzosek, Ł. Pieron, M. Piórecki, *Role of Multifunctional Water Reservoirs in the Upper Vistula Basin in Reducing Flood Risk*, *Water*, 14/2022, s. 20: "Reducing (...) water levels has a positive effect on hydrodynamic processes, reducing, e.g., depth erosion, which in turn translates into a reduction in the rate of lowering the first aquifer in the area adjacent to the river. Therefore, the construction of large, small, and medium-sized reservoirs increases the broadly understood level of safety of residents both in periods of excess and shortage of water in a given watercourse and the catchment area upstream and downstream from the facility." [Obniżenie (...) poziomu wody ma pozytywny wpływ na procesy hydrodynamiczne, ograniczając np. erozję głębokościową, co z kolei przekłada się na zmniejszenie tempa obniżania się pierwszej warstwy wodonośnej w obszarze przylegającym do rzeki. Dlatego budowa dużych, małych i średnich zbiorników wodnych zwiększa szeroko rozumiany poziom bezpieczeństwa mieszkańców zarówno w okresach nadmiaru, jak i niedoboru wody w danym cieku wodnym oraz w zlewni powyżej i poniżej obiektu – tłum. M. Wróbel].

²¹ Wątek ten poruszony jest w pkt C poświęconym konsultacjom społecznym.

²² D. Absalon, Ł. Pieron, M. Matysik, M. Habel, *Utrata pojemności kluczowych zbiorników zaporowych w Polsce*, „Monografie Komitetu Gospodarki Wodnej PAN”, 45/2022, s. 121-134.

znaczącymi zmianami w lokalnym krajobrazie, wpływa na codzienne życie i pracę mieszkańców, a nierzadko wywołuje konieczność wywłaszczeń osób mieszkających na terenach, które planowo będą zalane. Tworzy to liczne konflikty społeczne²³, czasem prowadzące do zablokowania procesów inwestycyjnych²⁴.

Szerszy kontekst dla projektowanych zmian tworzy rosnące od kilku lat zainteresowanie społeczeństwa zagadnieniami stanu rzek i ich regulacji, a także retencją wody. W świetle dostępnych badań około 55% mieszkańców Polski dostrzega problem niskiego stanu wód²⁵. Tematyka ta coraz częściej jest także widoczna w działaniach podejmowanych przez działaczy społecznych oraz środowiska artystyczne, zarówno na płaszczyźnie nieformalnych ruchów i oddolnych akcji społecznych (tzw. *grassroots movements*), jak i w działalności instytucji²⁶. Stanowi to wyraz zaangażowania społecznego w problemy, które nie dotyczą osób bezpośrednio nimi dotkniętych (co różni takie działania od oporu osób, które np. sprzeciwiają się planowaniu budowli przeciwpowodziowych na należących do nich gruntach). Tym bardziej należy je traktować jako wskaźnik rosnącej świadomości ekologicznej i zaangażowania (części) społeczeństwa polskiego w sprawy dotyczące ochrony środowiska, w szczególności rzek i innych cieków.

C. Konsultacje społeczne

W toku prowadzonych konsultacji społecznych projektu złożono dziesięć ankiet oraz oddano dziesięć komentarzy, z czego aż osiem przez jedną osobę – obywatela reprezentującego osobę prawną (Fundację WWF Polska).

W jednym z komentarzy zwrócono uwagę na techniczny charakter regulowanej problematyki, uzasadniający potrzebę szerokich konsultacji z profesjonalnymi podmiotami zaangażowanymi w prewencję przeciwpowodziową i ratownictwo²⁷.

²³ M. Połomski, M. Wiatkowski, *Społeczna partycypacja w planowaniu budowy zbiorników retencyjnych w Polsce – ocena podejścia ludzi do kwestii przesiedleń*, „Przegląd Budowlany”, 94(5-6)/2023, s. 122-129, <https://doi.org/10.5604/01.3001.0053.6995>.

²⁴ K. Kojzar, *Kto blokował budowę zbiorników na Ziemi Kłodzkiej i czy miał rację? Szukamy odpowiedzi po powodzi*, <https://oko.press/zbiorniki-na-ziemi-kłodzkiej-czy-by-pomogly>.

²⁵ *Ekobarometr. Raport. 7 edycja, czerwiec 2025*, https://ekobarometr.pl/lib/z55kx/RaportSW132_EKObareometr_VII_SWR-mc0jns97.pdf, s. 72.

²⁶ W 2017 r. powstał, pierwotnie nieformalny, kolektyw „Siostry rzeki” (<https://siostryrzeki.wordpress.com/>) zwracający uwagę m.in. na problem obniżania się stanu i wysychania rzek w Polsce. W 2022 roku Muzeum Woli w Warszawie zwróciło uwagę na zagadnienie nadmiernego uregulowania rzek Warszawy („Niech płyną! Inne rzeki Warszawy”, <https://muzeumwoli.muzeumwarszawy.pl/wystawa/niech-plyna-inne-rzeki-warszawy/>). Wystawę można uznać za inspirowaną m.in. projektem artystycznym „6 rzek”, realizowanego przez Cecylię Malik w 2014 roku (zob.: *Ile rzek przepływa przez Kraków?*, <https://www.radiokrakow.pl/kultura/ile-rzek-przeplywa-przez-krakow/>). Na wzmiankę zasługuje także „Wodna masa krytyczna”, organizowana od kilkunastu lat w Krakowie akcja społeczna (zob. M. Mrowiec, *Wodna Masa Krytyczna po raz 14. zawiądnęła Wisła. Co tam pływało!*, <https://krakow.naszemiasto.pl/wodna-masa-krytyczna-po-raz-14-zawladnela-wisla-co-tam-plywalo/ar/c1p2-27689331>). Podobny charakter ma organizowana w Warszawie „Wioślana masa krytyczna” (*Wioślana Masa Krytyczna 2020*, <https://sport.um.warszawa.pl/-wioslana-masa-krytyczna-2020>). Wzorowane na „Rowerowej masie krytycznej” happeningi mające zwrócić uwagę na zagospodarowanie i wykorzystanie rzek i ich rolę w codziennym życiu mieszkańców miasta.

²⁷ „Czy projekt ustawy był konsultowany ze specjalistami, z rzeczoznawcami, z Państwową Strażą Pożarną i służbami ratunkowymi, które zajmują się zapobieganiem powodziom i usuwaniem skutków powodzi? (...) W polityce przeciwpowodziowej potrzebna jest strategia długoletnia oraz plan racjonalny,

Komentarze złożone przez obywatela reprezentującego osobę prawną były liczne, wnikliwe, a ogniskowały się przede wszystkim wokół zagadnienia zasadności regulacji dodatkowych budowli przeciwpowodziowych w specustawie przeciwpowodziowej (zamiast regulacji w ramach ustawy – Prawo wodne²⁸) i braku spójności z ustawą – Prawo wodne²⁹. Komentujący zwrócił również uwagę, że proponowana regulacja z uwagi na omijanie standardowego procesu konsultacyjnego może generować konflikty społeczne.

Uwagi do projektu zostały także zgłoszone przez Związek Województw RP (w odpowiedzi na pismo z dnia 3 października w sprawie przedłożenia opinii do projektu ustawy). Miały one charakter szczegółowy i techniczny, zmierzający do poszerzenia zakresu nowelizacji.

VII. Skutki gospodarcze projektowanej ustawy

W DSR do projektu Wnioskodawcy oceniają, że rozszerzenie i doprecyzowanie listy budowli przeciwpowodziowych wywoła pozytywne skutki gospodarcze. Kierunkowo należy zgodzić się z tą oceną, choć sama próba oszacowania skutków gospodarczych, zestawiająca projekt z wysokością strat, jakie spowodowały powodzie w Polsce w ostatnich 30 latach, może sugerować, iż przyjęcie projektu w znaczący sposób przyczyni się do redukcji strat powodziowych w przyszłości. Trzeba zauważyć, że przedłożony projekt odnosi się do urządzeń hydrotechnicznych „pełniących funkcję wspomagającą ochronę przed powodzią i funkcję retencyjną”³⁰, co wskazuje, że są one potrzebne, ale nie są podstawowym elementem systemu przeciwpowodziowego. W konsekwencji, uproszczenie procesów inwestycyjnych dla pewnej (uzupełniającej) grupy urządzeń/budowli przeciwpowodziowych wzmocni cały system przeciwpowodziowy (w tym poprawi retencję), ale będzie miało jedynie częściowe znaczenie dla ograniczenia potencjalnych strat powodowanych przez powodzie. Z drugiej strony oszacowanie zarówno skali potrzebnych inwestycji uzupełniających (rowów, kanałów, przepompowni, zbiorników), jak też możliwości ich potencjalnej realizacji jest zadaniem trudnym, choćby ze względu na rozproszenie decyzji inwestycyjnych. Budowę czy modernizację urządzeń hydrotechnicznych mogą bowiem prowadzić

a to wymaga konsultacji z osobami, które się tym zajmują i posiadają fachową wiedzę.” (Id ankiety: 88270).

²⁸ Ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne (Dz. U. z 2025 r. poz. 960).

²⁹ „Projektowana zmiana ustawy pogłębia tylko problem funkcjonowania tzw. specustaw, a nie rozwiązuje problemu retencji, czy zbyt intensywnej zabudowy uszczelniającej zlewnie. Specustawa o budowlach powodziowych została uchwalona w konkretnym celu i zawiera wszystkie rodzaje budowli powodziowych określonych w ustawie Prawo wodne. Dodawanie do niej urządzeń wodnych, w tym urządzeń melioracyjnych i nadawanie im przymiotów prawnych zezwalających na przyspieszoną ścieżkę konsultacji (lub ich braku) oraz ułatwionych procedur wysiedleń nie jest rozwiązaniem prospołecznym.” – ID ankiety: 88775.

³⁰ Art. 1 projektu.

Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie, samorządy, ale też spółki wodne, których jest ponad 3 tysiące³¹.

Oprócz wskazanej przez Wnioskodawców kwestii ograniczenia strat powodziowych (jako skutku gospodarczego), można wskazać także inne możliwe skutki gospodarcze projektu:

- proponowane uproszczenie procedur przygotowania inwestycji uzupełniających może przyspieszyć ich realizację, a tym samym wygenerować dodatkowy popyt na usługi i materiały budowlane czy popyt na pracę. Oczywiście należy mieć na względzie, że projekt dotyczy pomocniczych urządzeń hydrotechnicznych, które nie są inwestycjami wielkoskalowymi. Stąd też pozytywne efekty gospodarcze będą miały raczej zasięg lokalny, zwiększając popyt na usługi dla podmiotów głównie sektora MŚP. Natomiast to, w jakiej skali nowe przepisy zachęcą do podjęcia nowych inwestycji, jest trudne do określenia ze względu na (wspomniany wyżej) indywidualny i rozproszony charakter decyzji inwestycyjnych;
- szacuje się, że tylko w samym rolnictwie straty z powodu suszy sięgają 6-6,5 mld zł rocznie³². Okresowe niedobory wody mogą mieć także wpływ na zapewnienie ciągłości procesów technologicznych w energetyce czy niektórych działach przemysłu. Problemy gospodarcze powodują zatem nie tylko powódzie, ale także niskie zasoby wodne powodowane m.in. niską retencją³³. Projekt zmierzając do usprawnienia inwestycji hydrotechnicznych zwiększających retencję i pewność dostępu do wody stwarza pozytywne skutki gospodarcze dla rolnictwa i przemysłu. Oczywiście, tak jak wspomniano wyżej, omawiany projekt odnosi się do niewielkich inwestycji pomocniczych, więc i pozytywny efekt poprawy retencji będzie miał proporcjonalnie niewielki, lokalny, skutek gospodarczy.

Reasumując, omawiany projekt może powodować pozytywne skutki gospodarcze, przy czym biorąc pod uwagę, że projekt odnosi się do pomocniczych urządzeń hydrotechnicznych, efekty gospodarcze będą niewielkie, o znaczeniu lokalnym. Oszacowanie skutków gospodarczych w wymiarze finansowym jest trudne ze względu na rozproszony charakter decyzji inwestycyjnych oraz ich późniejszej realizacji.

³¹ Według stanu na luty 2023 r. – 3141 spółek. „Model finansowania i nadzorowania działalności spółek wodnych do poprawy”, Najwyższa Izba Kontroli, <https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/dzialalnosc-spolek-wodnych.html>.

³² „Gospodarcze koszty suszy dla polskiego rolnictwa”, Polski Instytut Ekonomiczny, https://pie.net.pl/wp-content/uploads/2022/11/PIE_Gospodarcze-koszty-suszy-dla-polskiego-rolnictwa.pdf.

³³ Według ocen NFOŚiGW, polskie odnawialne zasoby wody wynoszą ok. 1,75 tys. m³ na osobę rocznie, podczas gdy średnia europejska przekracza 4,5 tys. m³, co oznacza, że Polska znajduje się na granicy tzw. stresu wodnego. „Zasoby wodne Polski i zjawiska ekstremalne, a technologie kosmiczne”, WFOŚiGW Opole, <https://www.wfosiqw.opole.pl/artykuly/2025/10/zasoby-wodne-polski-i-zjawiska-ekstremalne-a-technologie-kosmiczne>.

W konsultacjach społecznych projektu respondenci nie zgłosili żadnych opinii odnoszących się do skutków gospodarczych analizowanego projektu.

VIII. Skutki projektowanej ustawy dla sektora finansów publicznych

W opinii Wnioskodawców proponowana ustawa nie wywołuje bezpośrednich skutków finansowych dla budżetu państwa i budżetów jednostek samorządu terytorialnego (JST). W związku z tym nie przewidziano żadnych dodatkowych obciążeń budżetu państwa lub budżetów JST. Wnioskodawcy dostrzegają jednak istotne z punktu widzenia przyszłych budżetów pozytywne skutki pośrednie. Zwiększenie realizacji inwestycji przeciwpowodziowych i retencyjnych ograniczy negatywne skutki powodzi i podtopień, zmniejszając tym samym późniejsze wydatki związane z usuwaniem skutków klęsk żywiołowych. Wnioskodawcy nie oszacowali skutków pośrednich, przywołując jedynie ogólne dane dotyczące strat materialnych powodzi z 1997 r. oraz 2010 r.³⁴

Można uznać, że Wnioskodawcy w zasadzie prawidłowo rozpoznali skutki finansowe projektowanego rozwiązania. Nie ma on większego znaczenia z punktu widzenia sektora finansów publicznych.

Wydaje się jednak, że rozszerzenie ustawowej definicji, a tym samym realizacja dodatkowych inwestycji przeciwpowodziowych, może oznaczać pewne obciążenia dla sektora finansów publicznych. Brak szczegółowych danych na temat liczby potencjalnie realizowanych na podstawie nowelizowanych przepisów inwestycji przeciwpowodziowych i retencyjnych uniemożliwia oszacowanie tej kategorii. Z dostępnych danych wynika, że nakłady na środki trwałe służące gospodarce wodnej w 2024 r. wyniosły ok. 3,6 mld zł³⁵. Z analizy struktury tych nakładów wynika jednak, że główny strumień nakładów skierowany był na budowę infrastruktury zapewniającej wodę pitną. Natomiast wydatki związane z regulacją i zabudową rzek i potoków górskich, budową obwałowań przeciwpowodziowych oraz budową stacji pomp na zawałach i obszarach depresyjnych miały dużo mniejsze znaczenie. Warto dodać, że największe wydatki na zbiorniki i stopnie wodne oraz obwałowania przeciwpowodziowe poniesiono w województwie dolnośląskim (129 mln zł) oraz lubuskim (24 mln zł).

W trakcie konsultacji społecznych uczestnicy w większości nie zgłaszali uwag odnoszących się *stricto* do zagadnienia skutków finansowych. Z jednej opinii wynika, że proponowane rozszerzenie katalogu budowli przeciwpowodziowych może dodatkowo obciążyć budżet państwa³⁶.

³⁴ Skutki powodzi z 1997 r. to 12 mld zł strat materialnych (w cenach z tamtego okresu), z kolei powódź w 2010 r. przyniosła 12 mld zł strat, a w 2016 r. – 2,4 mld zł. Zob. P. Śleszyński, P. Kukołowicz, *Spółeczno-gospodarcze skutki chaosu przestrzennego*, Polski Instytut Ekonomiczny, Warszawa 2021.

³⁵ *Ekonomiczne aspekty ochrony środowiska w 2024 r., Informacja sygnalna*, GUS, Warszawa 2025, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/srodowisko-energia/srodowisko/ekonomiczne-aspekty-ochrony-srodowiska-w-2024-r-,11,7>.

³⁶ Zob. ID ankiety: 88775.

IX. Inne skutki projektowanej ustawy

Nie zidentyfikowano innych skutków wejścia w życie projektowanej ustawy.

X. Zmiana obciążeń administracyjnych

Wprowadzenie w życie projektowanej regulacji nie zwiększy obciążeń administracyjnych; być może będzie wiązać się ze zmniejszeniem obciążeń administracyjnych.

W zakresie skutków społecznych nie stwierdzono dodatkowych obciążeń administracyjnych.

Projektowane przepisy nie wprowadzają obciążeń administracyjnych dla podmiotów gospodarczych ani dla sektora finansów publicznych.

XI. Konkluzje

1. Skutki prawne: Istotą proponowanej zmiany jest poszerzenie definicji „budowli przeciwpowodziowej” w specustawie przeciwpowodziowej o „zbiorniki, rowy, kanały i pompownie pełniące funkcję wspomagającą ochronę przed powodzią i funkcję retencyjną”. Obiekty te są niedookreślone, a przy ich kwalifikacji należy przede wszystkim brać pod uwagę kryterium funkcjonalne. Projektowana zmiana będzie skutkowała tym, że w stosunku do tych budowli przeciwpowodziowych będą miały zastosowanie szczególne regulacje zawarte w specustawie przeciwpowodziowej. Projekt ustawy nie nasuwa wątpliwości co do zgodności z EKPC.

2. Skutki społeczne: Skutki społeczne regulacji będą zależne od sposobu wykorzystania projektowanych uprawnień przez organy samorządu terytorialnego i władze publiczne. Poszerzenie zakresu inwestycji, które mogą być realizowane w oparciu o przepisy ustawy, może służyć łagodzeniu napięć społecznych powstających w toku realizacji dużych projektów przeciwpowodziowych. Jednocześnie rozszerzenie uprawnień tworzy ryzyko związane z niestosowaniem przepisów ustawy – Prawo wodne, która może lepiej zabezpieczać interesy społeczne. Warto dostrzec, że zagadnienie ochrony przeciwpowodziowej, jak i okresowego niedoboru wody (i konieczności jej retencji), ma coraz większe znaczenie w polskim społeczeństwie.

3. Skutki gospodarcze: Projekt może powodować pozytywne skutki gospodarcze, jednak biorąc pod uwagę, że odnosi się on do pomocniczych urządzeń hydrotechnicznych, efekty gospodarcze będą niewielkie, o znaczeniu lokalnym. Oszacowanie skutków gospodarczych w wymiarze finansowym jest trudne ze względu na rozproszony charakter decyzji inwestycyjnych i ich późniejszej realizacji.

4. Skutki finansowe: Z punktu widzenia finansów publicznych proponowana ustawa ma wąski sprecyzowany obszar oddziaływania i w niewielkim stopniu może wpływać na ten sektor. Brak szczegółowych danych uniemożliwia oszacowanie konsekwencji finansowych.

5. Rozwiązania zagraniczne: W ustawodawstwie wybranych do analizy państw (Czechy, Holandia, Niemcy) do wspólnych elementów systemowych można zaliczyć zarządzanie ryzykiem powodziowym oparte na mapach zagrożenia i ryzyka, plany zarządzania oraz reżim obszarów zalewowych z wyjątkami dla obiektów ochronnych. Różnice dotyczą rozwiązań instytucjonalno-prawnych. W Czechach ustawa o wodach zawiera definicję „obiektów wodnych” (w tym budowli przeciwpowodziowych) i szczegółowo reguluje ochronę przed powodzią, a w strefie aktywnej obszarów zalewowych dopuszcza – jako wyjątek – budowle służące ochronie przed powodzią, regulacji cieków i przeprowadzaniu przepływów. W Niemczech podstawą działań w zakresie ochrony przeciwpowodziowej jest ustawa o gospodarce wodnej oraz realizacja Narodowego Programu Ochrony Przeciwpowodziowej. W Holandii natomiast kluczowy jest Program Delta, Fundusz Delta oraz realizacja inwestycji zgodnie z ustawą o środowisku.

Autorzy:

Bartosz Pawłowski, ekspert ds. legislacji (pkt I-III)

Daniela Kupis, specjalistka w Wydziale Oceny Skutków Regulacji (pkt IV, XI.5)

dr Jolanta Waszczuk-Napiórkowska, ekspert ds. legislacji (pkt V.1, X, XI.1.1)

prof. Cezary Mik, ekspert ds. legislacji (pkt V.2, XI.1.2)

Marcin Wróbel, specjalista ds. społecznych (pkt. VI, X, XI.2)

Jacek Krzak, specjalista ds. systemu gospodarczego (pkt. VII, X, XI.3)

dr hab. Paweł Felis, specjalista ds. finansów publicznych (pkt. VIII, X, XI.4)

Akceptował:

Wicedyrektor Biura Ekspertyz
i Oceny Skutków Regulacji

Ziemowit Cieślik

/podpisano elektronicznie/