

BEOS-2285/25

Warszawa, 4 grudnia 2025 r.

Do druku nr 1941

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU

L.dz. SPS-III.020.332.13.2025

Data wpływu 05.12.2025

Pan

Włodzimierz Czarzasty

Marszałek Sejmu

Rzeczypospolitej Polskiej

Opinia w sprawie oceny skutków regulacji poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo wodne (druk sejmowy nr 1941)

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

Wnioskodawcy wskazują, że na terenie Polski istnieje trudna do oszacowania liczba urządzeń wodnych wykonanych bez wymaganego pozwolenia wodnoprawnego lub zgłoszenia, co stanowi naruszenie przepisów ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne¹ (dalej: Prawo wodne). Problem ten ma charakter systemowy i dotyczy urządzeń służących do poboru wód podziemnych i powierzchniowych. Skala zjawiska, choć trudna do jednoznacznego określenia z uwagi na brak pełnych danych ewidencyjnych, jest w ocenie Wnioskodawców istotna. Brak pełnej wiedzy o liczbie i charakterze takich urządzeń utrudnia zarządzanie zasobami wodnymi, planowanie inwestycji oraz kontrolę nad jakością i ilością wód w środowisku.

II. Rozwiązanie rekomendowane przez Wnioskodawców

W celu rozwiązania zidentyfikowanego problemu Wnioskodawcy proponują wprowadzenie zwolnienia z opłaty, o której mowa w art. 190 ust. 2 Prawa wodnego, właściciela urządzenia wodnego, który do dnia 30 września 2027 r. złoży wniosek o legalizację tego urządzenia. Projekt przewiduje również zwolnienie właściciela urządzenia wodnego z administracyjnej kary pieniężnej, o której mowa w art. 472aa ust. 1 pkt 2 Prawa wodnego, w sytuacji, gdy do dnia 30 września 2027 r. złoży wniosek o legalizację tego urządzenia.

¹ Dz. U. z 2025 r. poz. 960.

Proponowana ustawa ma wejść w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

III. Inne rozwiązania rozważane przez Wnioskodawców

Wnioskodawcy wskazują, że nie rozważali alternatywnych rozwiązań. Wprowadzenie proponowanych zmian jest możliwe wyłącznie poprzez zmianę obecnie obowiązujących przepisów Prawa wodnego.

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

Ze względu na charakter projektowanej zmiany odstąpiono od dokonywania analizy porównawczej rozwiązań przyjętych w innych państwach.

V. Skutki prawne projektowanej ustawy

1.

Obowiązek legalizacji urządzenia wodnoprawnego, do którego odnosi się projekt, został sformułowany w art. 190 ust. 1 Prawa wodnego. Obowiązek ten obejmuje urządzenia wodne wykonane bez wymaganego pozwolenia wodnoprawnego lub zgłoszenia. Jak stanowi art. 190 ust. 2 Prawa wodnego, organ właściwy w sprawach pozwoleń wodnoprawnych na wykonywanie urządzeń wodnych może wydać decyzję o legalizacji urządzenia wodnego ustalając jednocześnie obowiązek uiszczenia opłaty legalizacyjnej, której jednostkowa stawka od 1 stycznia 2025 r. wynosi 6 372,27 zł². Dla porównania należy wskazać, że opłata za wydanie pozwolenia wodnoprawnego wynosi obecnie 318,60 zł, natomiast opłata za przyjęcie zgłoszenia wodnoprawnego – 127,73 zł³. Dysproporcja pomiędzy wskazanymi opłatami z pewnością może stanowić obecnie barierę zniechęcającą właścicieli urządzeń wodnych do ich legalizacji.

W przypadku braku legalizacji urządzenia wodnego organ właściwy w sprawach pozwoleń wodnoprawnych na wykonywanie urządzeń wodnych nakłada na właściciela tego urządzenia, w drodze decyzji, obowiązek likwidacji urządzenia, ustalając warunki i termin wykonania tego obowiązku. Jeśli nie istnieje możliwość likwidacji urządzenia wodnego organ właściwy może nałożyć na właściciela obowiązek wykonania urządzeń zapobiegających szkodom (art. 190 ust. 13 i 14 Prawa wodnego).

Korzystanie z wód, wykonywanie urządzeń wodnych, robót w wodach lub podejmowanie innych działań wymagających pozwolenia wodnoprawnego lub zgłoszenia, bez pozwolenia lub zgłoszenia, podlega administracyjnej karze pieniężnej, o której mowa w art. 472aa ust. 1 pkt 2 Prawa wodnego. Zgodnie z art. 472aa ust. 3 Prawa wodnego wysokość administracyjnej kary pieniężnej

² Obwieszczenie Ministra Infrastruktury z dnia 24 października 2024 r. w sprawie wysokości stawki opłaty legalizacyjnej obowiązującej od dnia 1 stycznia 2025 r., M.P. z 2024 r. poz. 906.

³ Obwieszczenie Ministra Infrastruktury z dnia 29 października 2024 r. w sprawie wysokości stawek opłat za udzielenie zgód wodnoprawnych obowiązujących od dnia 1 stycznia 2025 r., M.P. 2024 poz. 909.

wynosi od 5 000 zł do 1 000 000 zł, z wyjątkiem dokonywania poboru wód podziemnych lub wód powierzchniowych bez wymaganego pozwolenia wodnoprawnego albo pozwolenia zintegrowanego – gdzie podstawę ustalenia wysokości kary pieniężnej stanowi 500% opłaty zmiennej za pobór wód podziemnych lub wód powierzchniowych⁴.

Definicję ustawową urządzenia wodnego wprowadza art. 16 pkt 65 Prawa wodnego. W myśl tego przepisu pojęcie to oznacza urządzenia lub budowle służące do kształtowania zasobów wodnych lub korzystania z tych zasobów, w tym: a) urządzenia lub budowle piętrzące, przeciwpowodziowe i regulacyjne, a także kanały i rowy, b) sztuczne zbiorniki usytuowane na wodach płynących oraz obiekty związane z tymi zbiornikami, c) stawy, w szczególności stawy rybne oraz stawy przeznaczone do oczyszczania ścieków albo rekreacji, d) obiekty służące do ujmowania wód powierzchniowych oraz wód podziemnych, e) obiekty energetyki wodnej, f) wyloty urządzeń kanalizacyjnych służące do wprowadzania ścieków do wód, do ziemi lub do urządzeń wodnych oraz wyloty służące do wprowadzania wody do wód, do ziemi lub do urządzeń wodnych, g) stałe urządzenia służące do połowu ryb lub do pozyskiwania innych organizmów wodnych, h) urządzenia służące do chowu ryb lub innych organizmów wodnych w wodach powierzchniowych, i) mury oporowe, bulwary, nabrzeża, mola, pomosty i przystanie, j) stałe urządzenia służące do dokonywania przewozów międzybrzegowych. Proponowane w projekcie zwolnienie z opłaty legalizacyjnej i administracyjnej kary pieniężnej, o której mowa w art. 472aa ust. 1 pkt 2 Prawa wodnego, odnosi się jedynie do urządzeń wodnych do poboru wód podziemnych lub powierzchniowych, tj. urządzeń, o których mowa w art. 16 pkt 65 lit. d Prawa wodnego.

Zgodnie z art. 389 pkt 5 Prawa wodnego pozwolenie wodnoprawne jest wymagane, o ile ustawa nie stanowi inaczej, m.in. na wykonanie urządzeń wodnych. Ustawa ustanawia w tym zakresie regułę, od której odstępstwo wprowadza m.in. art. 395 pkt 5 Prawa wodnego. Ten ostatni przepis stanowi, że uzyskania pozwolenia wodnoprawnego albo zgłoszenia wodnoprawnego nie wymaga wykonanie urządzeń wodnych do poboru wód podziemnych na potrzeby zwykłego korzystania z wód z ujęć o głębokości do 30 m. Zwykłe korzystanie z wód, stosownie do treści art. 33 ust. 4 pkt 1 Prawa wodnego, obejmuje natomiast pobór wód podziemnych lub wód powierzchniowych w ilości średniorocznie nieprzekraczającej 5 m³ na dobę.

Oceniając w kontekście powyższym skutki prawne przyjęcia proponowanej regulacji, należy stwierdzić, że zniesienie opłaty legalizacyjnej oraz administracyjnej kary pieniężnej obejmować będzie właścicieli urządzeń wodnych do poboru wód podziemnych w ilości przekraczającej średniorocznie 5 m³ na dobę bez względu na głębokość ujęcia lub poboru wód z ujęć o głębokości powyżej 30 m bez względu na ilość pobieranej wody, które zostały wykonane bez wymaganego pozwolenia wodnoprawnego.

Projekt nie zawiera przepisów przejściowych. Należy przyjąć, że wprowadzone przez niego zmiany znajdą zastosowanie do spraw wszczętych i niezakończonych przed wejściem w życie ustawy. Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 8 listopada 2006 r. „[m]ilczenie ustawodawcy co do reguły

⁴ Sposób ustalania wysokości opłaty zmiennej określa art. 272 Prawa wodnego.

intertemporalnej należy uznać za przejaw jego woli bezpośredniego działania nowego prawa”⁵. W praktyce stosowania proponowanych przepisów – wobec braku jednoznacznych reguł przejściowych – mogą jednak ujawnić się wątpliwości interpretacyjne we wskazanym zakresie. Jak bowiem podniósł TK w uzasadnieniu przywołanego wyroku „[r]eguły intertemporalne nie są niesporne, w związku z tym wysoce pożądane jest wyraźne rozstrzygnięcie sytuacji międzyczasowych przez ustawodawcę”.

W ramach konsultacji społecznych nie zgłoszono uwag w odniesieniu do skutków prawnych projektu.

Projekt był przedmiotem analiz Biura Ekspertyz i Oceny Skutków Regulacji Kancelarii Sejmu dotyczących zgodności z prawem Unii Europejskiej⁶. Omawiany projekt był także przedmiotem analizy BEOS w trybie art. 95a ust. 3 regulaminu Sejmu⁷.

2.

Opiniowany projekt dotyczy opłat z tytułu legalizacji urządzeń wodnych i dotyczy w pewnym zakresie materii unormowanych w art. 1 Protokołu Dodatkowego nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (EKPC). Przepis ten poddaje ochronie szeroką rozumianą własność, a jednocześnie potwierdza prawo państwa do stanowienia ustaw w celu zabezpieczenia uiszczania podatków bądź innych należności lub kar pieniężnych. Proponowane zmiany działają na korzyść zainteresowanych i nie nasuwają wątpliwości z punktu widzenia EKPC.

VI. Skutki społeczne projektowanej ustawy

A. Podmioty, na które oddziaływać będzie projektowana ustawa

1. Osoby fizyczne będące właścicielami nielegalnie wykonanych urządzeń wodnych do poboru wód podziemnych i powierzchniowych (o poborze wody powyżej 5 m³/dobę i głębokości powyżej 30 m), w tym w szczególności – jak wskazują Wnioskodawcy – od 20 do 40 tysięcy gospodarstw rolnych. Skutkiem dla tych osób będą oszczędności z tytułu zwolnienia z opłat legalizacyjnych i kar pieniężnych.
2. Przedsiębiorcy (w szczególności podmioty z sektora małych i średnich przedsiębiorstw) posiadający niezalegalizowane urządzenia wodne (niezależnie od poboru wody i głębokości) – w zakresie oszczędności z tytułu opłat legalizacyjnych i kar pieniężnych. O ile sektor MŚP liczy ok. 2,36 mln przedsiębiorstw, tym 2,2 mln mikroprzedsiębiorstw (0-9

⁵ Sygn. akt K 30/06.

⁶ *Opinia w sprawie zgodności z prawem Unii Europejskiej poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo wodne (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Małgorzata Gromadzka)*, opinia BEOS z 5 XI 2025 r., BEOS-WPEiM-2258/25.

⁷ *Opinia w sprawie stwierdzenia, czy poselski projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo wodne (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Małgorzata Gromadzka) jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej w rozumieniu art. 95a regulaminu Sejmu*, opinia BEOS z 5 XI 2025 r., BEOS-WPEiM-2259/25.

pracowników) i 98 tys. małych przedsiębiorstw (10-49 pracowników), to w opinii Wnioskodawców projekt będzie miał wpływ tylko na niewielką liczbę tych podmiotów.

3. Gminy – w zakresie utraty dochodów z tytułu opłaty skarbowej pobieranej w przypadkach, gdy w postępowaniu występuje pełnomocnik (obecnie w grupie rolników indywidualnych odsetek spraw z udziałem pełnomocnika według Wnioskodawców waha się w przedziale od 20 do 40%), a także jako podmioty odpowiedzialne za lokalną gospodarkę wodną, planowanie przestrzenne i adaptację do zmian klimatu⁸.
4. Przedsiębiorcy działający w obszarze gospodarki wodnej – w tym w szczególności biura projektowe, hydrogeolodzy, geolodzy, prawnicy i doradcy zajmujący się dokumentacją wodnoprawną – w zakresie zwiększenia popytu na usługi przygotowania dokumentacji legalizacyjnej, badań hydrogeologicznych, projektów przebudowy urządzeń, obsługi prawnej.
5. Instytucje publiczne odpowiedzialne za interpretację, stosowanie i egzekwowanie nowych przepisów, w tym:
 - sądy administracyjne – w pierwszym okresie obowiązywania ustawy można się spodziewać zwiększonego obciążenia w związku z potencjalnymi odwołaniami od negatywnych decyzji legalizacyjnych, a w dłuższej perspektywie może dojść do efektu pośredniego w postaci zmniejszenia liczby rozpatrywanych spraw w zakresie nielegalnych urządzeń wodnych;
 - Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie (PWG Wody Polskie) – odpowiedzialne za kontrolę przestrzegania nowych przepisów – w zakresie zwiększonego obciążenia w związku z weryfikacją wniosków legalizacyjnych, oraz utraty dochodów uzyskiwanych z kar za nielegalne urządzenia wodne służące do poboru wód.

B. Wpływ na społeczeństwo

W Polsce wody powierzchniowe i podziemne są własnością publiczną i podlegają zarządzaniu w interesie całego społeczeństwa. Dostęp do nich jest regulowany, aby zapobiegać nadmiernej eksploatacji, co wynika z tego, że są zasobem ograniczonym i mają kluczowe znaczenie dla funkcjonowania i bezpieczeństwa społeczeństwa.

Możliwość dokonania oceny skutków społecznych i środowiskowych przedstawionego projektu jest ograniczona ze względu na brak informacji o liczbie nielegalnych urządzeń wodnych służących do poboru wód podziemnych i powierzchniowych. Przyjęcie regulacji może wywołać pozytywny efekt w postaci ograniczenia szarej strefy urządzeń i uzyskania bardziej precyzyjnych informacji o rzeczywistym poborze wód. Skala potencjalnych skutków środowiskowych będzie zależała od liczby i charakterystyki urządzeń, które zostaną zgłoszone do legalizacji,

⁸ Według stanu na 1 stycznia 2025 r. w Polsce było 2 479 gmin, w tym 302 gminy miejskie, 718 gmin miejsko-wiejskich i 1 459 gmin wiejskich. Projekt wpłynie głównie na te spośród nich, na terenie których eksploatowane są, bez wymaganych pozwoleń, urządzenia wodne do poboru wód.

oraz od sposobu ich oceny przez organ legalizujący. Istotna część skutków społecznych, zwłaszcza w zakresie poczucia sprawiedliwości społecznej, równości wobec prawa i bezpieczeństwa prawnego, będzie w dużej mierze niezależna od faktycznej liczby nielegalnych urządzeń.

Wnioskodawcy proponują bardzo istotne z perspektywy oceny skutków społecznych rozwiązanie o charakterze amnestyjnym dla wybranej grupy. Warto pokreślić, że ze względu m.in. na społeczną doniosłość, takie rozwiązania są bardzo rzadko stosowane. Wydaje się, że ich zastosowanie powinno być ograniczone do sytuacji, w których interes społeczny w istotnym stopniu przeważa nad interesem karania dużych, społecznie znaczących grup podmiotów. W uzasadnieniu projektu nie przedstawiono jednak analizy, w jakim stopniu interes społeczny w uporządkowaniu faktycznego korzystania z wód przeważa nad interesem utrzymania dotychczasowego reżimu sankcyjnego.

Z punktu widzenia zarządzania zasobami wodnymi jak najpełniejsza ewidencja urządzeń wodnych jest warunkiem koniecznym dobrego bilansowania i planowania gospodarki wodnej. Nie ma więc wątpliwości, że przyjęcie regulacji zwiększy poziom transparentności i nadzoru, a tym samym poprawi zarządzanie zasobami wodnymi. Choć nie można też wykluczyć, że część właścicieli urządzeń wodnych nie skorzysta z proponowanych w ustawie zachęt do zalegalizowania tych urządzeń.

Można przypuszczać, że zakładany przez Wnioskodawców efekt w postaci zmniejszenia nadmiernej eksploatacji wód mógłby być również osiągnięty w inny sposób, np. poprzez wzmocnienie kontroli i egzekwowania obecnych przepisów przez Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie, bez stosowania środków o charakterze amnestyjnym. Takie rozwiązanie zapewne wymagałoby jednak odpowiedniego wzmocnienia zasobów kadrowych i organizacyjnych.

Skutki społeczne z perspektywy osób będących właścicielami gospodarstw rolnych, a także przedsiębiorców można w znacznej mierze ocenić jako pozytywne. Dla wielu gospodarstw rolnych i małych przedsiębiorstw wysokość potencjalnych kar może stanowić istotny, finansowy ciężar, choć warto zauważyć, że podmioty te i tak będą musiały ponieść koszty przygotowania dokumentacji potrzebnej w procesie legalizacji, a w przypadku urządzeń niespełniających wymogów Prawa wodnego – również koszty związane z dostosowaniem do tych wymogów.

Według Wnioskodawców „w wymiarze niematerialnym projekt przyczynia się do zwiększenia poczucia bezpieczeństwa prawnego i stabilności prowadzonej działalności gospodarczej, tymczasowo likwidując ryzyko kar pieniężnych”⁹. Ocena Wnioskodawców koncentruje się jednak na perspektywie potencjalnych beneficjentów regulacji i nie uwzględnia w dostatecznym stopniu skutków z perspektywy ogółu społeczeństwa oraz tych grup, które poniosły już koszty dostosowania do obowiązującego prawa. W przypadku osób i podmiotów, które uzyskają legalizację urządzeń wodnych, a które dotąd obawiały się kontroli i kar, można się spodziewać zmniejszenia poziomu odczuwanego stresu i poczucia zagrożenia. Przyjęcie proponowanych przepisów może być więc odbierane w tej grupie jako „druga szansa” i zachęta do wejścia w formalny system, choć zarazem może być też sygnałem, że nieprzestrzeganie prawa ostatecznie się „opłaca”. W przypadku ogółu społeczeństwa, a także społeczności lokalnych oraz osób

⁹ Uzasadnienie do projektu zmiany ustawy.

i podmiotów, które wykonały urządzenia wodne w sposób legalny i poniosły z tego tytułu koszty lub zostały obciążone karami, można spodziewać się skutków w postaci poczucia niesprawiedliwości i braku równości wobec prawa, być może też braku motywacji do przestrzegania przepisów prawa w przyszłości. Tym bardziej, że proponowana regulacja dotyczy urządzeń, które służą nie tylko do poboru wody na własny użytek, ale też do prowadzenia działalności rolniczej i gospodarczej, a więc wykorzystania zasobów środowiska dla osiągnięcia korzyści finansowych.

Z perspektywy utrzymania poczucia społecznej sprawiedliwości oraz bezpieczeństwa prawnego istotne wydaje się zadbanie o odpowiednią komunikację, tj. podkreślanie, że jest to działanie wyjątkowe, ograniczone czasowo i nieskutkujące „miękkim” podejściem do przyszłych naruszeń. Zarazem niezwykle istotne jest, aby w procesie legalizacji prowadzić pełną, zgodną z wymogami ustawy ocenę wpływu urządzeń wodnych na lokalne warunki wodne. Może być to jednak utrudnione, ponieważ w przewidzianym, ograniczonym horyzoncie czasowym, duża liczba złożonych wniosków spowoduje ryzyko wystąpienia zatorów w postępowaniach administracyjnych, co może skutkować wydłużeniem czasu rozpatrywania wniosków i pogorszenie jakości ich merytorycznej analizy.

Nie można również wykluczyć, że ze względu na oczekiwane przez Wnioskodawców relatywnie duże zainteresowanie legalizacją urządzeń wodnych i ograniczony czas na dokonanie tej legalizacji, podmioty gospodarcze działające w obszarze gospodarki wodnej, w szczególności biura projektowe, hydrogeolodzy, geolodzy, prawnicy i doradcy zajmujący się dokumentacją wodnoprawną, w obliczu istotnego zwiększenia popytu, podniosą ceny swoich usług (m.in. przygotowania dokumentacji legalizacyjnej, badań hydrogeologicznych, projektów przebudowy urządzeń i obsługi prawnej). Taka sytuacja miałaby negatywny wpływ na osoby i podmioty, które będą z tych usług korzystać.

C. Konsultacje społeczne

Na podstawie konsultacji społecznych projektu, w których udział wzięło jedynie 12 osób, można stwierdzić, że występuje silna polaryzacja w ocenie proponowanych zmian. W komentarzach proponowano m.in.: wydłużenie okresu amnestii¹⁰, odmienne traktowanie osób fizycznych i osób prawnych¹¹, przeprowadzenie szerokiej kampanii informacyjnej oraz poprawę edukacji prawnej, która miałaby pozwolić uniknąć przeprowadzania amnestii w przyszłości¹².

VII. Skutki gospodarcze projektowanej ustawy

Przedstawiony w DSR opis skutków gospodarczych wydaje się trafny. Skutki o charakterze ekonomicznym czy wpływ na prowadzoną działalność gospodarczą odczuć może szerokie grono podmiotów, obejmujące osoby fizyczne i te przedsiębiorstwa, które korzystają z urządzeń wodnych wykonanych bez wymaganego pozwolenia lub zgłoszenia. Trudno określić liczbę tych podmiotów,

¹⁰ ID ankiety: 87662.

¹¹ ID ankiety: 90322.

¹² ID ankiety: 91198.

gdyż brak zalegalizowania funkcjonujących urządzeń wodnych w sposób oczywisty uniemożliwia ustalenie ich liczby. Nie istnieją oficjalne statystyki dotyczące liczby samowoli budowlanych obejmujących urządzenia wodne. Można jedynie próbować oszacować tę liczbę. Zdaniem Wnioskodawców liczba urządzeń wodnych działających bez stosownych pozwoleń może sięgać nawet kilkudziesięciu tysięcy, a wśród nich największą grupę stanowią urządzenia wodne w indywidualnych gospodarstwach rolnych (w liczbie 20-40 tys.) i użytkowane przez przedsiębiorstwa (głównie z sektora MŚP). Tymi urządzeniami są przede wszystkim indywidualne ujęcia wód podziemnych, czyli studnie, z których pobór wód przekracza średniorocznie 5 m³ na dobę lub których głębokość przekracza 30 m (pobór wód podziemnych z ujęć o parametrach nieprzekraczających tych wartości nie wymaga pozwolenia wodnoprawnego). Oprócz ujęć wody do urządzeń wodnych zalicza się również takie obiekty jak: budowle piętrzące, sztuczne zbiorniki usytuowane na wodach płynących, stawy rybne czy obiekty energetyki wodnej. Omawiana regulacja nie obejmuje jednak podmiotów użytkujących tego rodzaju urządzenia.

Proponowane rozwiązania są niewątpliwie korzystne dla wspomnianych wyżej podmiotów, stanowią zarazem motywację do uregulowania statusu prawnego użytkowanych urządzeń wodnych. Korzyść polega na zmniejszeniu kosztów towarzyszących legalizacji urządzeń wodnych (dzięki zwolnieniu z opłaty legalizacyjnej, która wynosi obecnie 6 372,27 zł) i wyeliminowaniu ryzyka poniesienia administracyjnej kary pieniężnej (w przypadku poboru wód bez wymaganego pozwolenia wodnoprawnego wynosi ona 500 % opłaty zmiennej za pobór wód). Wydaje się, że chęć uniknięcia kar mogła dotąd stanowić główny czynnik zniechęcający do legalizacji urządzenia wodnego. Można więc sądzić, że propozycja czasowego zwolnienia właściciela urządzenia wodnego z administracyjnej kary pieniężnej w największym stopniu wpłynie na decyzję o legalizacji.

Nieuregulowany status prawny użytkowanych urządzeń wodnych zagraża prowadzonej działalności gospodarczej. Po pierwsze, istnieje ryzyko kary administracyjnej. W ostatnich miesiącach głośna była opisana w mediach historia rolnika z woj. podlaskiego, u którego inspekcja ochrony środowiska przeprowadziła kontrolę poboru wody z ujęcia bez pozwolenia wodnoprawnego¹³. Ponieważ rolnik zużywał dużo więcej wody niż limit 5 m³ zwalniający z obowiązku posiadania pozwolenia wodnoprawnego, nałożono nań karę w wysokości ponad 100 tys. zł.¹⁴ Z kolei z niedawnej informacji Ministerstwa Infrastruktury wynika, że od 1 stycznia 2024 r., czyli od czasu wejścia w życie przepisu o administracyjnych karach pieniężnych (art. 472aa ustawy Prawo wodne), do końca czerwca 2025 r. wydano tylko na obszarze działania Regionalnego Zarządu Gospodarki w Białymstoku łącznie 636 decyzji wymierzających kary administracyjne¹⁵. Przykłady

¹³ R. Zieniewicz, *Taka gigantyczna kara. Za pobieranie wody ze studni i pojenie zwierząt*; 29 VIII 2025 r.; <https://www.farmer.pl/prawo/przepisy-i-regulacje/taka-gigantyczna-kara-za-pobieranie-wody-ze-studni-i-pojenie-zwierzat.164781.html>.

¹⁴ Niemniej w odpowiedzi na interpelację poselską nr 10927 Przemysław Koperski, Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Infrastruktury, podkreślał, że uzyskane z Inspekcji Ochrony Środowiska informacje nie potwierdziły, że na jakiegokolwiek indywidualny podmiot została nałożona kara w tak znacznej wysokości.

¹⁵ Odpowiedź na interpelację poselską nr 10927; <https://sejm.gov.pl/INT10.nsf/0/787B6C160071E2D9C1258D3800505811/%24File/i10927-o1.pdf>.

te potwierdzają, że otrzymanie kary pieniężnej przez podmiot korzystający z urządzeń wodnych bez wymaganego pozwolenia jest realne i stanowi istotne ryzyko finansowe. Po drugie, nieuregulowany status prawny może ponadto skutkować niespodziewanym nałożeniem na właściciela obowiązku likwidacji urządzenia wodnego. Proponowane zachęty do zalegalizowania tych urządzeń przyczyniają się więc do zwiększenia poczucia bezpieczeństwa prawnego i stabilności prowadzonej działalności gospodarczej.

Skutkiem zalegalizowania urządzeń wodnych będzie pełniejsza informacja na temat korzystania z zasobów wodnych przez indywidualnych użytkowników. Słusznie więc podkreślają Wnioskodawcy, że zwiększając kontrolę wykorzystania zasobów wodnych projektowane rozwiązania przyczynią się do poprawy zarządzania tymi zasobami, i tym samym do ograniczenia ryzyka nadmiernej eksploatacji wód.

W odniesieniu do skutków gospodarczych w trakcie konsultacji społecznych nie wniesiono istotnych uwag.

VIII. Skutki projektowanej ustawy dla sektora finansów publicznych

Wnioskodawcy wskazują w DSR, że projekt wywołuje określone skutki finansowe dla sektora finansów publicznych. W ich ocenie dla PGW Wody Polskie projekt oznacza czasowe ograniczenie liczby prowadzonych postępowań administracyjnych, co przełoży się na oszczędność czasu i kosztów obsługi, w tym kosztów roboczogodzin, korespondencji i czynności administracyjnych. Dla jednostek samorządu terytorialnego skutkiem, jednak tylko tymczasowym, będzie nieznaczny spadek dochodów z tytułu opłaty skarbowej, pobieranej jedynie w przypadkach, gdy w postępowaniu występuje pełnomocnik. Wnioskodawcy ponadto uważają, że sądy administracyjne odczują efekt pośredni w postaci zmniejszenia liczby skarg, co wpłynie na ograniczenie obciążenia organizacyjnego, choć nie będzie mieć znaczenia finansowego w skali budżetu państwa.

Wnioskodawcy oceniają, że z punktu widzenia skutków kwotowych projekt nie wpływa na dochody ani wydatki budżetu państwa, gdyż nie wprowadza nowych zobowiązań ani zmian w zakresie istniejących zadań publicznych. Dla PGW Wody Polskie przewidywana jest oszczędność w kosztach obsługi na poziomie 3,6 mln zł rocznie, co wynika z przyjęcia założenia co do liczby spraw zwolnionych z konieczności prowadzenia pełnego postępowania na poziomie 18 tys. rocznie oraz kosztu jednostkowego obsługi zgłoszenia w kwocie 200 zł. W przypadku jednostek samorządu terytorialnego prognozowany ubytek dochodów z opłaty skarbowej Wnioskodawcy oszacowali w wysokości od 0,10 do 0,26 mln zł rocznie. Z kolei dla sądów administracyjnych prognozują marginalny wpływ finansowy.

W opinii Wnioskodawców projekt nie pociąga za sobą dodatkowego obciążenia budżetu państwa lub budżetów jednostek samorządu terytorialnego.

Zasadniczo można uznać, że Wnioskodawcy prawidłowo rozpoznali skutki finansowe projektu w odniesieniu do sektora finansów publicznych. Odnosnie do skutków projektu dla sektora finansów publicznych szczególnie istotne znaczenie ma art. 255 pkt. 8 Prawa wodnego, zgodnie z którym wpływy z tytułu opłaty legalizacyjnej stanowią przychody Wód Polskich. Zatem czasowe zwolnienie

z opłaty legalizacyjnej wpłynie na gospodarkę finansową Wód Polskich. W 2026 r. na planowane przychody, w łącznej kwocie 2 273 202 tys. zł, złożą się przede wszystkim dotacje z budżetu państwa – 1 173 420 tys. zł i przychody z prowadzonej działalności – 650 044 tys. zł. W ramach tej ostatniej pozycji ujęte są m.in. wpływy z opłaty legalizacyjnej – 3 844 tys. zł, tj. 0,6% ogółu przychodów z prowadzonej działalności. Jednocześnie koszty planowane do poniesienia przez PGW Wody Polskie w 2026 r. wyniosą 3 027 508 tys. zł, z tego koszty funkcjonowania – 3 010 508 tys. zł. Tym samym szacowane przez Wnioskodawców oszczędności w kosztach obsługi stanowiłyby 0,1% kosztów funkcjonowania. Oznacza to, że zarówno ewentualna utrata wpływów z tytułu opłaty legalizacyjnej, jak i oszczędności w kosztach obsługi wynikające z projektu nie powinny mieć istotnego wpływu na gospodarkę finansową Wód Polskich.

W odniesieniu do skutków dla sektora finansów publicznych w trakcie konsultacji społecznych nie wniesiono istotnych uwag.

IX. Inne skutki projektowanej ustawy

Nie zidentyfikowano innych skutków wejścia w życie projektowanej ustawy.

X. Zmiana obciążeń administracyjnych

Przyjęcie projektu skutkować będzie zmniejszeniem obciążeń administracyjnych dla właścicieli urządzeń wodnych, którzy do dnia 30 września 2027 r. złożą wnioski o legalizację tych urządzeń (zwolnienie z opłaty legalizacyjnej oraz administracyjnej kary pieniężnej). Pośrednim skutkiem może być zwiększenie obciążeń administracji publicznej, tj. organów właściwych w sprawach pozwoleń wodnoprawnych, rozpatrujących wnioski o legalizację.

XI. Konkluzje

1. Skutki prawne: Skutkiem prawnym przyjęcia projektu będzie zwolnienie z opłaty legalizacyjnej, o której mowa w art. 190 ust. 2 Prawa wodnego, właściciela urządzenia wodnego, który do 30 września 2027 r.łoży wniosek o legalizację tego urządzenia. Właściciel, który dokona legalizacji urządzenia we wskazanym terminie, nie będzie podlegał także administracyjnej karze pieniężnej, o której mowa w art. 472aa ust. 1 pkt 2 Prawa wodnego. Zniesienie opłaty legalizacyjnej oraz administracyjnej kary pieniężnej obejmować będzie właścicieli urządzeń wodnych do poboru wód podziemnych w ilości przekraczającej średniorocznie 5 m³ na dobę bez względu na głębokość ujęcia lub poboru wód z ujęć o głębokości powyżej 30 m bez względu na ilość pobieranej wody, które zostały wykonane bez wymaganego pozwolenia wodnoprawnego. Projekt nie zawiera przepisów przejściowych. Należy przyjąć, że wprowadzone zmiany znajdą zastosowanie do spraw wszczętych i niezakończonych przed wejściem w życie ustawy. Kwestia ta w praktyce stosowania proponowanych przepisów może być jednak odmiennie oceniana. Opiniowany projekt nie nasuwa wątpliwości z punktu widzenia EKPC.

2. Skutki społeczne: Z perspektywy osób i podmiotów, które posiadają nielegalne urządzenia do poboru wody można spodziewać się pozytywnych skutków. Jednak z perspektywy ogółu społeczeństwa, w tym szczególnie osób posiadających legalne urządzenia wodne oraz osób, które poniosły kary z tytułu posiadania nielegalnych urządzeń wodnych, można spodziewać się skutków negatywnych w postaci poczucia niesprawiedliwości i braku równości wobec prawa. Zastosowanie proponowanego rozwiązania może także demotywować do przestrzegania przepisów prawa w przyszłości. Pozytywne skutki środowiskowe w postaci poprawy nadzoru nad wykorzystaniem zasobów wodnych w pośredni sposób będą oddziaływać pozytywnie na społeczeństwo, choć ze względu na brak informacji o liczbie urządzeń, które zostałyby zalegalizowane, skalę tych skutków trudno jest ocenić.

3. Skutki gospodarcze: Projektowana regulacja przyczynia się do zmniejszenia kosztów towarzyszących legalizacji urządzeń wodnych i eliminuje ryzyko poniesienia administracyjnej kary pieniężnej, tym samym stanowi zachętę do uregulowania statusu prawnego użytkowanych urządzeń wodnych, zwiększając zarazem poczucie bezpieczeństwa prawnego i stabilności prowadzonej działalności gospodarczej.

4. Skutki finansowe: Projekt może oddziaływać na jednostki sektora finansów publicznych, jednak jego skutki nie powinny być istotne dla ich gospodarki finansowej.

Autorzy:

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

Angelina Tazuszel, specjalistka w Wydziale Oceny Skutków Regulacji (pkt IV, XI.5)

dr Adam Karczmarek, ekspert ds. legislacji (pkt V.1, X, XI.1.1)

prof. Krzysztof Wojtyczek, ekspert ds. legislacji (pkt V.2, XI.1.2)

dr hab. Wojciech Zgliczyński, specjalista ds. społecznych (pkt. VI, X, XI.2)

Mirosław Gwiazdowicz, specjalista ds. systemu gospodarczego (pkt. VII, X, XI.3)

Monika Korolewska, specjalistka ds. finansów publicznych (pkt. VIII, X, XI.4)

Akceptował:

Wicedyrektor Biura Ekspertyz
i Oceny Skutków Regulacji

Ziemowit Cieślik

/podpisano elektronicznie/