



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
X kadencja
Prezes Rady Ministrów
DSP.WPP.0640.149.2025

Warszawa, 27 maja 2026 r.

Pan
Włodzimierz Czarzasty
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowny Panie Marszałku,

przekazuję przyjęte przez Radę Ministrów stanowisko wobec poselskiego projektu ustawy

**- o zmianie ustawy - Prawo wodne
(druk nr 1941).**

Jednocześnie informuję, że Rada Ministrów upoważniła Ministra Infrastruktury do prezentowania stanowiska Rządu w tej sprawie w toku prac parlamentarnych.

Z wyrazami szacunku

Donald Tusk

/podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym/

STANOWISKO RZĄDU

do poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo wodne (druk 1941)

W dniu 17 października 2025 r. do Sejmu RP wpłynął poselski projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo wodne (druk nr 1941), zwany dalej „poselskim projektem ustawy”, do którego Rząd przedstawia następujące stanowisko.

I. Cel projektu

Poselski projekt ustawy zakłada wprowadzenie w przepisach ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne (Dz. U. z 2025 r. poz. 960, z późn. zm.), zwanej dalej „Prawem wodnym”, przepisów epizodycznych przewidujących, że od dnia wejścia w życie poselskiego projektu ustawy do dnia 30 września 2027 r. ustanowione zostaną zwolnienia z:

- 1) tzw. opłaty legalizacyjnej (opłaty za wykonanie urządzenia wodnego bez wymaganego pozwolenia wodnoprawnego lub zgłoszenia wodnoprawnego),
- 2) administracyjnej kary pieniężnej, o której mowa w art. 472aa ust. 1 pkt 2 Prawa wodnego (ponoszona za wykonanie urządzenia wodnego bez wymaganej zgody wodnoprawnej)

– dla osób, które złożą do dnia 30 września 2027 r. wniosek o legalizację urządzenia wodnego do poboru wody.

Według projektodawców celem projektu ustawy jest umożliwienie pełnego ewidencjonowania urządzeń wodnych oraz pozyskiwania informacji na temat ich parametrów, sposobu funkcjonowania i ich wpływu na kształtowanie lokalnych stosunków wodnych.

Przedmiotowe rozwiązanie ma stanowić czynnik zachęcający do legalizacji. W ocenie projektodawcy sprawne i kompleksowe przeprowadzenie legalizacji leży w interesie publicznym, gdyż brak legalizacji oznacza, że w środowisku będą funkcjonować urządzenia pozostające poza nadzorem, o których parametrach i oddziaływaniu organy administracji publicznej nie będą nic wiedzieć. Brak przedmiotowych informacji utrudnia prawidłowe zarządzanie zasobami wodnymi, w szczególności w zakresie udostępniania dostępnych zasobów wodnych w sposób racjonalny z poszanowaniem aspektów środowiskowych.

II. Opis obecnego stanu prawnego i faktycznego w obszarze projektowanych zmian

Na obszarze Polski występuje wiele studni, które stanowią urządzenia wodne do poboru wód podziemnych, wykonanych w znacznej części przypadków na potrzeby poboru wód do celów rolniczych. Należy wskazać, że tylko wykonanie części z tych studni (o określonych parametrach) wymaga uzyskania pozwolenia wodnoprawnego.

Należy wskazać, że zgodnie z art. 395 pkt 5 Prawa wodnego pozwolenia wodnoprawnego albo zgłoszenia wodnoprawnego nie wymaga m.in. wykonanie urządzeń wodnych do poboru wód podziemnych na potrzeby zwykłego korzystania z wód z ujęć o głębokości do 30 m. Z kolei zgodnie z art. 33 Prawa wodnego zwykłe korzystanie z wód przysługuje właścicielowi gruntu w zakresie korzystania z wód stanowiących jego własność oraz z wód

podziemnych znajdujących się w jego gruncie. Zwykłe korzystanie z wód dotyczy korzystania z wód w celu zaspokojenia potrzeb własnego gospodarstwa domowego lub własnego gospodarstwa rolnego i obejmuje pobór wód podziemnych lub wód powierzchniowych w ilości średniorocznie nieprzekraczającej 5 m³ na dobę. W związku z powyższym w tym zakresie nie jest wymagane uzyskanie zgody wodnoprawnej. Natomiast wykonanie innych urządzeń do poboru wód niż wyżej opisane wymaga, co do zasady, uzyskania pozwolenia wodnoprawnego. Część z takich urządzeń została wykonana bez wymaganej zgody wodnoprawnej (pozwolenia wodnoprawnego).

W przypadku wykonania urządzenia wodnego bez wymaganego pozwolenia wodnoprawnego (o ile podlega ono pod wymóg uzyskania takiego pozwolenia) właściciel takiego urządzenia w celu jego zachowania musi wystąpić o legalizację takiego urządzenia wodnego. Zasady legalizacji urządzeń wodnych zostały określone w art. 190 Prawa wodnego. W art. 190 ust. 2 Prawa wodnego wskazano, że organ właściwy w tej sprawie wydaje stosowną decyzję, ustalając jednocześnie obowiązek uiszczenia opłaty legalizacyjnej. Jednostkowa stawka opłaty legalizacyjnej wynosi od 1 stycznia 2026 r. - 6601,67 zł.

Ponadto art. 472aa ust. 1 pkt 2 Prawa wodnego przewiduje obowiązek poniesienia administracyjnej kary pieniężnej za wykonanie urządzenia wykonanego bez odpowiedniej zgody wodnoprawnej. Przedmiotowa kara pieniężna ustalana jest w wysokości od 5000 zł do 1 000 000 zł.

Przedmiotowe przepisy sankcyjne (w postaci opłaty legalizacyjnej i administracyjnej kary pieniężnej) mają charakter prewencyjny – odstraszały od nielegalnego wykonywania urządzeń wodnych.

Należy wskazać, że występują liczne przypadki wykonania na terenie Polski studni (urządzeń do poboru wód podziemnych) przede wszystkim na obszarach rolniczych bez odpowiedniej zgody wodnoprawnej z uwagi na brak znajomości przepisów lub wątpliwości, co do możliwości skorzystania z wyłączenia z obowiązku uzyskania pozwolenia wodnoprawnego i zgłoszenia wodnoprawnego w sytuacji wykonania urządzenia do poboru wody.

Należy wskazać, że występowanie nielegalnych studni, a także innych urządzeń do poboru wód, w szczególności podziemnych, negatywnie wpływa na zarządzanie gospodarką wodną na danym terenie, co w konsekwencji może prowadzić do pogłębienia się zjawiska suszy i braku zapewnienia odpowiedniej ilości wody dla wszystkich użytkowników, w szczególności wody dobrej jakości – wód podziemnych – na potrzeby zbiorowego zaopatrzenia ludności w wodę do spożycia. Wydając pozwolenia wodnoprawne, właściwe organy biorą pod uwagę dostępne zasoby wód, a także zakres ustalonej w pozwoleniach wodnoprawnych ilości dopuszczalnego poboru wody. Brak pełnych informacji w tym zakresie z uwagi na nielegalny pobór wód może doprowadzić do dopuszczenia nadmiernej eksploatacji zasobów, co utrudnia zapewnienie odpowiedniej ochrony zasobów wód i ich odbudowę, a w perspektywie długoterminowej może pogłębić zjawisko suszy.

Należy podkreślić, że, co do zasady, wody podziemne są czystsze niż wody powierzchniowe, dlatego stanowią ważniejszy zasób dla społeczeństwa i powinny podlegać szczególnej ochronie, a także racjonalnemu, zbilansowanemu korzystaniu z tych wód.

III. Analiza propozycji zawartych w projekcie ustawy

W poselskim projekcie ustawy zaproponowano wprowadzenie zwolnienia z opłaty legalizacyjnej. Nowelizacja przewiduje również warunkowe zwolnienie właściciela urządzenia wodnego od administracyjnej kary pieniężnej, o której mowa w art. 472aa ust. 1 pkt 2 Prawa wodnego w sytuacji, gdy dokona legalizacji tego urządzenia do dnia 30 września 2027 r.

Ocenia się, że poselski projekt ustawy powinien mieć pozytywny wpływ na gospodarkę wodną, gdyż proponowane rozwiązania zachęcą zakłady, w rozumieniu art. 16 pkt 73 Prawa wodnego, do legalizacji urządzeń wodnych, co zapewni organom właściwym w sprawach gospodarki wodnej pełną informację na temat poboru wód na danym terenie. Uzyskanie przedmiotowych informacji jest niezbędne do prawidłowego zarządzania gospodarką wodną (wydawania nowych zgód wodnoprawnych na pobór wód – by zapewnić dostęp do wody dla wszystkich zainteresowanych). Dla właściwego zarządzania zasobami wodnymi jak najpełniejsza ewidencja urządzeń wodnych jest potrzeba do dobrego bilansowania i planowania w gospodarce wodnej, w tym udostępniania jej ograniczonych zasobów. W związku z tym przyjęcie proponowanych regulacji może doprowadzić do poprawienia zarządzania zasobami wodnymi.

Dodatkowo, dzięki ujawnieniu nielegalnych urządzeń wodnych i ich ujęciu w odpowiednie rejestry – zapewniona zostanie odpowiednia kontrola funkcjonowania zalegalizowanych urządzeń wodnych. Legalizacja z kolei sprawi, że właściciele urządzeń nie będą musieli w przyszłości obawiać się potencjalnych kar za nielegalne wykonanie urządzeń wodnych. Z tych względów, co do zasady, trzeba pozytywnie ocenić kierunek rozwiązań prawnych ujętych w poselskim projekcie ustawy.

Odnosząc się do kwestii finansowych, należy wskazać, że z informacji uzyskanych z Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie wynika, że nie ma obecnie możliwości precyzyjnego oszacowania potencjalnej utraty wpływów z tytułu opłaty legalizacyjnej i administracyjnych kar pieniężnych. Całkowite wpływy z tytułu wszystkich opłat legalizacyjnych (także za wykonanie urządzeń służących innym celom niż pobór wód) za 2024 r. wyniosły 4 571 182 zł, przy czym brak jest danych jaką część wpływów stanowią opłaty za legalizację urządzeń wodnych służących do poboru wód (tylko jednej kategorii urządzeń wodnych). Jednak można wstępnie przypuszczać, że zmniejszenie przychodów Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie w związku z planowanymi zmianami nie będzie znaczące. Należy jednak wskazać, że na obecnym etapie nie jest możliwe jednoznacznie przesądzenia tej kwestii z uwagi na brak pełnych danych w tym zakresie i możliwość wnioskowania tylko na podstawie szacunków, przy przyjęciu określonych założeń.

Zakłada się, że w przypadku braku dokonania legalizacji do dnia wskazanego w poselskim projekcie ustawy, czyli po dniu 30 września 2027 r., właściciel takiego urządzenia, który nie wystąpi z wnioskiem o legalizację nielegalnego urządzenia wodnego będzie obowiązany dokonać legalizacji na zasadach określonych w Prawie wodnym, czyli wraz z koniecznością uiszczenia stosownej opłaty z tego tytułu.

Należy jednak wskazać, że obecne brzmienie przepisów poselskiego projektu ustawy wymaga doprecyzowania i poprawy, w szczególności pod względem legislacyjnym, w następującym zakresie.

1. Zgodnie z § 30 ust. 1 i ust. 2 pkt 1 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2026 r. poz. 300) *w przepisach przejściowych reguluje się wpływ nowej albo znowelizowanej ustawy na stosunki powstałe pod działaniem ustawy albo ustaw dotychczasowych; w przepisach przejściowych reguluje się przede wszystkim, że do tych stosunków stosuje się przepisy dotychczasowe albo przepisy regulujące ten wpływ w sposób odmienny od przepisów dotychczasowych lub przepisów nowych. W przepisach przejściowych rozstrzyga się, w szczególności sposób zakończenia postępowań będących w toku. W związku z faktem, że poselski projekt ustawy będzie miał wpływ na postępowania w sprawie legalizacji urządzeń wodnych i nakładania administracyjnych kar pieniężnych, nawet przyjmując stosowanie do tych postępowań przepisów nowych, niezbędne jest jednoznacznie uregulowanie przedmiotowych kwestii w przepisach przejściowych.*

2. Poselski projekt ustawy zakłada, że *zwolnienie z opłaty legalizacyjnej i administracyjnej kary pieniężnej dotyczy urządzeń wodnych do poboru wód podziemnych i powierzchniowych – niezależnie od momentu ich wykonania.* Takie rozwiązanie może doprowadzić do próby nadużycia projektowanych regulacji przez wykonywanie urządzeń wodnych po wejściu w życie projektowanych przepisów nielegalnie – bez uiszczenia opłaty za wydanie pozwolenia wodnoprawnego i następnie ich darmowej legalizacji. Należy wskazać, że taka praktyka jest sprzeczna z intencją ustawodawcy, którego celem jest zachęcenie do legalizacji urządzeń już wcześniej wykonanych, a nie do „obchodzenia” przepisów – w celu uniknięcia obowiązku opłatowego. W związku z tym projekt ustawy wymaga odpowiedniego doprecyzowania przez wyłączenie z jego zakresu (zwolnień z opłaty legalizacyjnej i administracyjnej kary pieniężnej) urządzeń wykonanych nielegalnie po wejściu w życie przepisów poselskiego projektu ustawy.

Ponadto doprecyzowania wymaga, aby wniosek o legalizację warunkujący zwolnienie z opłaty legalizacyjnej i administracyjnej kary pieniężnej był kompletny, tj. spełniający wszystkie warunki formalne wniosku o legalizację urządzenia wodnego do poboru wód podziemnych. Wprowadzenie wymogu złożenia kompletnego wniosku o legalizację, jako warunku zwolnienia z kary, zagwarantuje, że z proponowanego zwolnienia skorzystają podmioty podejmujące rzeczywiste starania o legalizację swojego urządzenia wodnego. Tym samym zostanie zminimalizowane ryzyko pozornych zgłoszeń składanych jedynie w celu uniknięcia sankcji.

3. Mając na uwadze, że, co do zasady, problem nielegalnych urządzeń do poboru dotyczy studni, czyli poboru wód podziemnych, a także uwzględniając fakt, że to zasoby wód podziemnych przede wszystkim powinny być odpowiednio zbilansowane w celu ich lepszej ochrony – jako źródło lepszej jakości wody, wydaje się celowe ograniczenie proponowanych zwolnień tylko do urządzeń do poboru wód podziemnych. Dzięki rozwiązaniom ujętym w poselskim projekcie ustawy w dłuższej perspektywie to dla tych zasobów zapewniona zostanie lepsza ochrona, przez ich zbilansowanie i zapewnienie odpowiedniej kontroli poboru wód.

4. Należy wskazać, że przepisy poselskiego projektu ustawy w art. 524a ust. 2 zakładają zastosowanie zwolnienia z administracyjnej kary pieniężnej, o której mowa w art. 472aa ust. 1 pkt 2 Prawa wodnego tylko w przypadku, gdy właściciel dokona legalizacji urządzenia wodnego. Należy wskazać, że mogą wystąpić okoliczności sprawy, które

doprowadzą do tego, że urządzenie do poboru wody nie będzie mogło być zalegalizowane – np. z uwagi na fakt, że pobór z tego urządzenia dotyczyłby bardzo ograniczonych zasobów wód podziemnych i jego dopuszczenie doprowadziłby do negatywnego skutku – w postaci całkowitego wyczerpania zasobów lub braku zapewnienia wody dla zbiorowego zaopatrzenia ludności w wodę na danym terenie. Uwzględniając powyższą okoliczność, podmioty chcące skorzystać z projektowanego zwolnienia z opłat w celu legalizacji swojego urządzenia mogą obawiać się, że z uwagi na brak pozytywnego rozpatrzenia wniosku o legalizację – nie zostaną zwolnione z administracyjnej kary pieniężnej. Tym samym projektowana w poselskim projekcie ustawy zachęta do występowania z wnioskiem o legalizację – może okazać się na tyle mało atrakcyjna z uwagi na ww. zagrożenie, że przepis nie osiągnie swojego celu – doprowadzenia do ujawnienia jak największej liczby nielegalnie wykonanych urządzeń wodnych. W związku z powyższym niezbędne jest zapewnienie zwolnienia z administracyjnych kar pieniężnych także dla tych właścicieli, którzy nie uzyskają pozytywnej decyzji o legalizacji urządzenia wodnego. Zakłada się, że w przypadku złożenia wniosku o legalizację urządzenia wodnego, który nie zostanie pozytywnie rozpatrzony, a więc urządzenie wodne nie zostanie zalegalizowane, celowe jest, aby właściciel urządzenia wodnego także skorzystał z proponowanej abolicji. W konsekwencji pomimo, że urządzenie wodne nie będzie zalegalizowane, jego właściciel nie będzie podlegał administracyjnej karze pieniężnej z tego tytułu. Powyższe rozwiązanie wykazuje cechy abolicji warunkowej, o wyjątkowych charakterze ze względu na projektowane ograniczenia czasowe i przedmiotowe. Należy podkreślić, że przedmiotowa abolicja leży w interesie publicznym, znajdując oparcie w wartościach konstytucyjnych, takich jak ochrona środowiska przez państwo (art. 74 Konstytucji RP). Tylko bowiem dzięki wprowadzeniu tego rozwiązania właściciele urządzeń wodnych zostaną zachęceni do legalizacji swoich urządzeń, pomimo potencjalnych obaw o brak możliwości ich legalizacji i w konsekwencji zagrożenie sankcją. Wprowadzenie przedmiotowej abolicji jest podyktowane dążeniem do ujawnienia jak największej liczby nielegalnie wykonanych urządzeń wodnych. Posiadanie przedmiotowych danych ułatwi administracji wodnej w znaczącym stopniu zarządzanie zasobami wodnymi, w szczególności w zakresie udostępniania dostępnych zasobów wodnych w sposób racjonalny z poszanowaniem aspektów środowiskowych.

Jednak z uwagi na zakładane wprowadzanie przepisami odstępstwo od ogólnych zasad nakładania kar w przypadku wystąpienia naruszeń, przedmiotowe rozwiązania mają warunkowy charakter, a także zostały znacznie ograniczone – czasowo i przedmiotowo, jednocześnie dopuszczając wszystkich zainteresowanych do skorzystania z nich – co zapewni poszanowanie konstytucyjnej zasady równości wobec prawa.

Należy zauważyć, że projektowane przepisy mają warunkowy charakter, gdyż wymagają spełnienia przez wnioskodawcę określonych przesłanek w celu uzyskania odstąpienia od zastosowania przepisów sankcyjnych (w postaci opłaty legalizacyjnej i administracyjnej kary pieniężnej), które to przepisy sankcyjne mają gwarantować, co do zasady, funkcję odstraszącą od nielegalnego wykonywania urządzeń wodnych.

Dodatkowo wyjątkowy charakter przedmiotowego rozwiązania wynika z projektowanych ograniczeń czasowych dotyczących zastosowania przepisów (gdyż będą one dotyczyły wniosków złożonych tylko do dnia 30 września 2027 r.), a także ograniczeń przedmiotowych (gdyż będą one dotyczyły tylko urządzeń do poboru wód podziemnych –

wymagających szczególnej ochrony z uwagi na ich znaczenie dla zaopatrzenia ludności w wodę, a nie wszelkich kategorii urządzeń wodnych).

5. Należy wskazać, że w poselskim projekcie ustawy w projektowanym art. 524a ust. 3 Prawa wodnego zakłada się, że *legalizacja urządzenia wodnego na podstawie ust. 1 może być dokonana, jeżeli urządzenie wodne spełnia wymogi określone w przepisach dla danego urządzenia wodnego*. Należy wskazać, że przedmiotowy przepis ma bardziej charakter informacyjny niż normatywny, gdyż faktycznie nie zmienia procedury dokonywania legalizacji urządzenia wodnego uregulowanej w art. 190 ust. 2 Prawa wodnego. Ponadto brzmienie tego przepisu może wywoływać potencjalne wątpliwości interpretacyjne – z uwagi na brak jednoznacznego odesłania w tym przepisie do konkretnych przepisów określających wymogi, które należy spełnić przy legalizacji urządzenia wodnego. Z uwagi na powyższe zastrzeżenia celowe wydaje się usunięcie przedmiotowego przepisu z poselskiego projektu ustawy.

IV. Stanowisko Rady Ministrów

Biorąc pod uwagę powyżej przedstawione argumenty stanowisko Rządu do przedmiotowego projektu jest **pozytywne z zastrzeżeniami** wskazującymi na potrzebę:

- 1) dodania przepisów przejściowych – rozstrzygających, że do postępowań wszczętych i niezakończonych do dnia wejścia w życie projektowanej ustawy w sprawach dotyczących:
 - a. legalizacji urządzeń wodnych do poboru wód podziemnych, prowadzonych na podstawie art. 190 ustawy zmienianej w art. 1 stosuje się art. 524a ust. 1 ustawy zmienianej w art. 1 w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą,
 - b. administracyjnych kar pieniężnych prowadzonych na podstawie art. 472aa ust. 1 pkt 2 ustawy zmienianej w art. 1 stosuje się art. 524a ust. 2 ustawy zmienianej w art. 1 w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą;
- 2) uzupełnienia projektowanego art. 524a ust. 1 Prawa wodnego o wskazanie, że „Zwalnia się z opłaty, o której mowa w art. 190 ust. 2, właściciela urządzenia wodnego do poboru wód podziemnych, **wykonanego do dnia wejścia w życie niniejszego przepisu**, który w okresie do dnia 30 września 2027 r. złożył **kompletny wniosek o legalizację...**”, a w konsekwencji przez zawarte w ust. 2 w art. 524a odesłanie do tego przepisu, co doprowadzi do objęcia tym ograniczeniem także administracyjnej kary pieniężnej;
- 3) skreślenia w projektowanym art. 524a ust. 1 wyrazów „lub powierzchniowych” – w celu ograniczenia przedmiotowych regulacji tylko do urządzeń wodnych do poboru wód podziemnych;
- 4) zmiany w projektowanym art. 524a ust. 2 Prawa wodnego przez zastąpienie zwrotu „dokona legalizacji” wyrazami „złożył kompletny wniosek o legalizację”;
- 5) skreślenia w projektowanym art. 524a ust. 3.