

BEOS-1720/26

Warszawa, 20 sierpnia 2026 r.

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU

L. dz. SPS-III.020.216.11.2026

Data wpływu 20.08.26v

Pan

Włodzimierz Czarzasty

Marszałek Sejmu

Rzeczypospolitej Polskiej

**Opinia w sprawie oceny skutków regulacji poselskiego projektu ustawy
o zmianie ustawy – Prawo wodne, ustawy o gospodarce nieruchomościami
oraz ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych
z usuwaniem skutków powodzi
(druk sejmowy nr 2825)**

Na podstawie art. 34 ust. 9a uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r.
– Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (Monitor Polski z 2026 r. poz. 573, ze zm.)
sporządza się następującą opinię:

I. Problem, który zamierzają rozwiązać Wnioskodawcy

Z uzasadnienia projektu i deklarowanych skutków regulacji (DSR) wynika, że Wnioskodawcy wskazali na brak odpowiednich regulacji prawnych dotyczących nieruchomości Skarbu Państwa pozostających w zasobie Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie (dalej: Wody Polskie), które nie służą już realizacji jego ustawowych zadań. Według Wnioskodawców obowiązujące przepisy nie przewidują mechanizmu umożliwiającego wyłączenie takich nieruchomości z zasobu gospodarowanego przez Wody Polskie i przekazanie ich do zasobu nieruchomości Skarbu Państwa.

Wnioskodawcy wskazują na brak procedury wygaszania decyzji wojewody stwierdzających lub potwierdzających wykonywanie przez Wody Polskie praw właścicielskich wobec nieruchomości, które nie są już wykorzystywane do wykonywania zadań Wód Polskich. W konsekwencji nieruchomości te pozostają formalnie w zasobie Wód Polskich, mimo że nie są potrzebne do realizacji ich ustawowych zadań, co może powodować ponoszenie nieuzasadnionych kosztów ich utrzymania i utrudniać efektywne gospodarowanie majątkiem Skarbu Państwa.

Z uzasadnienia wynika, że brak wyraźnych przepisów prowadzi do rozbieżności interpretacyjnych i spowalnia regulowanie stanów prawnych nieruchomości. W ocenie Wnioskodawców utrudnia to gospodarowanie mieniem

Skarbu Państwa, a w kontekście skutków powodzi także sprawne usuwanie jej następstw i zapobieganie powodziom w przyszłości.

Wnioskodawcy wskazali na potrzebę uregulowania statusu prawnego nieruchomości wykupionych przez Wody Polskie po powodzi z września 2024 r., obejmujących nieruchomości zabudowane budynkami zniszczonymi przez powódź, położone na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią. Zdaniem Wnioskodawców obowiązujące przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami nie obejmują wprost przekazywania gminom tego rodzaju nieruchomości, ponieważ przewidują darowiznę na rzecz gminy w odniesieniu do nieruchomości przeznaczonych w planach miejscowych pod budownictwo mieszkaniowe oraz związaną z nim infrastrukturę techniczną.

II. Rozwiązanie rekomendowane przez Wnioskodawców

Projektowana ustawa zawiera przepisy nowelizujące ustawę z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne¹ (dalej: Prawo wodne), ustawę z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami² (dalej: ustawa o gospodarce nieruchomościami lub u.g.n.), oraz ustawę z dnia 16 września 2011 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z usuwaniem skutków powodzi³ (dalej: ustawa powodziowa).

W art. 1 projektu, zmieniającym Prawo wodne, przewidziano uzupełnienie katalogu zadań Wód Polskich, wykonywanych przez regionalne zarządy gospodarki wodnej. Uzupełnienie objęłoby wykonywanie czynności związanych z przenoszeniem określonych nieruchomości do zasobu nieruchomości Skarbu Państwa i występowaniem z wnioskiem o stwierdzenie wygaśnięcia decyzji dotyczących wykonywania praw właścicielskich przez Wody Polskie⁴. Przewidziano ustanowienie zakazu zabudowy na nieruchomościach nabytych w trybie art. 258a tej ustawy⁵, z wyłączeniem realizacji na tych nieruchomościach inwestycji w zakresie budowli przeciwpowodziowych⁶. Projekt przewiduje możliwość przenoszenia przez Wody Polskie do zasobu nieruchomości Skarbu Państwa nieruchomości, wobec których Wody Polskie wykonują prawa właścicielskie Skarbu Państwa, jeżeli nieruchomości te stały się zbędne dla realizacji zadań ustawowych Wód Polskich. Przeniesienie ma następować na podstawie protokołu zdawczo-odbiorczego, który będzie stanowił podstawę wpisu w księdze wieczystej albo założenia księgi wieczystej⁷.

Projekt przewiduje możliwość wystąpienia przez Wody Polskie do właściwego wojewody z wnioskiem o stwierdzenie wygaśnięcia decyzji dotyczących

¹ Dz. U. z 2025 r. poz. 960, ze zm.

² Dz. U. z 2026 r. poz. 399.

³ Dz. U. z 2025 r. poz. 1402, ze zm.

⁴ Dodawany art. 240 ust. 3 pkt 11a Prawa wodnego.

⁵ Zgodnie z art. 258a Prawa wodnego wykup dotyczy nieruchomości położonych na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią, na których prawdopodobieństwo wystąpienia powodzi jest wysokie i wynosi co najmniej 10%, a wykup następuje w celu zapewnienia skutecznej ochrony przeciwpowodziowej.

⁶ Dodawany art. 258c Prawa wodnego.

⁷ Dodawany art. 258d Prawa wodnego.

wykonywania praw właścicielskich przez Wody Polskie wobec nieruchomości, które stały się zbędne dla realizacji ich zadań ustawowych. Decyzja stwierdzająca wygaśnięcie ma stanowić podstawę przeniesienia tych nieruchomości do zasobu nieruchomości Skarbu Państwa⁸.

Artykuł 2 projektu, zmieniający ustawę o gospodarce nieruchomościami, przewiduje przekazywanie gminie, w drodze darowizny i na jej wniosek, nieruchomości stanowiących zasób nieruchomości Skarbu Państwa, wykupionych przez Wody Polskie⁹ oraz przekazanych do zasobu nieruchomości Skarbu Państwa na podstawie projektowanego art. 40z ust. 3 ustawy powodziowej, jeżeli przemawia za tym ważny interes gminy. W umowie darowizny ma być określony cel, na który nieruchomość jest darowana¹⁰.

Artykuł 3 projektu, zmieniający ustawę powodziową, przewiduje ustanowienie zakazu zabudowy na nieruchomościach wykupionych przez Wody Polskie¹¹, z wyłączeniem realizacji inwestycji w zakresie budowli przeciwpowodziowych. Nieruchomości te nie podlegałyby obrotowi cywilnoprawnemu, przy czym Wody Polskie będą mogły przenosić je do zasobu nieruchomości Skarbu Państwa¹².

Projektowana ustawa ma wejść w życie z dniem 1 stycznia 2027 r. (art. 4 projektu).

III. Inne rozwiązania rozważane przez Wnioskodawców

Wnioskodawcy nie rozważali alternatywnych rozwiązań. Zdaniem Wnioskodawców projektowane rozwiązania wymagają zmiany przepisów obowiązujących aktów normatywnych, w tym m.in. Prawa wodnego.

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

Poniżej przedstawiono rozwiązania dotyczące dalszego postępowania z nieruchomościami położonymi na obszarach wysokiego ryzyka powodziowego, nabytymi lub przejętymi przez podmioty publiczne, stosowane we Francji, we włoskim regionie Piemont oraz w Stanach Zjednoczonych. Przykłady wybrano ze względu na ich związek z projektem, który przewiduje m.in. ustanowienie zakazu zabudowy nieruchomości nabytych przez Wody Polskie, wyłączenie ich z obrotu cywilnoprawnego oraz możliwość przekazania do zasobu nieruchomości Skarbu Państwa, a następnie, w określonych przypadkach, gminie. Porównanie ma charakter funkcjonalny, ponieważ analizowane systemy różnią się organizacją

⁸ Dodawany art. 258e Prawa wodnego.

⁹ Na podstawie art. 17-21 ustawy z dnia 9 maja 2025 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z usuwaniem skutków powodzi oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 680 oraz z 2026 r. poz. 445).

¹⁰ Dodawany art. 22 ust. 1a ustawy o gospodarce nieruchomościami.

¹¹ Na podstawie przepisów wymienionych wyżej w przypisie 9.

¹² Dodawany art. 40z ustawy powodziowej.

administracji, konstrukcją własności publicznej i zasadami finansowania wykupów. Uwzględniono przede wszystkim podmiot przejmujący nieruchomość, obowiązek usunięcia istniejącej zabudowy, sposób ograniczenia lub wyłączenia możliwości ponownej zabudowy, ujawnianie ograniczeń w rejestrach lub dokumentach planistycznych, dopuszczalne sposoby dalszego wykorzystania terenu, możliwość przekazania go innemu podmiotowi publicznemu, trwałość ograniczeń w razie zmiany właściciela lub podmiotu władającego nieruchomością oraz zasady finansowania utrzymania i sprawowania nadzoru.

We Francji nabywanie określonych nieruchomości narażonych na poważne zagrożenia naturalne może być finansowane z Funduszu Zapobiegania Poważnym Zagrożeniom Naturalnym (*Fonds de prévention des risques naturels majeurs*, FPRNM), zwanego także funduszem Barnier. Zgodnie z art. L.561-3 ust. 1 kodeksu ochrony środowiska¹³ fundusz może współfinansować m.in. polubowne nabycie ubezpieczonych nieruchomości narażonych na gwałtowne lub szybko narastające powódzie poważnie zagrażające życiu ludzi oraz finansuje odszkodowania związane z wywłaszczeniem nieruchomości na podstawie art. L.561-1¹⁴. Finansowaniem mogą być objęte również wydatki związane z ograniczeniem dostępu do zagrożonych terenów i przywróceniem ich do odpowiedniego stanu. Nieruchomość może zostać nabyta m.in. przez gminę, podmiot współpracy międzygminnej, państwo albo publiczną instytucję zajmującą się nabywaniem i czasowym gospodarowaniem nieruchomościami (*établissement public foncier*, EPF). Zgodnie z art. D.561-12-1 kodeksu ochrony środowiska¹⁵ warunkiem finansowania polubownego nabycia jest wyłączenie nabytego gruntu spod zabudowy w terminie trzech lat. Jeżeli właścicielem stała się jednostka samorządu terytorialnego, a warunek ten nie zostanie spełniony, jest ona zobowiązana zwrócić państwu otrzymane środki. Fundusz może pokrywać również koszty przywrócenia terenu do odpowiedniego stanu, ograniczenia dostępu i uniemożliwienia użytkowania nabytych nieruchomości. Przepisy nie ustanawiają obowiązku rozbioru każdego nabytego budynku ani odrębnego terminu jej przeprowadzenia. Oficjalny przewodnik dotyczący FPRNM¹⁶ wskazuje jednak, że należy podjąć działania uniemożliwiające ponowne użytkowanie nieruchomości, a rozbiora budynku powinna być każdorazowo rozważana jako jeden ze sposobów osiągnięcia tego celu. Koszty rozbioru i przywrócenia terenu do właściwego stanu mogą być finansowane z FPRNM. Na gruntach objętych środkami przewidzianymi w art. L.561-3 ust. 1 nie można wznosić nowych obiektów mogących powodować zagrożenie dla życia ludzi. Wyłączenie gruntu spod zabudowy może zostać utrwalone w sporządzanym przez państwo planie zapobiegania zagrożeniom naturalnym (*plan de prévention des risques naturels prévisibles*, PPRN) albo w lokalnych dokumentach planistycznych.

¹³ Code de l'environnement, Article L561-3, tekst w j. francuskim:

https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000048849379 [wszystkie źródła internetowe cytowane w niniejszej opinii zostały sprawdzone 20 VIII 2026 r.].

¹⁴ Code de l'environnement, Article L561-1, tekst w j. francuskim:

https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000048849397.

¹⁵ Code de l'environnement, Article D561-12-1, tekst w j. francuskim:

https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000052089819.

¹⁶ Guide relatif à la mobilisation du fonds de prévention des risques naturels majeurs (FPRNM), 2025, <https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/documents/Guide%20FPRNM%202025.pdf>.

PPRN określa obszary narażone na zagrożenia naturalne i może ustanawiać na nich zakazy lub ograniczenia zabudowy; po zatwierdzeniu stanowi wiążące publicznoprawne ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości i jest uwzględniany w lokalnym planowaniu przestrzennym. Oficjalny przewodnik zaleca ponadto oznaczanie w PPRN gruntów nabytych polubownie ze środków funduszu w sposób zapewniający zachowanie informacji o ich nabyciu i niedopuszczenie do ponownego zamieszkania. Jeżeli nieruchomość jest nabywana przez EPF, instytucja ta może czasowo utrzymywać ją w swoim zasobie, doprowadzić teren do odpowiedniego stanu, a następnie przekazać go właściwej gminie lub podmiotowi współpracy międzygminnej. Warunki takiego przekazania określa umowa zawierana z właściwą jednostką samorządu terytorialnego. Nieruchomość może następnie pozostać terenem niezabudowanym, a w określonych przypadkach zostać przeznaczona na funkcję publiczną, np. jako teren służący czasowemu rozlewaniu się wód powodziowych.

We Włoszech, w regionie Piemont, zasady prewencyjnej relokacji prywatnych budynków mieszkalnych z obszarów ryzyka powodziowego lub hydrogeologicznego określa uchwała Zarządu Regionu Piemont nr 8-2172 z 26 stycznia 2026 r.¹⁷. Akt został przyjęty m.in. na podstawie art. 67 ust. 6 dekretu ustawodawczego nr 152 z 3 kwietnia 2006 r.¹⁸, który przewiduje ustanawianie przez regiony środków służących m.in. przenoszeniu prywatnych budynków mieszkalnych poza obszary ryzyka. Środki te mogą obejmować koszty rozbiórki, a grunt pozostały po usunięciu zabudowy jest włączany do majątku gminy o szczególnym reżimie prawnym (*patrimonio indisponibile*). Regionalna procedura obejmuje prywatne budynki mieszkalne spełniające określone warunki dotyczące położenia i poziomu ryzyka. Ma ona zasadniczo charakter dobrowolny i obejmuje relokację mieszkańców poza obszar ryzyka oraz późniejszą rozbiórkę dotychczasowego budynku. Jeżeli jednak sprzeciw właściciela uniemożliwiałby realizację nadrzędnego interesu publicznego polegającego na zmniejszeniu ryzyka przez całkowite usunięcie zagrożonej zabudowy, gmina jest zobowiązana wszcząć postępowanie wywłaszczeniowe. Po otrzymaniu przewidzianego wsparcia właściciel ma obowiązek nieodpłatnie przenieść na gminę prawo własności dotychczasowego budynku wraz z objętymi procedurą powierzchniami przynależnymi i związanymi z nim zabudowaniami gospodarczymi. Grunt odpowiadający obrysowi budynku zostaje włączony do majątku gminy o szczególnym reżimie prawnym (*patrimonio indisponibile del Comune*), a przeniesienie własności jest ujawniane w rejestrze nieruchomości. Gmina nie przejmuje przy tym automatycznie całej działki; przyległe tereny mogą pozostać własnością prywatną, podlegając nadal ograniczeniom wynikającym z występującego ryzyka. Gmina ma obowiązek dokonać rozbiórki budynku możliwie

¹⁷ *Deliberazione della Giunta Regionale 26 gennaio 2026, n. 8-2172, Approvazione dei criteri regionali per la rilocalizzazione preventiva degli immobili privati ad uso residenziale ubicati in aree a rischio idraulico e idrogeologico*, wraz z Allegato A „Criteri regionali per la rilocalizzazione preventiva degli immobili privati ubicati in aree a rischio idraulico e idrogeologico”, tekst w j. włoskim: <https://www.regione.piemonte.it/web/temi/protezione-civile-difesa-suolo-opere-pubbliche/difesa-suolo/strumenti-per-difesa-suolo/approvati-nuovi-criteri-regionali-per-rilocalizzazione-preventiva-degli-immobili-privati-ad-uso>.

¹⁸ *Decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 – Norme in materia ambientale*, art. 67 ust. 6, tekst w j. włoskim: <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legislativo:2006-04-03;152>.

szybko, nie później jednak niż w ciągu 36 miesięcy od ujawnienia przeniesienia własności w rejestrze. Po rozbiórce grunt powinien zostać przywrócony do właściwego stanu i może być wykorzystywany wyłącznie w sposób zgodny z jego szczególnym statusem prawnym oraz z poziomem ryzyka powodziowego lub hydrogeologicznego. Może być również oddany byłemu właścicielowi do nieodpłatnego używania na cele niewymagające zabudowy, np. jako ogród, sad, warzywnik lub podwórze. Informacja o rozbiórce jest następnie uwzględniana w regionalnej bazie kartograficznej oraz przy kolejnej zmianie gminnego dokumentu planistycznego. Dalsze wykorzystanie terenu jest zatem ograniczone przez jego szczególny status majątkowy, uwarunkowania związane z ryzykiem oraz ustalenia dokumentów przestrzennych. Kryteria z 2026 r. dotyczą zasadniczo relokacji prewencyjnej. W odniesieniu do nieruchomości zniszczonych lub poważnie uszkodzonych wskutek konkretnej klęski stosowane są odrębne procedury i środki przyjmowane w związku z danym zdarzeniem.

W Stanach Zjednoczonych zasady nabywania i dalszego wykorzystywania nieruchomości zagrożonych powodzią przy wykorzystaniu środków Federalnej Agencji Zarządzania Kryzysowego (*Federal Emergency Management Agency*, FEMA) określa część 80 tytułu 44 Kodeksu Przepisów Federalnych (*Code of Federal Regulations*, 44 CFR Part 80¹⁹). Przepisy te nie tworzą ogólnego federalnego systemu wykupu wszystkich nieruchomości zagrożonych powodzią, lecz odnoszą się do wykupów realizowanych z wykorzystaniem federalnej pomocy FEMA. Regulacja dotyczy wykupów, których celem jest trwale przeznaczenie nabytych gruntów na tereny zasadniczo niezabudowane, służące zachowaniu naturalnych funkcji obszaru zalewowego. Nieruchomość nabywa uprawniony podmiot realizujący takie przedsięwzięcie, którym może być m.in. jednostka samorządu lokalnego, jednostka stanowa lub rząd plemienny; FEMA udziela federalnej pomocy finansowej i nadzoruje zgodność przedsięwzięcia z warunkami programu. Udział właściciela w wykupie jest dobrowolny. Jeżeli nie zgodzi się on na sprzedaż, nieruchomość nie może zostać przejęta w drodze wywłaszczenia w ramach tego rodzaju przedsięwzięcia finansowanego przez FEMA. Nabycie prowadzi natomiast do trwałej zmiany sposobu wykorzystania gruntu: zgodnie z § 80.11 i § 80.19 44 CFR nieruchomość musi być bezterminowo utrzymywana jako teren zasadniczo niezabudowany. Zgodnie z § 80.17 44 CFR istniejące budynki i inne obiekty, których pozostawienie byłoby niezgodne z takim przeznaczeniem nieruchomości, muszą zostać rozebrane albo przeniesione poza obszar zagrożenia zasadniczo w ciągu 90 dni od sfinalizowania transakcji. Po wykupie dopuszczalne są m.in. parki i otwarte tereny rekreacyjne, tereny przeznaczone do ochrony i gospodarowania mokradłami, rezerваты przyrody, uprawy lub pastwiska. Możliwość wznoszenia nowych obiektów jest znacznie ograniczona. Za zasadniczo niedopuszczalne uznaje się również m.in. wały, groble i mury przeciwpowodziowe, z wyjątkiem szczególnych przypadków wskazanych w przepisach federalnych. Ograniczenia dotyczące dalszego wykorzystania gruntu są ujawniane wraz z aktem własności i obowiązują

¹⁹ *Electronic Code of Federal Regulations, Title 44 – Emergency Management and Assistance, Part 80 – Property Acquisition and Relocation for Open Space*, w szczególności §§ 80.11, 80.17 i 80.19, tekst w j. angielskim: <https://www.ecfr.gov/current/title-44/chapter-I/subchapter-B/part-80>.

bezterminowo. Późniejsze przekazanie prawa do nieruchomości wymaga uprzedniej zgody FEMA i może nastąpić zasadniczo na rzecz innego podmiotu publicznego albo kwalifikowanej organizacji działającej na rzecz ochrony przyrody. Kolejny nabywca musi zaakceptować ustanowione wcześniej ograniczenia, które pozostają związane z nieruchomością także po zmianie właściciela. Przestrzeganie tych ograniczeń podlega okresowej kontroli także po nabyciu nieruchomości. Co trzy lata przeprowadzana jest kontrola nieruchomości, a do FEMA przekazywane jest potwierdzenie, że jest ona nadal wykorzystywana zgodnie z ustalonymi warunkami. W razie naruszenia możliwe jest nakazanie przywrócenia prawidłowego sposobu użytkowania oraz zastosowanie środków egzekucyjnych. Bieżące utrzymanie nieruchomości spoczywa na podmiocie posiadającym do niej prawo; część 80 tytułu 44 CFR nie przewiduje wprost odrębnego finansowania bieżących kosztów utrzymania nieruchomości po jej nabyciu.

V. Skutki prawne projektowanej ustawy

1.

Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie (dalej: Wody Polskie) jest państwową osobą prawną w rozumieniu art. 9 pkt 14 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych²⁰ (art. 239 ust. 1 Prawa wodnego). Wody Polskie wykonują zadania określone w przepisach Prawa wodnego (art. 240 ust. 1), obejmujące w szczególności zarządzanie zasobami wodnymi, ochronę przed powodzią i suszą, utrzymywanie wód i urządzeń wodnych, planowanie i realizację inwestycji w gospodarce wodnej oraz wykonywanie określonych praw właścicielskich Skarbu Państwa. W skład Wód Polskich wchodzi Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej, regionalne zarządy gospodarki wodnej, zarządy zlewni, nadzory wodne oraz Inspekcja Wodna (art. 239 ust. 3 i 3a Prawa wodnego). Organem Wód Polskich jest Prezes Wód Polskich, który kieruje ich działalnością i reprezentuje je na zewnątrz (art. 241 ust. 1 i 2 Prawa wodnego).

Regionalne zarządy gospodarki wodnej nie są odrębnymi osobami prawnymi, lecz jednostkami organizacyjnymi wchodzącymi w skład Wód Polskich. Art. 240 ust. 3 Prawa wodnego wskazuje zadania Wód Polskich wykonywane przez te jednostki. W zakresie gospodarowania mieniem Skarbu Państwa regionalne zarządy gospodarki wodnej wykonują prawa właścicielskie Skarbu Państwa wobec śródlądowych wód płynących i gruntów pokrytych tymi wodami oraz zawierają porozumienia, o których mowa w art. 213 ust. 1 i 3 Prawa wodnego (art. 240 ust. 3 pkt 9), a także reprezentują Skarb Państwa wobec mienia wymienionego w art. 258 ust. 1, 5, 7 i 8 Prawa wodnego (art. 240 ust. 3 pkt 11).

Artykuł 258 ust. 1, 5, 7 i 8 Prawa wodnego stanowi, że Wody Polskie zarówno reprezentują Skarb Państwa, jak i wykonują jego prawa właścielskie w stosunku do wskazanych wód i gruntów, natomiast art. 240 ust. 3 pkt 11 Prawa wodnego przypisuje regionalnym zarządom gospodarki wodnej reprezentowanie Skarbu Państwa.

²⁰ Dz. U. z 2025 r. poz. 1483, ze zm.

Zgodnie z art. 258 ust. 1 Prawa wodnego Wody Polskie reprezentują Skarb Państwa oraz wykonują jego prawa właścicielskie wobec śródlądowych wód płynących i wód podziemnych, o których mowa w art. 212 ust. 1 pkt 1, oraz gruntów pokrytych śródlądowymi wodami płynącymi. Artykuł 258 ust. 5 Prawa wodnego obejmuje stanowiące własność Skarbu Państwa nieruchomości gruntowe położone w międzywalu, nieruchomości pod wałami przeciwpowodziowymi oraz wały przeciwpowodziowe przyległe do śródlądowych wód płynących, a także znajdujące się na tych nieruchomościach budynki, budowle i inne urządzenia służące realizacji zadań określonych w ustawie.

Artykuł 258 ust. 7 Prawa wodnego obejmuje natomiast inne nieruchomości stanowiące własność Skarbu Państwa, w tym nieruchomości gruntowe związane z gospodarką wodną wraz ze znajdującymi się na nich budynkami, budowlami, urządzeniami i lokalami, inne nieruchomości służące realizacji zadań określonych w Prawie wodnym oraz nieruchomości położone na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią, nabyte na podstawie art. 258a ust. 1 Prawa wodnego albo art. 17-21 ustawy z dnia 9 maja 2025 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z usuwaniem skutków powodzi oraz niektórych innych ustaw²¹ (dalej: ustawa z 9 maja 2025 r.). Z kolei art. 258 ust. 8 Prawa wodnego obejmuje określone urządzenia wodne stanowiące własność Skarbu Państwa, posadowione na gruntach pokrytych śródlądowymi wodami płynącymi oraz na gruntach, o których mowa w art. 218 ust. 3 Prawa wodnego.

Wodom Polskim nie przysługuje wobec wskazanych wyżej składników majątkowych odrębne prawo rzeczowe, takie jak własność, użytkowanie albo użytkowanie wieczyste, ani trwałe zarząd w rozumieniu ustawy o gospodarce nieruchomościami. Podstawę reprezentowania Skarbu Państwa i wykonywania jego praw właścicielskich stanowią bezpośrednio przepisy art. 258 i n. Prawa wodnego. Należy zatem odróżnić mienie własne Wód Polskich od mienia stanowiącego własność Skarbu Państwa, wobec którego Wodom Polskim oraz jego konkretnym jednostkom organizacyjnym, tj. regionalnym zarządom gospodarki wodnej, powierzono wykonywanie uprawnień właścicielskich Skarbu Państwa. Powierzenie tego zadania Wodom Polskim w ujęciu doktrynalnym można traktować jako zlecenie zadania administracji rządowej strukturze stojącej na zewnątrz ogólnego aparatu administracji rządowej²². Jest to wyjątek od ogólnej zasady z art. 11 ust. 1 u.g.n., zgodnie z którą to starosta reprezentuje Skarb Państwa w sprawach gospodarowania nieruchomościami, wykonując zadanie z zakresu administracji rządowej. Prawo wodne stanowi zatem regulację szczególną wobec art. 11 ust. 1 u.g.n., powierzając Wodom Polskim reprezentowanie Skarbu Państwa i wykonywanie jego praw właścicielskich wobec określonych kategorii mienia, przy czym art. 240 ust. 3 pkt 9 i 11 wskazuje regionalne zarządy gospodarki wodnej jako jednostki organizacyjne wykonujące poszczególne elementy tych zadań.

²¹ Dz. U. poz. 1402, ze zm.

²² Więcej na temat przekazywania zadań publicznych podmiotom spoza aparatu administracji publicznej M. Stahl [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *Podmioty administrujące. System Prawa Administracyjnego. Tom 6*, Warszawa 2011, s. 538-539.

Przepisy art. 258 Prawa wodnego nie prowadzą do wyłączenia własności Skarbu Państwa, lecz również nie prowadzi do utworzenia odrębnego „zasobu nieruchomości Wód Polskich”. Zgodnie z art. 21 u.g.n. do ogólnego zasobu nieruchomości Skarbu Państwa należą nieruchomości stanowiące jego własność, które nie zostały oddane w użytkowanie wieczyste, oraz nieruchomości będące przedmiotem użytkowania wieczystego Skarbu Państwa. Przynależność nieruchomości do tego zasobu wynika zatem zasadniczo z tytułu prawnego, a nie z tego, który organ albo podmiot wykonuje wobec niej prawa właścicielskie Skarbu Państwa. Samo powierzenie Wodom Polskim reprezentowania Skarbu Państwa lub wykonywania jego praw właścicielskich nie powoduje więc wyłączenia nieruchomości z ogólnego zasobu nieruchomości Skarbu Państwa. Natomiast wyjątki od tej zasady określa art. 21a u.g.n.

Zgodnie z art. 21a u.g.n. do ogólnego zasobu nieruchomości Skarbu Państwa nie wchodzi:

- 1) grunty pokryte śródlądowymi wodami płynącymi w rozumieniu przepisów Prawa wodnego oraz stanowiące własność Skarbu Państwa urządzenia wodne lub ich części oraz budowle i ich części, o których mowa w art. 216 ust. 5 Prawa wodnego;
- 2) grunty zabudowane urządzeniami wodnymi znajdujące się poza linią brzegu oraz urządzenia wodne lub ich części stanowiące własność Skarbu Państwa, wobec których prawa właścicielskie wykonują podmioty, o których mowa w art. 212 ust. 1 Prawa wodnego, a więc m.in. Wody Polskie.

Wyłączenie powyższych składników majątkowych z ogólnego zasobu nieruchomości Skarbu Państwa następuje bezpośrednio z mocy ustawy i względem tego mienia art. 218 ust. 1 i 3 Prawa wodnego ustanawia dwa szczególne zasoby Skarbu Państwa, do których nie stosuje się przepisów u.g.n. Pierwszy obejmuje grunty pokryte śródlądowymi wodami płynącymi stanowiącymi własność Skarbu Państwa (art. 218 ust. 1 Prawa wodnego). Drugi obejmuje grunty zabudowane urządzeniami wodnymi znajdujące się poza linią brzegu oraz urządzenia wodne lub ich części stanowiące własność Skarbu Państwa, o ile względem nich prawa właścicielskie wykonują podmioty wymienione w art. 212 ust. 1 Prawa wodnego (art. 218 ust. 3 Prawa wodnego). Przejście mienia do tych zasobów i jego wykreślenie z zasobów stwierdza, w drodze decyzji, właściwy starosta wykonujący zadanie z zakresu administracji rządowej (art. 218 ust. 2 i 4 Prawa wodnego).

Wobec składników należących do tych szczególnych zasobów nieruchomości Skarbu Państwa uprawnienia właścicielskie Skarbu Państwa wykonują Wody Polskie w zakresie wynikającym z art. 212, art. 216 oraz art. 258 Prawa wodnego. Zasoby te jednak również stanowią własność Skarbu Państwa, a nie Wód Polskich. Natomiast samo powierzenie Wodom Polskim wykonywania praw właścicielskich wobec innego rodzaju nieruchomości wymienionych w art. 258 ust. 7 Prawa wodnego nie prowadzi automatycznie do utworzenia kolejnego szczególnego zasobu nieruchomości Skarbu Państwa. Art. 218 ust. 1 i 3 Prawa wodnego prowadzą do wyodrębnienia szczególnych zasobów nieruchomości Skarbu

Państwa albo – w zależności od przyjętej wykładni – jednego szczególnego zasobu nieruchomości związanych z gospodarką wodną²³.

Artykuł 258 ust. 7 Prawa wodnego obejmuje szeroką i niejednorodną grupę nieruchomości. Część nieruchomości i urządzeń objętych art. 258 ust. 7 Prawa wodnego może należeć do zasobu z art. 218 ust. 3, jeżeli są to grunty znajdujące się poza linią brzegu i urządzenia wodne Skarbu Państwa. Nie należą natomiast do tego szczególnego zasobu grunty związane z gospodarką wodną, które nie spełniają przesłanek z art. 218 ust. 1 albo 3 Prawa wodnego. Poza szczególnymi zasobami z art. 218 ust. 1 i 3 Prawa wodnego pozostają co do zasady również nieruchomości położone na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią, nabyte na podstawie art. 258a ust. 1 Prawa wodnego albo art. 17-21 ustawy z dnia 9 maja 2025 r. Samo nabycie takiej nieruchomości w imieniu i na rzecz Skarbu Państwa oraz powierzenie Wodom Polskim wykonywania wobec niej praw właścicielskich nie prowadzi do utworzenia kolejnego szczególnego zasobu. Jeżeli nieruchomość nie jest objęta wyłączeniem wynikającym z art. 21a u.g.n., należy ona co do zasady do ogólnego zasobu nieruchomości Skarbu Państwa, zgodnie z art. 21 u.g.n., mimo że prawa właścicielskie wykonują wobec niej Wody Polskie.

W związku z powyższym podstawowym problemem projektu jest objęcie jednym mechanizmem nieruchomości podlegających różnym reżimom prawnym. Część z nich może już należeć do ogólnego zasobu nieruchomości Skarbu Państwa, pozostając jednocześnie w szczególnym gospodarowaniu Wód Polskich. Inne mogą należeć do szczególnych zasobów określonych w art. 218 ust. 1 i 3 Prawa wodnego w zw. z art. 21a u.g.n., z których wykreślenie wymaga decyzji wydanej na podstawie art. 218 ust. 2 albo 4 Prawa wodnego. Projektowany art. 258d Prawa wodnego opiera się natomiast na jednolitej konstrukcji „przenoszenia do zasobu nieruchomości Skarbu Państwa” nieruchomości, wobec których Wody Polskie wykonują prawa właścicielskie.

W odniesieniu do nieruchomości należących już do ogólnego zasobu nieruchomości Skarbu Państwa czynność „przenoszenia” jest zbędna. Nieruchomości te należą do zasobu z mocy prawa i nie mogą zostać ponownie przeniesione do kategorii, do której już zostały prawnie zaliczone. Rzeczywistym skutkiem powinno być w takim przypadku ustanie wykonywania przez Wody Polskie określonych kompetencji właścicielskich i przejęcie gospodarowania nieruchomością przez starostę. W odniesieniu do mienia wyłączonego z ogólnego zasobu na podstawie art. 21a u.g.n. projektowany mechanizm nie jest natomiast wystarczający do „przełamania” ustawowego wyłączenia z ogólnego zasobu nieruchomości Skarbu Państwa. Protokół zdawczo-odbiorczy podpisany przez Wody Polskie i starostę nie może uchylić ustawowego wyłączenia nieruchomości z tego zasobu. Dopóki grunt, urządzenie albo budowla spełnia przesłanki określone

²³ Tak E. Klat-Górska, której zdaniem wejście w życie ustawy – Prawo wodne z początkiem 2018 r. doprowadziło do utworzenia odrębnego zasobu nieruchomości Skarbu Państwa – zob. E. Klat-Górska [w:] A. Bródka, A. Nikiforów, J. Wilk, E. Klat-Górska, *Gospodarka nieruchomościami. Komentarz*, Warszawa 2024, komentarz do art. 21, punkt 5, akapit 6. Podobne stanowisko wyrażono w wyroku WSA we Wrocławiu z 7 XII2023 r., sygn. akt II SA/Wr 340/23, LEX nr 3652799, w którym przyjęto, że w polskim systemie prawnym istnieją dwa zasoby nieruchomości Skarbu Państwa: pierwszy z nich, określony jako „ogólny” ma wynikać z art. 21 u.g.n., a drugi z art. 21a u.g.n.

w art. 21a u.g.n., pozostaje poza ogólnym zasobem nieruchomości Skarbu Państwa. Poza tym w przypadku mienia należącego do szczególnych zasobów określonych w art. 218 ust. 1 i 3 Prawa wodnego aktualny pozostaje wymóg wykreślenia ze szczególnego zasobu nieruchomości Skarbu Państwa w drodze decyzji starosty wydanej na podstawie art. 218 ust. 2 albo 4 Prawa wodnego.

Projekt nie uwzględnia zatem, że art. 21 i 21a u.g.n. i art. 218 Prawa wodnego ustawowo określają przynależność mienia do poszczególnych zasobów Skarbu Państwa. Projekt powinien wyraźnie rozróżniać przekazanie staroście gospodarowania nieruchomością należącą już do ogólnego zasobu nieruchomości Skarbu Państwa od wykreślenia mienia ze szczególnych zasobów nieruchomości Skarbu Państwa związanych z gospodarką wodną. W pierwszym przypadku chodzi o zmianę podmiotu wykonującego wobec nieruchomości uprawnienia właścicielskie Skarbu Państwa. W drugim przypadku zamierzonego skutku nie można osiągnąć bez uwzględnienia treści art. 21a u.g.n. oraz art. 218 Prawa wodnego.

Konieczne jest jednoznaczne wskazanie zdarzenia, z którym ustawa wiąże zmianę podmiotu gospodarującego nieruchomością. Może to być skutek następujący bezpośrednio z ustawy albo z ostatecznej decyzji właściwego organu, jeżeli ustawa wyraźnie nada takiej decyzji skutek materialnoprawny. Natomiast protokół zdawczo-odbiorczy powinien przede wszystkim dokumentować faktyczne wydanie nieruchomości oraz przekazanie dokumentacji, umów i informacji o toczących się postępowaniach. Teoretycznie jego podpisanie może stanowić formalną podstawę ujawnienia zmiany podmiotu reprezentującego Skarb Państwa w księdze wieczystej, ale wtedy, gdy ustawa wyraźnie z jego podpisaniem wiąże ten skutek materialnoprawny.

Tymczasem projektowany art. 258d ust. 2-6 Prawa wodnego przewiduje, że na podstawie protokołu zdawczo-odbiorczego podpisanego przez Wody Polskie i właściwego starostę następuje „przekazanie” nieruchomości, a nie „przeniesienie do zasobu” nieruchomości, z czego zdaje się wynikać, że dokumentuje on faktyczne wydanie nieruchomości. W związku z tym nie wiadomo, czy protokół ma dokumentować wcześniejszą zmianę podmiotu wykonującego prawa właścicielskie Skarbu Państwa, poprzedzać taką zmianę, czy też samodzielnie wywoływać skutek materialnoprawny. Nie wiadomo, czy skutek ten następuje z chwilą podpisania protokołu, w terminie w nim wskazanym, z dniem wygaśnięcia decyzji, o których mowa w art. 258 ust. 10 lub art. 528 ust. 6 Prawa wodnego, w ramach projektowanej procedury z art. 258e projektu, czy dopiero po dokonaniu wpisu w księdze wieczystej, o czym mowa w projektowanym art. 258d ust. 5.

Projektowany art. 258d ust. 5 Prawa wodnego stanowi, że protokół zdawczo-odbiorczy ma być podstawą wpisu lub założenia księgi wieczystej, natomiast projektowany art. 258e ust. 3 wskazuje decyzję wojewody jako podstawę przeniesienia nieruchomości do ogólnego zasobu nieruchomości Skarbu Państwa. Projekt powinien wybrać spójny model i wskazać jedno zdarzenie prawne wywołujące zmianę sposobu gospodarowania nieruchomością, a następnie określić dokument stanowiący podstawę odpowiedniego wpisu w księdze wieczystej.

Niejasna jest relacja między podpisaniem protokołu, o którym mowa w projektowanym art. 258d Prawa wodnego, a stwierdzeniem przez wojewodę,

na podstawie projektowanego art. 258e, wygaśnięcia decyzji wydanych na podstawie art. 258 ust. 10 albo art. 528 ust. 6 Prawa wodnego. Projekt nie przesądza, że decyzja wojewody stwierdzająca wygaśnięcie wcześniejszej decyzji, o której mowa w projektowanym art. 258e Prawa wodnego ma jedynie deklaratoryjnie usuwać z obrotu decyzję, która z uwagi na wcześniejsze zdarzenie prawne stała się bezprzedmiotową.

Brak jednoznacznego określenia chwili zmiany podmiotu gospodarującego nieruchomościami Skarbu Państwa może prowadzić do sporów dotyczących odpowiedzialności za nieruchomość, ponoszenia kosztów ich utrzymania, pobierania pożytków, wykonywania umów oraz udziału w postępowaniach sądowych i administracyjnych. Projektowane przepisy powinny ustanawiać jeden przejrzysty mechanizm zmiany podmiotu gospodarującego mieniem Skarbu Państwa i określać jasno chwilę ustania uprawnień Wód Polskich wynikających z art. 258 Prawa wodnego, przejęcie reprezentowania Skarbu Państwa i gospodarowania nieruchomością przez starostę oraz skutki tej zmiany dla wpisów w księgach wieczystych, obowiązujących umów i trwających postępowań.

Niejasne są również warunki sporządzenia protokołu z projektowanego art. 258d Prawa wodnego. Projekt stanowi, że termin jego podpisania wyznaczają Wody Polskie, lecz nie określa obowiązku starosty przystąpienia do procedury ani skutków odmowy podpisania dokumentu. Nie jest jasne, czy protokół podpisuje Prezes Wód Polskich, który zasadniczo reprezentuje Wody Polskie (art. 241 ust. 2 Prawa wodnego), czy też dyrektor regionalnego zarządu gospodarki wodnej w związku z art. 240 ust. 3 pkt 11 Prawa wodnego. Nie przewidziano również trybu rozstrzygania ewentualnych sporów związanych z czynnościami podpisania protokołu, np. dotyczącymi przekazania dokumentów czy informacji o istotnych postępowaniach.

W związku z powyższym można zauważyć, że projektowana zmiana art. 240 ust. 3 Prawa wodnego zakłada dodanie pkt 11a, zgodnie z którym regionalne zarządy gospodarki wodnej mają wykonywać czynności określone w projektowanych art. 258d ust. 1 i 2 oraz art. 258e ust. 1. Przepis ten może pełnić funkcję porządkującą przez jednoznaczne wskazanie, że nowe procedury prowadzą regionalne zarządy gospodarki wodnej Wód Polskich. Powstaje jednak wątpliwość, czy jest on potrzebny, skoro regionalne zarząd gospodarki wodnej na podstawie art. 240 ust. 3 pkt 11 Prawa wodnego reprezentują Skarb Państwa wobec mienia, o którym mowa w art. 258 ust. 1, 5, 7 i 8 tej ustawy. Zgodnie z Zasadami techniki prawodawczej²⁴ (dalej: ZTP) trzeba unikać powtarzania przepisów i redagować je w sposób zwięzły i syntetyczny (§ 4 ust. 1 i § 5 pkt 1). Z drugiej jednak strony można mieć wątpliwości, czy projektowany art. 240 ust. 3 pkt 11 Prawa wodnego nie zawęży kompetencji regionalnych zarządów gospodarki wodnej, jeśli nie obejmuje się jego treścią wszystkich czynności przewidzianych w projektowanych przepisach, np. czynności określenia terminu podpisania protokołu z art. 258d ust. 4 Prawa wodnego.

²⁴ Załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, Dz. U. z 2026 r. poz. 300.

Projektowane art. 258d ust. 1 i art. 258e ust. 1 Prawa wodnego uzależniają zastosowanie nowych mechanizmów od uznania, że nieruchomości stała się zbędna do realizacji ustawowych zadań Wód Polskich. Projekt nie definiuje jednak „zbędności” ani nie określa kryteriów jej oceny. Nie jest jasne, czy uznaniu Wód Polskich zostaje pozostawiona kwestia, która nieruchomości jest zbędna, a co za tym idzie starosta ma obowiązek przestąpić do podpisania protokołu, o którym mowa w projektowanym art. 258d ust. 2. W postępowaniu w projektowanym art. 258e to wojewoda ma rozstrzygać o wygaśnięciu decyzji ze względu na zbędność nieruchomości, lecz nie wiadomo, czy wojewoda ma badać tę przesłankę, ani też jaki wpływ na przekazanie ma odmowa stwierdzenia wygaśnięcia decyzji.

Brak obiektywnych kryteriów zbędności stwarza ryzyko niejednolitego stosowania ustawy i pozostawienia uznaniu Wód Polskich decyzji odnośnie do mienia Skarbu Państwa pozostającego w ich gospodarowaniu. Z kolei przejęcie nieruchomości przez starostów oznacza przejęcie obowiązków dotyczących ewidencji, wyceny i zabezpieczenia nieruchomości, wykonywania i obsługi umów, windykacji oraz prowadzenia postępowań sądowych i administracyjnych na podstawie art. 23 u.g.n. W tym kontekście nieprzekonujące jest stwierdzenie, że projekt nie wywoła skutków finansowych. Również w toku konsultacji społecznych zwrócono uwagę, że przekazywanie nieruchomości do zasobu Skarbu Państwa, a następnie możliwość ich dalszego przekazywania jednostkom samorządu terytorialnego może wpływać na sposób zagospodarowania terenów, lokalne dochody gmin, koszty utrzymania infrastruktury oraz przyszłe wydatki związane z ochroną przeciwpowodziową i adaptacją do zmian klimatu²⁵.

Na gruncie projektowanego art. 258e ust. 1 Prawa wodnego wątpliwe jest odwołanie się do przesłanki bezprzedmiotowości z art. 162 § 1 pkt 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego²⁶ (dalej: k.p.a.). Bezprzedmiotowość zachodzi w razie ustania któregośkolwiek z elementów konstrukcyjnych stosunku prawnego, który decyzja określiła, ustaliła albo zmodyfikowała²⁷. Sama okoliczność, że nieruchomości stała się zbędna do realizacji zadań Wód Polskich, nie oznacza, że historyczna decyzja potwierdzająca wykonywanie praw właścicielskich przez Wody Polskie była czy jest bezprzedmiotowa.

Projektowane art. 258c Prawa wodnego oraz art. 40z ust. 1 ustaw powodziowej (odpowiednio art. 1 i art. 3 projektu) ustanawiają zakazy zabudowy nieruchomości nabytych przez Wody Polskie. Regulacje te powielają jednak obowiązujący art. 175a Prawa wodnego, który obejmuje zarówno nieruchomości nabyte na podstawie art. 258a ust. 1 Prawa wodnego, jak i nieruchomości wykupione na podstawie art. 17-21 ustawy z dnia 9 maja 2025 r. Art. 175a Prawa wodnego reguluje tę materię bardziej szczegółowo, a jego ust. 2 i 3 przewidują szerszy zakres wyjątków niż przepisy projektowane. Równoległe obowiązywanie projektowanych z obowiązującymi regulacjami może prowadzić do kolizji norm,

²⁵ ID ankiety: 181893.

²⁶ Dz. U. z 2025 r. poz. 1691.

²⁷ J. Wegner [w:] Z. Kmiecik, M. Wojtuń, J. Wegner, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2023, komentarz do art. 162, punkt 2, akapit 2.

np. uzyskanie decyzji o zwolnieniu z zakazu na podstawie art. 175a ust. 3 Prawa wodnego może nie być traktowane jako zwolnienie z zakazów projektowanych w art. 258c Prawa wodnego albo art. 40z ust. 1 ustawy powodziowej.

Projektowany art. 40z ust. 2 ustawy powodziowej stanowi, że nieruchomości wykupione przez Wody Polskie na podstawie art. 17-21 ustawy z dnia 9 maja 2025 r. nie podlegają obrotowi cywilnoprawnemu. Przepis nie określa jednak zakresu tego zakazu ani czasu jego obowiązywania. Pojęcie obrotu cywilnoprawnego może obejmować nie tylko sprzedaż, zamianę i darowiznę, lecz także najem, dzierżawę, użyczenie oraz ustanawianie ograniczonych praw rzeczowych. Tak szeroki zakaz mógłby utrudniać zwykłe gospodarowanie nieruchomościami. Projekt nie przewiduje wygaśnięcia zakazu po przejęciu gospodarowania nieruchomością przez starostę. Nie wiadomo, w jaki sposób – pomimo zakazu obrotu – nieruchomości te miałyby być następnie przekazywane gminom w drodze darowizny na podstawie projektowanego art. 22 ust. 1a u.g.n. (art. 2 projektu) Projektowany art. 40z ust. 2 ustawy powodziowej pozostaje więc w bezpośredniej kolizji z mechanizmem darowizny.

Zakaz obrotu cywilnoprawnego nie jest konieczny do utrzymania zakazu zabudowy. Ograniczenie sposobu zagospodarowania nieruchomości może obowiązywać niezależnie od osoby właściciela. Jeżeli celem Wnioskodawców jest zabezpieczenie terenów przed ponowną zabudową lub zachowanie ich funkcji przeciwpowodziowej, wystarczającym i bardziej proporcjonalnym rozwiązaniem byłoby pozostawienie zakazu zabudowy wynikającego z art. 175a ust. 1 Prawa wodnego.

Projektowany art. 22 ust. 1a u.g.n. (art. 2 projektu) przewiduje przekazanie gminie, na jej wniosek i w drodze darowizny, nieruchomości wykupionych przez Wody Polskie na podstawie art. 17–21 ustawy z dnia 9 maja 2025 r., a następnie przekazanych do zasobu nieruchomości Skarbu Państwa na podstawie projektowanego art. 40z ust. 3 ustawy powodziowej. Przesłanką darowizny ma być „ważny interes gminy”, a jej cel ma zostać określony w umowie. Jednak art. 13 ust. 2 i 2a u.g.n. już obecnie dopuszcza darowiznę nieruchomości Skarbu Państwa na rzecz jednostki samorządu terytorialnego, dokonywaną przez starostę za zgodą wojewody. Nadto, obecny art. 22 u.g.n. reguluje szczególny przypadek darowizny i przewiduje odwołanie darowizny w razie niewykorzystania nieruchomości na określony cel. Projekt nie wyjaśnia, czy projektowany art. 22 ust. 1a u.g.n. ma jedynie ułatwić dokonanie darowizny, czy ustanowić obowiązek przekazania nieruchomości gminie w drodze darowizny, co sugeruje sformułowanie „przekazuje się gminie”. Nie określa także relacji tego obowiązku do wymaganej na podstawie art. 13 ust. 2a u.g.n. zgody wojewody.

Projekt zdaje się przewidywać co najmniej dwa konkurencyjne mechanizmy przekazywania nieruchomości pozostających w gospodarowaniu Wód Polskich. Pierwszy wynika z projektowanego art. 258d Prawa wodnego (art. 1 projektu), przy czym art. 258e ust. 3 niejasno wskazuje decyzję wojewody jako dodatkową podstawę przeniesienia. Drugi mechanizm wynika z projektowanego art. 40z ust. 3 i 4 ustawy powodziowej (art. 3 projektu). Relacja między nimi nie została dookreślona.

Projektowany art. 258d ust. 1 Prawa wodnego ma obejmować wszystkie nieruchomości, wobec których Wody Polskie wykonują prawa właścicielskie Skarbu Państwa i które stały się zbędne do realizacji ich zadań ustawowych. Do tej kategorii należą również nieruchomości wykupione na podstawie art. 17-21 ustawy z dnia 9 maja 2025 r., ponieważ Wody Polskie wykonują wobec nich prawa właścicielskie na podstawie art. 258 ust. 7 pkt 2 lit. b Prawa wodnego. Nie ma zatem potrzeby ustanawiania dla tych nieruchomości odrębnej podstawy przekazania w art. 40z ust. 3 ustawy powodziowej, chyba że Wnioskodawcy wyraźnie uzasadnią szczególny reżim. Mechanizmy różnią się przy tym przesłankami materialnoprawnymi. Projektowany art. 258d ust. 1 oraz art. 258e ust. 1 Prawa wodnego wymagają, aby nieruchomość stała się zbędna do realizacji ustawowych zadań Wód Polskich, natomiast projektowany art. 40z ust. 3 ustawy powodziowej nie ustanawia takiej przesłanki. Na tej podstawie Wody Polskie mogłyby zatem przekazać również nieruchomość nadal potrzebną do wykonywania ich zadań. Brak uzasadnienia dla takiego zróżnicowania.

Nie wiadomo również, dlaczego projektowany art. 40z ust. 4 ustawy powodziowej nakazuje jedynie odpowiednie stosowanie art. 258d ust. 2-6 Prawa wodnego oraz dlaczego zakres projektowanego art. 22 ust. 1a u.g.n. (art. 2 projektu) ograniczono do nieruchomości przekazanych na podstawie art. 40z ust. 3 ustawy powodziowej. Z projektu wynika, że tylko nieruchomości przekazane w tym trybie mogłyby zostać darowane gminie na projektowanej podstawie.

Projekt powinien ustanawiać jeden mechanizm zmiany podmiotu gospodarującego nieruchomościami Skarbu Państwa pozostającymi dotychczas w gospodarowaniu Wód Polskich. Jeżeli nieruchomości wykupione na podstawie ustawy z dnia 9 maja 2025 r. mają podlegać odmiennej regulacji, różnice powinny być wyraźnie uzasadnione i ograniczone do kwestii rzeczywiście wymagających regulacji szczególnej. W przeciwnym razie powstaje ryzyko arbitralnego różnicowania sposobu postępowania z nieruchomościami o zbliżonym statusie. W tym przypadku proponuje się dwa merytorycznie zbliżone mechanizmy w dwóch ustawach: Prawie wodnym oraz ustawie powodziowej, a zgodnie z art. 23 ust. 3 ZTP obowiązuje zasada bliskości regulacji; jeżeli od któregoś z elementów przepisu szczegółowego przewiduje się wyjątki lub któryś z elementów tego przepisu wymaga uściślenia, przepis formułujący wyjątki lub uściślenia zamieszcza się bezpośrednio po danym przepisie szczegółowym.

Projekt nie zawiera odpowiednich przepisów przejściowych. Projektowany art. 40z ustawy powodziowej ma objąć nieruchomości nabyte na podstawie art. 17-21 ustawy z dnia 9 maja 2025 r. zakazem zabudowy i wyłączyć z obrotu cywilnoprawnego niezależnie od chwili nabycia. Ustawodawca powinien jednoznacznie określić wpływ nowych ograniczeń na istniejące umowy oraz prawa osób trzecich.

Projekt budzi również zastrzeżenia z punktu widzenia Zasad techniki prawodawczej (ZTP). Projekt narusza wynikające z § 5 ZTP wymaganie jasnego i jednoznacznego wyrażania intencji prawodawcy, ponieważ przewiduje konkurencyjne mechanizmy i różne podstawy przekazywania nieruchomości. Z projektowanego art. 258d ust. 2 Prawa wodnego wynika, że przekazanie

następuje na podstawie protokołu, natomiast projektowany art. 258e ust. 3 sugeruje, że podstawę przeniesienia stanowi decyzja wojewody. Projektowany art. 258d ust. 6 Prawa wodnego powtarza obowiązujący art. 258 ust. 13 Prawa wodnego, zgodnie z którym wpis w księdze wieczystej i założenie księgi wieczystej są wolne od opłat. Jest to zbędne powtórzenie sprzeczne z § 4 ust. 1 ZTP. Analogiczny problem dotyczy projektowanego art. 258c Prawa wodnego i art. 40z ust. 1 ustawy powodziowej, ponieważ zakazy zabudowy nieruchomości nabytych na podstawie art. 258a Prawa wodnego oraz art. 17–21 ustawy z dnia 9 maja 2025 r. wynikają już z art. 175a Prawa wodnego. W projektowanym art. 258d Prawa wodnego połączono przepisy o różnym charakterze: materialnoprawną przesłankę zbędności nieruchomości, uprawnienie Wód Polskich, procedurę podpisania protokołu, wymagania dokumentacyjne, skutki wieczystoksięgowe oraz zwolnienie od opłat. Konstrukcja ta utrudnia ustalenie, który przepis wywołuje skutek materialnoprawny, a który jedynie reguluje wykonanie wcześniejszego rozstrzygnięcia. Zgodnie z § 5 pkt 1 i 2 ZTP należy jednoznacznie wyrażać intencje prawodawcy, redagować przepisy w sposób zwięzły, syntetyczny i zrozumiały dla adresatów. Stosownie do § 55 ust. 1 i 4 ZTP każdą samodzielną myśl powinno się ujmować w odrębny artykuł, a przy jasnym powiązaniu treściowym można zespół zdań ująć w jednym artykule podzielonym na ustępy. Projektowany art. 40z ustawy powodziowej ma zostać dodany na końcu rozdziału 2 tej ustawy, bezpośrednio po art. 40y dotyczącym zawieszenia zajęć w warsztacie terapii zajęciowej. Regulacja trwałego statusu nieruchomości, zakazu obrotu oraz przekazywania ich do zasobu Skarbu Państwa nie pozostaje w bezpośrednim związku tematycznym z poprzedzającymi przepisami. Właściwsze byłoby kompleksowe uregulowanie tej materii w Prawie wodnym albo wydzielenie jej w odrębnej jednostce systematyzacyjnej ustawy powodziowej. W końcu wątpliwości można mieć do sformułowania, zgodnie z którym protokół „podpisują Wody Polskie” i Wody Polskie wyznaczają termin podpisania protokołu zdawczo-odbiorczego (projektowany art. 258d ust. 2 i 4 Prawa wodnego). Skoro art. 240 ust. 3 pkt 11a Prawa Wodnego przypisuje wykonywanie tego rodzaju czynności regionalnym zarządom gospodarki wodnej Wód Polskich, to powinno się raczej wskazywać Wody Polskie działające przez właściwy regionalny zarząd gospodarki wodnej albo regionalny zarząd gospodarki wodnej właściwy w tego rodzaju sprawach.

Projekt był przedmiotem analiz Biura Ekspertyz i Oceny Skutków Regulacji Kancelarii Sejmu (BEOS) dotyczących zgodności z prawem Unii Europejskiej²⁸. Projekt był także przedmiotem analizy BEOS w trybie art. 95a ust. 3 regulaminu Sejmu²⁹.

²⁸ *Opinia w sprawie zgodności z prawem Unii Europejskiej poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo wodne, ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z usuwaniem skutków powodzi (przedstawiciele wnioskodawców: poseł Dorota Niedziela oraz poseł Marek Sawicki), opinia BEOS z 15 VII 2026 r., BEOS-WPEiM-1707/26.*

²⁹ *Opinia w sprawie stwierdzenia, czy poselski projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo wodne, ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z usuwaniem skutków powodzi (przedstawiciele wnioskodawców: poseł Dorota Niedziela oraz poseł Marek Sawicki) jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej w rozumieniu art. 95a Regulaminu Sejmu, opinia BEOS z 15 VII 2026 r., BEOS-WPEiM-1708/26.*

2.

Opiniowany projekt nie dotyczy zagadnień unormowanych w Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (EKPC).

VI. Skutki społeczne projektowanej ustawy

A. Podmioty, na które wpływa projekt:

1. Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie;
2. Skarb Państwa;
3. Wojewodowie: 16 wojewodów;
4. Gminy: 2 479³⁰.

Projekt będzie oddziaływał przede wszystkim na Wody Polskie, jako podmiot zarządzający nieruchomościami, których dotyczyć będzie opiniowana regulacja. Wojewodowie zostaną obciążeni prowadzeniem postępowań związanych ze zmianą sposobu wykorzystania nieruchomości. Skarb Państwa i gminy będą objęte oddziaływaniem jako strony przekształceń własnościowych wspomnianych nieruchomości. Liczba gmin, która będzie bezpośrednio objęta oddziaływaniem projektu, nie jest możliwa do ustalenia na obecnym etapie i będzie zależała od stopnia wykorzystywania uregulowanych w projekcie rozwiązań.

B. Wpływ na społeczeństwo

Przy projektowaniu regulacji, które dotyczą zarządzania nieruchomościami położonymi na terenach zalewowych, powinno brać się pod uwagę potrzebę elastyczności władz publicznych w zakresie tworzenia ochrony przeciwpowodziowej, umożliwiając prowadzenie bardziej różnorodnych działań, które mogą lepiej redukować zagrożenie przeciwpowodziowe³¹. Elastyczność taka może także zmniejszać napięcia społeczne towarzyszące dużym procesom inwestycyjnym (takim jak budowa zbiorników retencyjnych, które skutkują znacznymi zmianami w lokalnym krajobrazie, wpływają na codzienne życie i pracę mieszkańców oraz nierzadko wywołują konieczność wywłaszczeń osób mieszkających na terenach, które planowo będą zalane). W takich sytuacjach oprócz licznych napięć³² może dochodzić również do zablokowania procesów inwestycyjnych, co miało miejsce na terenach dotkniętych powodzią we wrześniu 2024 r.³³ Możliwość elastycznego zarządzania nieruchomościami przez Skarb Państwa, samorządy oraz Wody Polskie powinien ograniczać tego typu zjawiska.

³⁰ Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, Baza JST, <https://www.gov.pl/web/mswia/baza-jst>.

³¹ 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.

³² M. Połomski, M. Wiatkowski, *Spółeczna partycypacja w planowaniu budowy zbiorników retencyjnych w Polsce – ocena podejścia ludzi do kwestii przesiedleń*, „Przegląd Budowlany”, 2023, nr 5-6(94), s. 122-129, <https://doi.org/10.5604/01.3001.0053.6995>.

³³ 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>.

Zasadniczym skutkiem społecznym opiniowanego projektu będzie umożliwienie bardziej elastycznego gospodarowania nieruchomościami będącymi pod zarządem Wód Polskich. Możliwość zmiany sposobu zarządzania nimi, poprzez ich przekazywanie do zasobu Skarbu Państwa czy też do jednostek samorządu terytorialnego (z zastrzeżeniem uwag podniesionych w sekcji V), powinna sprzyjać redukowaniu strat gospodarczych związanych z ochroną przeciwpowodziową (wynikających przede wszystkim z braku możliwości gospodarczego wykorzystywania niektórych terenów). Niedogodności te są w dużej mierze skutkiem lokalnych uwarunkowań, na co w konsultacjach społecznych zwrócił uwagę wójt gminy Mucharz³⁴ – (ze względu na swoje położenie szczególnie wrażliwej na wpływ regulacji prawa wodnego³⁵).

Wpływ opiniowanego projektu na społeczeństwo jest trudny do określenia z uwagi na niedostatek informacji, jakie nieruchomości miałyby objąć projektowane zmiany. W chwili obecnej Wody Polskie nie posiadają wykazu (czy zbliżonego dokumentu) nieruchomości zbędnych do realizacji swoich ustawowych zadań, a od skali wykorzystania projektowanych rozwiązań zależy to, jaki wpływ na społeczeństwo będą wywierały.

W toku konsultacji biorąca w nich udział organizacja społeczna³⁶ słusznie wskazała na ryzyka, które wiążą się z projektem. Może on rodzić trudne do oszacowania konsekwencje dla środowiska naturalnego oraz związane z tym konsekwencje dla społeczeństwa i gospodarki (np. poprzez spadek atrakcyjności turystycznej spowodowany gospodarczym wykorzystaniem dziś niezagospodarowanych terenów).³⁷ W istocie, projekt nie przewiduje udziału organizacji społecznych czy organów zajmujących się ochroną środowiska w przypadku przekazywania nieruchomości będących obecnie w zarządzie Wód Polskich. Ryzyka takie powinny być ograniczane za pomocą innych, obowiązujących już przepisów, regulujących gospodarcze wykorzystanie i ochronę terenów.

Projektowany art. 258c, który zakazuje zabudowy na nieruchomościach nabytych w trybie art. 258a, objąłby 23 nieruchomości nabyte do roku 2025, oraz kolejne 40 nieruchomości, dla których w ubiegłym roku przygotowane zostały

³⁴ „W wyniku budowy zbiornika wodnego w Świnnej Porębie wiele nieruchomości na terenie gminy utraciło prawny dostęp do dróg publicznych. A to w praktyce oznacza, że część nieruchomości jest dla mieszkańców praktycznie bezużyteczna. Ciężko takie działki sprzedać nie mówiąc już o zagospodarowaniu, czy rozbudowie. Gdy wskazane wyżej zapisy wejdą w życie, Wody Polskie otrzymają narzędzie do przekazania do zasobu Skarbu Państwa, nieruchomości które są dla nich zbędne a faktycznie, w terenie stanowią dojazd do nieruchomości. W dalszej kolejności, Starosta jako reprezentant Skarbu Państwa będzie mógł dokonać stosownej darowizny na rzecz gminy na cel publiczny jakim jest dostęp do drogi publicznej. Nowe regulacje stworzą więc wielką szansę na odblokowanie, nieużytecznych w tej chwili terenów.” (ID ankiety: 184795).

³⁵ Na terenie gminy Mucharz leży zaporą Świnna Poręba oraz, utworzone za pomocą zatamowania wody przez tę zaporę, Jezioro Mucharskie – najmłodszy z dużych sztucznych zbiorników wodnych w Polsce (zob.: Ł. Madej, Największe sztuczne zbiorniki retencyjne w Polsce, https://inzynieria.com/geoinzynieria/zabezpieczenia_przeciwpowodziowe/rankingi/48397.najwieksze-sztuczne-zbiorniki-retencyjne-w-polsce-top-10).

³⁶ Podmiot inny niż osoba prawna – Odrzańska Rada Rieczna (koalicja organizacji społecznych), ID ankiety: 181893.

³⁷ „Projekt nie przewiduje żadnych mechanizmów zapewniających przejrzystość procesu przekazywania nieruchomości ani udziału społeczeństwa i organizacji społecznych w przypadkach, gdy nieruchomości mają istotne znaczenie dla ochrony przyrody lub gospodarowania wodami.” (ID ankiety: 181893).

operaty. Zarówno nieruchomości wykupione, jak i objęte operatami położone są na terenie dwóch Regionalnych Zarządów Gospodarki Wodnej: we Wrocławiu i w Gliwicach.

Wykup wspomnianych 40 oraz ewentualnych kolejnych nieruchomości zależy od realizacji planów Wód Polskich, należy przy tym zaznaczyć, że limity wydatków opisane w art. 569a Prawa wodnego powinny wystarczyć na wykup wspomnianych 40 nieruchomości, dla których operaty przygotowano w 2025 r.³⁸. Oddziaływanie tego przepisu, choć lokalnie może mieć istotne znaczenie, będzie zatem ograniczone do stosunkowo niewielkiej liczby nieruchomości. Warto przy tym zaznaczyć, że pracownicy Wód Polskich deklarowali chęć rozszerzania akcji wykupów o ok. 300 nieruchomości³⁹. W przypadku realizacji szerzej zakrojonych planów wpływ projektowanego art. 258c byłby znacznie szerszy (choć wciąż niewielki w skali całego kraju).

Zakaz zabudowy (innej niż na cele ochrony przeciwpowodziowe) na tych terenach powinien zwiększać bezpieczeństwo powodziowe terenów, gdzie będzie obowiązywał. Jednocześnie może wywołać on skutek w postaci usztywnienia zarządzania tymi nieruchomościami i uniemożliwić ich zabudowę, która może się okazać racjonalna w przyszłości – w przypadku zmiany lokalnego zagrożenia powodziowego.

Szerszy kontekst dla opiniowanej regulacji stanowią zmiany klimatyczne i powiązane z nimi nasilające się występowanie ekstremalnych zjawisk pogodowych. Choć spośród wydarzeń z tej grupy w Polsce najczęściej występują susze, to powodzie także należą do istotnych, powtarzających się i osiągających dużą skalę zjawisk (w szczególności w niektórych regionach kraju)⁴⁰. Wspomniane zmiany klimatyczne skutkują rosnącym zainteresowaniem społecznym tematyką rzek i ich stanu⁴¹.

W literaturze zwraca się uwagę na fakt, że wzrost częstotliwości gwałtownych zjawisk pogodowych jest powiązany ze wzrostem ryzyka powodzi⁴². W dłuższej perspektywie może to powodować narastanie napięć społecznych wokół zagadnień

³⁸ Informacja udzielona przez Ewę Chmielecką (Dyrektor Departamentu Korzystania z Wód PGW WP) w dniu 19 lutego 2026 r., w odpowiedzi na zapytanie dot. projektu ustawy o zmianie ustawy o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z usuwaniem skutków powodzi oraz niektórych innych ustaw oraz o zmianie ustawy – Prawo wodne (druk sejmowy nr 2223).

³⁹ „W pierwszych dwóch latach obowiązywania ustawy (2025–2026) chcemy w pierwszej kolejności trafić do właścicieli tych nieruchomości, których wykup ma najwyższy priorytet, koncentrujemy się więc na terenach, które szczególnie ucierpiały w powodzi września 2024 r. Na tę fazę zidentyfikowaliśmy blisko 300 takich nieruchomości” – wypowiedź Karoliny Gawel (zastępcy dyrektora PGW WP) – P. Buczkowski, *Mapy pokazują, kto może zostać wykupiony. Już 132 wnioski*, <https://wiadomosci.wp.pl/zobaczyli-mapy-i-juz-wiedza-ze-chca-byc-wywaszczeni-7177153348586432a>.

⁴⁰ E. Siwiec (red.), *Atlas skutków zjawisk ekstremalnych w Polsce*, Instytut Ochrony Środowiska-Państwowy Instytut Badawczy, https://dimada2.ios.gov.pl/files/2023/Atlas_skutkow_zjawisk_ekstremalnych_w_Polsce.pdf.

⁴¹ W świetle dostępnych badań około 55% mieszkańców Polski dostrzega problem niskiego stanu wód (Ekobarometr. Raport. 7 edycja, czerwiec 2025, https://ekobarometr.pl/lib/z55kyx/RaportSW132_EKObareometr_VII_SWR-mc0ins97.pdf, s. 72). Tematyka rzek i ich roli dla środowiska jest ta w ostatnich latach coraz częściej widoczna w działaniach podejmowanych przez organizacje społeczne.

⁴² E. Suchanek-Gabzdyl, *Powódź w Polsce w dobie zmian klimatu*, „Polish Journal of Materials and Environmental Engineering” 2024, nr 8(28), s. 37-43.

regulacji wody, strategii przeciwpowodziowych oraz działań podejmowanych po kataklizmach. Powódź w roku 2024 stanowiła wyzwanie nie tylko w wymiarze bezpośredniej walki z żywiołem i usuwania jego skutków, ale także w wymiarze społecznym⁴³, np. w związku z konfliktami wynikającymi z dezinformacji⁴⁴.

Kwestia ta jest tym bardziej istotna, że na terenach zagrożonych powodziami i podtopieniami mieszka około 1/5 mieszkańców Polski. Zgodnie z raportem Polskiego Instytutu Ekonomicznego z 2021 roku: „[w]edług 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.”⁴⁵. Choć są to obliczenia mające już 17 lat to wciąż mogą obrazować rząd wielkości zjawiska zaludnienia terenów zagrożonych powodzią lub podtopieniami⁴⁶, a w konsekwencji wskazywać możliwy rozwój napięć i konfliktów społecznych związanych z klęskami żywiołowymi.

C. Konsultacje społeczne

W toku przeprowadzonych konsultacji społecznych projektu złożono sześć ankiet i jedenaście komentarzy. Choć niewielka liczba ankiet sprawia, że nie ma możliwości wyciągania daleko idących wniosków z konsultacji, to warto zwrócić uwagę na głosy zamieszczone przez Odrzańską Radę Rzeczną i gminę Mucharz, rzucające światło na istotne aspekty opiniowanej regulacji⁴⁷.

VII. Skutki gospodarcze projektowanej ustawy

Należy zgodzić się z oceną przedstawioną przez Wnioskodawców, wedle której projektowane przepisy nie powodują bezpośrednich skutków gospodarczych. Analizowany projekt nie wpływa na konkurencyjność gospodarki, poziom przedsiębiorczości ani sytuację na rynku pracy.

Warto jednak odnotować uwagę zgłoszoną w toku konsultacji społecznych przez gminę Mucharz⁴⁸. Zdaniem gminy możliwość przekazywania do zasobu nieruchomości Skarbu Państwa nieruchomości uznanych za zbędne dla realizacji zadań ustawowych Wód Polskich może mieć znaczenie nie tylko dla mieszkańców i samej gminy, lecz także dla potencjalnych inwestorów. Problem dotyczy sytuacji, w której w wyniku budowy zbiornika wodnego część nieruchomości położonych na terenie gminy utraciła prawny dostęp do dróg publicznych, co w praktyce

⁴³ M. Gurtowski, K. Janik, T. Kęsoń, K. Kujawa, B. Kogut, A. Mróz, A. Zagórska, *Powódź 2024 : przyczyny, przebieg i zarządzanie kryzysowe w praktyce oraz percepcji społecznej*, Warszawa 2025, s. 75-226.

⁴⁴ J. Gajecki, *Wpływ dezinformacji w cyberprzestrzeni na reakcje społeczne podczas klęsk żywiołowych — na przykładzie powodzi w Polsce w 2024 r.*, „Kwartalnik Kadry Kierowniczej Policji”, 2024, nr 4(25), s. 24-30.

⁴⁵ P. Śleszyński, P. Kukołowicz, *Spółeczno-gospodarcze skutki chaosu przestrzennego*, Warszawa 2021, <https://pie.net.pl/wp-content/uploads/2022/01/PIE-Raport-Chaos-przestrzenny.pdf>.

⁴⁶ Cennym źródłem informacji dot. zagrożenia i ryzyka powodziowego są mapy opracowane przez Prezesa Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej, dostępne publicznie w formie Hydroportalu: https://wody.isok.gov.pl/imap_kzgw/?gpmmap=gpPDF&moduleId=gpMZP.

⁴⁷ Zob. przypisy 34 i 36.

⁴⁸ Zob. przypis 34.

ogranicza możliwość ich pełnego wykorzystania przez właścicieli. Przekazanie do zasobu nieruchomości Skarbu Państwa, a następnie darowanie gminie nieruchomości zapewniających dostęp do dróg publicznych, mogłoby przyczynić się do ponownego zagospodarowania terenów, które obecnie pozostają niewykorzystane. Trudno jednak oszacować skalę tego zjawiska, w szczególności liczbę nieruchomości, których dotyczy ta kwestia, oraz ocenić, czy przywrócenie dostępu do drogi publicznej rzeczywiście przełoży się na wykorzystanie tych terenów do celów inwestycyjnych. W związku z tym potencjalny wpływ projektowanej regulacji na aktywność inwestycyjną należy uznać za niepewny i trudny do skwantyfikowania.

VIII. Skutki projektowanej ustawy dla sektora finansów publicznych

Wnioskodawcy w uzasadnieniu do projektu i DSR stwierdzili, że realizacja przewidzianych rozwiązań nie będzie powodowała dodatkowych obciążeń dla budżetu państwa ani budżetów jednostek samorządu terytorialnego (dalej: JST). W konsekwencji nie wskazano źródeł finansowania, gdyż realizacja projektu nie wymaga zabezpieczenia dodatkowych środków publicznych.

Stanowisko Wnioskodawców należy co do zasady ocenić jako prawidłowe – efekty finansowe projektu będą w zasadzie neutralne dla sektora finansów publicznych jako całości, z zastrzeżeniem kwestii ewentualnego przejmowania nieruchomości przez starostów. Konsekwencją wejścia w życie projektowanych rozwiązań mogą być bowiem określone skutki finansowe, dotyczące w szczególności budżetu Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie oraz budżetów jednostek samorządu terytorialnego (porównaj też uwagę w sekcji V).

W odniesieniu do Wód Polskich przekazanie nieruchomości, które nie są już wykorzystywane do wykonywania ustawowych zadań tej jednostki, może przyczynić się do zmniejszenia kosztów związanych z ich utrzymaniem i gospodarowaniem tymi składnikami majątku. Projektowane rozwiązania mogą tym samym przyczynić się do poprawy efektywności gospodarowania nieruchomościami stanowiącymi własność Skarbu Państwa pozostającymi w zasobie Wód Polskich.

Potencjalne skutki finansowe mogą wystąpić również po stronie JST, które mogą otrzymać nieruchomości w drodze darowizny, z przeznaczeniem na realizację określonego celu publicznego. Jednocześnie brak szczegółowych danych dotyczących liczby nieruchomości, które zostaną przekazane poszczególnym JST, oraz brak możliwości przewidzenia, które jednostki i w jakim zakresie zdecydują się na ich przyjęcie, uniemożliwiają precyzyjne oszacowanie potencjalnych skutków finansowych po stronie JST.

Mając na uwadze skalę majątku pozostającego w dyspozycji Wód Polskich oraz potencjalną liczbę nieruchomości, które mogą zostać przekazane JST, należy ocenić, że wpływ projektowanych rozwiązań na ich budżety będzie niewielki. Jednocześnie rzeczywisty zakres tych skutków będzie uzależniony od liczby i rodzaju nieruchomości przyjętych przez poszczególne jednostki oraz sposobu ich późniejszego zagospodarowania.

Projekt nie spotkał się z szerszym zainteresowaniem w ramach przeprowadzonych konsultacji społecznych. W zakresie skutków finansowych uwagi dotyczyły konieczności uwzględnienia potencjalnych korzyści wynikających z zachowania terenów w stanie naturalnym (zmniejszenie przyszłych kosztów usuwania skutków powodzi)⁴⁹.

IX. Inne skutki projektowanej ustawy

Nie zidentyfikowano innych skutków wejścia w życie projektowanej ustawy.

X. Zmiana obciążeń administracyjnych

Zmiana obciążeń administracyjnych dotyczy przede wszystkim Wód Polskich i starostów. Wody Polskie będą identyfikować nieruchomości zbędne dla realizacji zadań ustawowych Wód Polskich, ustalać ich stan prawny, kompletować dokumentację, sporządzać protokoły zdawczo-odbiorcze i występować o wygaszenie decyzji dotyczących reprezentacji Skarbu Państwa, zgodnie z projektowanymi art. 240 ust. 3 pkt 11a oraz art. 258d–258e Prawa wodnego. Starostowie będą przejmować gospodarowanie wskazanymi nieruchomościami Skarbu Państwa i wykonywać wobec nich obowiązki określone w art. 23 u.g.n., w szczególności prowadzić ewidencję, zabezpieczać i wyceniać nieruchomości, zawierać i wykonywać umowy, pobierać należności oraz prowadzić postępowania sądowe i administracyjne.

Dodatkowe obciążenia powstaną również po stronie wojewodów, sądów wieczystoksięgowych i gmin. Wojewodowie będą prowadzić postępowania dotyczące stwierdzenia wygaśnięcia decyzji, a sądy wieczystoksięgowe – rozpoznawać wnioski o wpisy w księgach wieczystych lub założenie ksiąg wieczystych. Gminy uzyskają szczególną podstawę ubiegania się o darowiznę nieruchomości Skarbu Państwa, co będzie wymagało wykazania ważnego interesu gminy, przygotowania dokumentacji oraz zawarcia i późniejszego wykonywania umowy darowizny.

Projekt nie nakłada nowych obowiązków administracyjnych na przedsiębiorców ani osoby fizyczne. Podmioty te mogą jednak zostać pośrednio dotknięte skutkami nowelizacji jako strony umów, postępowań lub roszczeń związanych z przekazywaną nieruchomością, gdy zmieni się podmiot reprezentujący Skarb Państwa w zakresie gospodarowania nieruchomościami.

Dodatkowych obciążeń administracyjnych nie stwierdzono również w zakresie skutków społecznych, przedsiębiorców oraz sektora finansów publicznych.

⁴⁹ ID ankiet: 181893 i 186449.

XI. Konkluzje

1. Skutki prawne: Projekt zmierza do przekazania starostom gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa zbędnymi dla realizacji zadań Wód Polskich oraz umożliwienia ich darowizny gminom. Mechanizm wadliwie obejmuje jednolitą procedurą nieruchomości należące już do ogólnego zasobu Skarbu Państwa oraz mienie ustawowo z niego wyłączone i objęte kategorią szczególnych zasobów wodnych, pomijając wymagane decyzje o wykreśleniu z tych zasobów.

Nie określono obiektywnych kryteriów zbędności dla realizacji zadań ustawowych Wód Polskich, chwili przejęcia gospodarowania ani relacji między protokołem zdawczo-odbiorczym, decyzją wojewody i wpisem wieczystoksięgowym; nie uregulowano również odmowy podpisania protokołu przez starostę, kwestii reprezentacji Wód Polskich, skutków dla umów, postępowań i praw osób trzecich ani przepisów przejściowych. Konkurencyjne tryby przekazywania nieruchomości zawarte w projekcie, powielenie obowiązujących zakazów zabudowy nieruchomości Skarbu Państwa gospodarowanych przez Wody Polskie, nieokreślony zakaz obrotu cywilnoprawnego oraz jego kolizja z możliwością darowizny na rzecz gmin naruszają spójność regulacji i Zasady techniki prawodawczej.

Projekt zwiększy obciążenia Wód Polskich, starostów, wojewodów, sądów wieczystoksięgowych i gmin, obejmujące identyfikację nieruchomości, ustalenie ich stanu prawnego, dokumentowanie i przejęcie mienia, prowadzenie ewidencji, wycenę, zabezpieczenie, obsługę umów i należności oraz postępowań, co spowoduje większe obciążenia finansowe, ale co do zasady zanedbywalne z punktu całego sektora finansów publicznych. Przedsiębiorcy i osoby fizyczne nie zostaną obciążeni nowymi obowiązkami publicznoprawnymi, ale mogą zostać pośrednio dotknięci zmianą reprezentanta Skarbu Państwa.

Opiniowany projekt nie dotyczy zagadnień unormowanych w EKPC.

2. Skutki społeczne: Projekt może wywołać pozytywne, lecz głównie lokalne skutki społeczne, związane z bardziej racjonalnym wykorzystaniem mienia publicznego, poprawą dostępności niektórych nieruchomości oraz ograniczaniem zagrożenia powodziowego. Z uwagi na brak danych pozwalających określić liczbę i charakter nieruchomości, które zostaną objęte nowymi rozwiązaniami, rzeczywista skala tych skutków pozostaje trudna do oszacowania. Projekt pośrednio wpisuje się również w zagadnienia polityki wodnej i adaptacji do zmian klimatu. Kwestie te budzą rosnące zainteresowanie społeczne, zwłaszcza w odniesieniu do stanu zasobów wodnych oraz planowanego sposobu zagospodarowania terenów położonych w sąsiedztwie rzek i zbiorników wodnych.

3. Skutki gospodarcze: Projektowana regulacja nie wywoła skutków gospodarczych.

4. Skutki finansowe: Z punktu widzenia finansów publicznych proponowana ustawa ma bardzo wąski sprecyzowany obszar oddziaływania i w nieznacznym stopniu może wpływać na ten sektor.

5. Rozwiązania zagraniczne: W analizowanych przykładach (Francja, włoski region Piemont, Stany Zjednoczone) przyjęto odmienne mechanizmy postępowania z nieruchomościami położonymi na obszarach zagrożonych powodzią, jednak wspólnym ich celem jest ograniczenie możliwości ponownej zabudowy oraz dostosowanie dalszego sposobu wykorzystania terenu do istniejącego ryzyka. Francja opiera ten mechanizm głównie na wyłączeniu gruntu spod zabudowy i instrumentach planowania przestrzennego, włoski region Piemont – na przejęciu przez gminę nieruchomości przeznaczonej do rozbiórki i włączeniu gruntu pod budynkiem do majątku gminy o szczególnym reżimie prawnym, natomiast system FEMA w USA – na bezterminowych ograniczeniach ujawnianych wraz z aktem własności i obowiązujących także kolejnych nabywców.

Autorzy:

Marcin Fryźlewicz, ekspert ds. legislacji (pkt I-III)

Angelina Tazuszel, specjalistka ds. komparatystycznych (pkt IV, XI.5)

dr hab. Tomasz Długosz, ekspert ds. legislacji (pkt V.1, X, XI.1.1)

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

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

Mirosław Gwiazdowicz, 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/