



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
X kadencja

Druk nr 2886
Warszawa, 11 czerwca 2026 r.

Pan
Włodzimierz Czarzasty
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Na podstawie art. 118 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i na podstawie art. 32 ust. 2 regulaminu Sejmu niżej podpisani posłowie wnoszą projekt ustawy:

- o ochronie Ostrowa Tumskiego w Poznaniu - kolebki polskiej państwowości.

Do reprezentowania wnioskodawców w pracach nad projektem ustawy upoważniamy pana posła Bartłomieja Wróblewskiego.

(-) Ryszard Bartosik; (-) Kazimierz Bogusław Choma; (-) Arkadiusz Czartoryski; (-) Andrzej Gawron; (-) Agnieszka Górka; (-) Czesław Hoc; (-) Norbert Jakub Kaczmarczyk; (-) Piotr Kaleta; (-) Jan Kanthak; (-) Władysław Kurowski; (-) Grzegorz Lorek; (-) Grzegorz Matusiak; (-) Bogumiła Olbryś; (-) Kacper Płazyński; (-) Jerzy Polaczek; (-) Jarosław Sachajko; (-) Edward Siarka; (-) Artur Szałabawka; (-) Piotr Uściński; (-) Patryk Wicher; (-) Michał Wójcik; (-) Bartłomiej Wróblewski; (-) Wojciech Michał Zubowski.

U S T A W A

z dnia ...

o ochronie Ostrowa Tumskiego w Poznaniu – kolebki polskiej państwowości¹

Uznając Ostrów Tumski w Poznaniu za miejsce o wyjątkowym znaczeniu dla dziejów Narodu i Państwa Polskiego, kierując się odpowiedzialnością za zachowanie dziedzictwa narodowego dla przyszłych pokoleń Polaków, uchwała się, co następuje:

Art. 1. Ustawa wprowadza dodatkową i szczególną ochronę Ostrowa Tumskiego w Poznaniu, nie naruszając w szczególności przepisów: ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. z 2024 r., poz. 1292), ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. - Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2025 r., poz. 647) i ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2026 r., poz. 13).

Art. 2. Użyte w ustawie określenia oznaczają:

- 1) budowa – wykonywanie budynku lub budowli w określonym miejscu, a także odbudowę, rozbudowę i nadbudowę budynku lub budowli;
- 2) budowla – budowlę w rozumieniu art. 3 pkt 3 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane (Dz. U. z 2026 r. poz. 524, z późn. zm.);
- 3) budynek – budynek w rozumieniu art. 3 pkt 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane;
- 4) nieruchomość – również część nieruchomości oraz prawo użytkowania wieczystego gruntu;
- 5) Ostrów Tumski w Poznaniu – wyspę na rzece Warcie w granicach administracyjnych miasta Poznania;
- 6) właściciel nieruchomości – również użytkownika wieczystego gruntu;
- 7) wojewoda – wojewodę wielkopolskiego.

Art. 3. 1. Na obszarze Ostrowa Tumskiego w Poznaniu zabrania się budowy budynków i budowli, z zastrzeżeniem ust. 2-4.

¹ Niniejszą ustawą zmienia się ustawę z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane (Dz. U. z 2026 r., poz. 524, z późn. zm.).

2. Przepisu ust. 1 nie stosuje się do budynków i budowli służących obronności i bezpieczeństwu państwa.

3. Budowa budowli na obszarze, o którym mowa w ust. 1, jest dopuszczalna, gdy jest to uzasadnione interesem publicznym lub ważnym interesem prywatnym i nie przyczyni się do naruszenia walorów, autentyczności i integralności tego obszaru oraz wymaga decyzji o pozwoleniu na budowę, która może zostać wydana po uzyskaniu pozytywnej opinii wojewódzkiego konserwatora zabytków.

4. Budowa budynku na obszarze, o którym mowa w ust. 1, jest dopuszczalna w wyjątkowych przypadkach, gdy jest to uzasadnione szczególnie ważnym interesem publicznym i nie przyczyni się do naruszenia walorów, autentyczności i integralności tego obszaru oraz wymaga decyzji o pozwoleniu na budowę, która może zostać wydana po uzyskaniu pozytywnej opinii Generalnego Konserwatora Zabytków oraz Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej.

Art. 4. W postępowaniach administracyjnych w przedmiocie pozwolenia na budowę budynku lub budowli na obszarze Ostrowa Tumskiego w Poznaniu:

- 1) nie stosuje się art. 7a § 1, art. 81a § 1, art. 107 § 4, art. 108 i art. 114-122 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2025 r. poz. 1691), art. 35 ust. 4 i ust. 6 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane oraz przepisów ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 311);
- 2) jeśli w sprawie pozostają wątpliwości, o których mowa w art. 7a § 1 lub art. 81a § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego, interes ochrony walorów, autentyczności i integralności Ostrowa Tumskiego w Poznaniu ma pierwszeństwo przed innymi prawnie chronionymi interesami;
- 3) organ wszczynający postępowanie niezwłocznie zamieszcza o tym informację w Biuletynie Informacji Publicznej, chyba że postępowanie dotyczy pozwolenia na budowę budynków i budowli służących obronności i bezpieczeństwu państwa, oraz zawiadamia o tym prokuratora;
- 4) organ prowadzący postępowanie o podejmowanych w nim decyzjach i innych czynnościach zawiadamia dodatkowo przez udostępnienie pisma w Biuletynie

Informacji Publicznej, chyba że postępowanie dotyczy pozwolenia na budowę budynków i budowli służących obronności i bezpieczeństwu państwa;

- 5) żądanie organizacji społecznej dopuszczenia jej do udziału w postępowaniu jest dla organu wiążące, jeżeli do celów statutowych tej organizacji należy realizacja zadań przynajmniej w jednym z obszarów: ochrona dóbr kultury i dziedzictwa narodowego, kultura, sztuka, podtrzymywanie i upowszechnianie tradycji narodowej, pielęgnowanie polskości, rozwój świadomości narodowej, obywatelskiej i kulturowej, turystyka, krajoznawstwo, ekologia, ochrona zwierząt lub ochrona dziedzictwa przyrodniczego;
- 6) termin na załatwienie sprawy wynosi sześć miesięcy, a w postępowaniu odwoławczym – trzy miesiące od dnia otrzymania odwołania;
- 7) decyzja o pozwoleniu na budowę podlega wykonaniu po upływie 14 dni od dnia, w którym upłynął bezskutecznie trzydziestodniowy termin do wniesienia skargi na decyzję do sądu administracyjnego;
- 8) wniesienie skargi do sądu administracyjnego na decyzję o pozwoleniu na budowę wstrzymuje wykonanie tej decyzji do czasu prawomocnego zakończenia postępowania sądowoadministracyjnego.

Art. 5. 1. Skarbowi Państwa, reprezentowanemu przez wojewodę, przysługuje z mocy prawa prawo pierwokupu nieruchomości na Ostrowie Tumskim w Poznaniu.

2. Prawo pierwokupu może być wykonane w terminie trzech miesięcy od dnia otrzymania przez wojewodę zawiadomienia o treści umowy sprzedaży.

3. Niewykonanie prawa pierwokupu, o którym mowa w ust. 1, jest możliwe po uzyskaniu pozytywnej opinii Generalnego Konserwatora Zabytków. Generalny Konserwator Zabytków wydaje opinię w terminie 14 dni od otrzymania wniosku wojewody. Opinia wymaga uzasadnienia. Uzasadnieniem pozytywnej opinii dla niewykonania prawa pierwokupu nie może być brak środków finansowych zabezpieczonych na ten cel.

4. Notariusz sporządzający umowę sprzedaży nieruchomości, o której mowa w ust. 1, jest obowiązany do zawiadomienia wojewody o treści tej umowy.

5. Wojewoda wykonuje prawo pierwokupu przez złożenie oświadczenia w formie aktu notarialnego u notariusza, o którym mowa w ust. 4. W przypadku gdy złożenie oświadczenia u tego notariusza jest niemożliwe lub napotyka poważne trudności, może być ono złożone u innego notariusza.

6. Oświadczenie, o którym mowa w ust. 5, notariusz doręcza sprzedawcy.

7. Prawo pierwokupu wykonuje się po cenie ustalonej między stronami w umowie sprzedaży.

8. Jeżeli cena sprzedawanej nieruchomości jest rażąco wyższa od jej wartości rynkowej, wojewoda wykonujący prawo pierwokupu, w terminie 14 dni od dnia złożenia oświadczenia, o którym mowa w ust. 5, występuje do sądu o ustalenie ceny tej nieruchomości. Sąd ustala cenę w oparciu o wartość nieruchomości, określoną zgodnie z przepisami ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2024 r. poz. 1145, z późn. zm.), z uwzględnieniem jej obciążeń.

9. Czynność prawna dokonana niezgodnie z przepisami ustawy lub bez zawiadomienia uprawnionego do prawa pierwokupu jest nieważna.

10. W przypadku, gdy prawo pierwokupu nieruchomości, o której mowa w ust. 1, z mocy prawa przysługuje jednocześnie kilku podmiotom, pierwszeństwo w realizacji prawa pierwokupu przysługuje Skarbowi Państwa, reprezentowanemu przez wojewodę.

11. Przepisy ust. 2-10 stosuje się odpowiednio, jeżeli przeniesienie własności nieruchomości, o której mowa w ust. 1, następuje w wyniku zawarcia umowy innej niż umowa sprzedaży.

12. Przepisów ust. 1-11 nie stosuje się, jeżeli nabywcami nieruchomości, o której mowa w ust. 1, są:

- 1) małżonek zbywcy;
- 2) krewni lub powinowaci zbywcy w linii prostej bez ograniczenia stopnia;
- 3) krewni lub powinowaci zbywcy w linii bocznej do czwartego stopnia;
- 4) osoba związana ze zbywcą z tytułu przysposobienia, opieki lub kurateli.

13. O wykonaniu przez Skarb Państwa prawa pierwokupu wojewoda niezwłocznie ogłasza w Biuletynie Informacji Publicznej, podając dane dotyczące nabytej nieruchomości (nazwę i numer obrębu ewidencyjnego oraz numer działki ewidencyjnej), cenę za jaką nastąpiło nabycie oraz oznaczenie księgi wieczystej, jeżeli jest prowadzona.

Art. 6. 1. Jeżeli w związku z ograniczeniem sposobu korzystania z nieruchomości, spowodowanym wejściem w życie ustawy, korzystanie z tej nieruchomości zgodnie

z dotychczasowym przeznaczeniem stało się niemożliwe lub ograniczone, właściciel nieruchomości może żądać od Skarbu Państwa wykupienia nieruchomości.

2. Wykupienia, o którym mowa w ust. 1, dokonuje w imieniu Skarbu Państwa, wojewoda.

3. Wykupienia dokonuje się za cenę nie wyższą niż wartość nieruchomości, ustalona zgodnie z przepisami ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, z uwzględnieniem jej obciążeń, z zastrzeżeniem ust. 5.

4. Wykupienie nieruchomości mogą poprzedzać negocjacje dotyczące w szczególności ceny oraz sposobu i terminu jej zapłaty. Zapłata ceny może nastąpić w ratach.

5. Właściciel nieruchomości występujący z żądaniem, o którym mowa w ust. 1, może zwrócić się do sądu o ustalenie ceny tej nieruchomości. Sąd ustala cenę w oparciu o wartość nieruchomości, określoną zgodnie z przepisami ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, z uwzględnieniem jej obciążeń. Koszty związane z ustaleniem ceny przez sąd obciążają właściciela nieruchomości.

6. Z roszczeniem, o którym mowa w ust. 1, można wystąpić do dnia 31 grudnia 2031 roku.

7. Realizacja roszczenia, o którym mowa w ust. 1, może nastąpić również w drodze zaoferowania właścicielowi nieruchomości nieruchomości zamiennej. Nieruchomość zamienną, będącą własnością Skarbu Państwa, wojewoda oferuje w porozumieniu z właściwym organem reprezentującym Skarb Państwa w sprawach gospodarowania tą nieruchomością. Przy zawieraniu umowy zamiany zaoferowanej nieruchomości Skarb Państwa reprezentuje ten organ. Z dniem zawarcia umowy zamiany roszczenie wygasa. O wyborze sposobu realizacji roszczenia, o którym mowa w ust. 1 decyduje właściciel nieruchomości.

8. Różnicę między wartością nieruchomości, o której mowa w ust. 1, a wartością nieruchomości zamiennej, wyrównuje się przez dopłatę pieniężną.

9. W przypadku, gdy wyższą wartość ma nieruchomość:

1) o której mowa w ust. 1 – dopłatę wypłaca wojewoda;

2) zamienna – dopłatę, na rachunek bankowy wskazany przez wojewodę, wpłaca właściciel nieruchomości.

10. Wykonanie obowiązku wynikającego z roszczenia, o którym mowa w ust. 1, następuje w terminie 12 miesięcy od dnia złożenia wniosku, chyba że strony

postanowią inaczej. W przypadku opóźnienia w wykupie nieruchomości właścicielowi nieruchomości przysługują odsetki ustawowe za opóźnienie.

11. Do skutków spowodowanych wejściem w życie ustawy nie stosuje się przepisów ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1130, z późn. zm.) dotyczących roszczeń z tytułu ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości.

Art. 7. Do gospodarowania nieruchomościami położonymi na Ostrowie Tumskim w Poznaniu, stanowiącymi własność Skarbu Państwa, w tym nabytymi na podstawie przepisów ustawy, stosuje się przepisy ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, z tym, że zbycie, oddanie w użytkowanie wieczyste i obciążenie tych nieruchomości wymaga, pod rygorem nieważności, uzyskania pozytywnej opinii Generalnego Konserwatora Zabytków.

Art. 8. 1. Wydatki związane z realizacją przepisów ustawy pokrywane są z budżetu państwa, z zastrzeżeniem art. 6 ust. 5.

2. W 2026 roku środki finansowe na wydatki, o których mowa w ust. 1, mogą pochodzić z rezerwy ogólnej budżetu państwa.

3. W projektach ustaw budżetowych na lata 2027-2032 planuje się rezerwę celową na wydatki związane z realizacją przepisów ustawy.

Art. 9.

1. Postępowania w przedmiocie pozwolenia na budowę na Ostrowie Tumskim w Poznaniu budynków lub budowli innych niż służące obronności i bezpieczeństwu państwa, wszczęte i niezakończone przed dniem wejścia w życie ustawy, umarza się.

2. W postępowaniach sądowoadministracyjnych, wszczętych skargą na decyzję, o której mowa w ust. 1, i niezakończonych przed wejściem w życie ustawy:

- 1) jeżeli sprawa toczy się przed wojewódzkim sądem administracyjnym – sąd ten uchyla zaskarżoną decyzję i poprzedzającą ją decyzję organu I instancji, jeśli była wydana, i umarza postępowanie administracyjne;
- 2) jeżeli sprawa toczy się przed Naczelnym Sądem Administracyjnym – Naczelny Sąd Administracyjny uchyla zaskarżony wyrok oraz zaskarżoną decyzję i poprzedzającą ją decyzję organu I instancji, jeśli była wydana, i umarza postępowanie administracyjne.

Art. 10. W ustawie z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane (Dz. U. z 2026 r., poz. 524, z późn. zm.) w art. 82 w ust. 3 w pkt 5c kropkę zastępuje się średnikiem i dodaje się pkt 5d w brzmieniu:

„5d) usytuowanych na Ostrowie Tumskim w Poznaniu, w rozumieniu art. 2 pkt 5 ustawy z dnia ... o ochronie Ostrowa Tumskiego w Poznaniu – kolebki polskiej państwowości (Dz. U. poz. ...).”.

Art. 11. Ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

UZASADNIENIE

I. POTRZEBA I CEL WYDANIA AKTU PRAWNEGO

Ostrów Tumski w Poznaniu jest jednym z najważniejszych miejsc w historii Polski. Ma on wyjątkowe znaczenie dla kształtowania się polskiej państwowości, tożsamości narodowej oraz kultury. Jest to wyspa położona na rzece Warcie, otoczona dwoma jej ramionami: szerszym – zachodnim, stanowiącym główny nurt Warty, oraz węższym – wschodnim, zwanym Cybiną. To obszar, na którym koncentrują się materialne i niematerialne świadectwa początków państwa polskiego, władzy monarszej dynastii Piastów oraz organizacji Kościoła na ziemiach polskich. Ostrów Tumski w Poznaniu jest powszechnie uznawany za jedno z najstarszych centrów władzy politycznej i religijnej w Polsce, a jego znaczenie – podobnie jak Gniezna, Wawelu w Krakowie czy Zamku Królewskiego w Warszawie – wykracza znacznie poza wymiar lokalny i regionalny.

Na obszarze Ostrowa Tumskiego w Poznaniu znajdują się relikty najstarszych budowli sakralnych i rezydencjonalnych, pozostałości grodu piastowskiego, zespoły archeologiczne o wyjątkowej wartości naukowej oraz zabytki architektury o kluczowym znaczeniu dla dziedzictwa kulturowego Rzeczypospolitej Polskiej. Jest to przestrzeń, w której w sposób wyjątkowo czytelny zachowała się ciągłość dziejowa od wczesnego średniowiecza po czasy współczesne. Wszystkie walory, autentyczność i integralność tego obszaru stanowią wartość samą w sobie i wymagają ochrony nie tylko poszczególnych obiektów, lecz także historycznego układu przestrzennego, krajobrazu kulturowego oraz relacji pomiędzy zabudową, topografią i otoczeniem przyrodniczym. Na jego obszarze znajdują się wciąż jeszcze nieprzebadane, bezcenne obszary archeologiczne. W ostatnich latach (2019-2020 i 2025), podczas prowadzonych prac, odkryto wał obronny, będący fragmentem umocnień grodu wzniesionego przez Mieszka I, o szerokości ok. 40 metrów u podstawy, którego wysokość mogła w okresie średniowiecza sięgać 12 metrów. Analiza dendrochronologiczna potwierdziła, że najstarsze próbki drewna z tego wału pochodzą z lat 968-970¹.

¹ <https://www.gov.pl/web/nauka/poznan-wal-obronny-z-czasow-mieszka-i-odkryty-na-ostrowie-tumskim> [dostęp: 21.12.2025 r.].

Zespół urbanistyczno-architektoniczny najstarszych dzielnic Poznania, w tym Ostrów Tumski w Poznaniu, od 6 października 1982 r. jest wpisany do rejestru zabytków. Rozporządzeniem Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 28 listopada 2008 r. w sprawie uznania za pomnik historii „Poznań – historyczny zespół miasta” (Dz. U. poz. 1401) Ostrów Tumski w Poznaniu został uznany – w ramach historycznego zespołu miasta Poznania – jako pomnik historii. Zgodnie z § 2 tego rozporządzenia celem ochrony pomnika historii Poznań – historyczny zespół miasta *jest zachowanie, ze względu na wartości historyczne, przestrzenne, architektoniczne oraz wartości niematerialne, historycznej części miasta będącego jedną z pierwszych stolic Polski, miejscem pochówku władców, w XV-XVII w. prężnym ośrodkiem kulturowym i handlowym, a w XIX w. ogniskiem ruchów niepodległościowych i miejscem powstania wybitnych, w skali europejskiej, założeń fortecznych.*

Obowiązujące aktualnie regulacje prawne, w szczególności dotyczące ochrony zabytków oraz planowania i zagospodarowania przestrzennego, choć istotne i niezbędne, nie zapewniają wystarczającego poziomu ochrony Ostrowa Tumskiego w Poznaniu jako całości. Ochrona ta ma obecnie charakter rozproszony i w dużej mierze zależy od decyzji planistycznych oraz administracyjnych, które nie zawsze uwzględniają szczególną rangę tego obszaru jako dobra o znaczeniu ogólnonarodowym.

Jednocześnie Ostrów Tumski w Poznaniu, jako obszar położony w centrum dużego miasta, podlega rosnącej presji inwestycyjnej. Presja ta, nawet jeśli realizowana jest w zgodzie z obowiązującymi przepisami, niesie ryzyko stopniowej degradacji historycznego charakteru tego miejsca, naruszenia jego autentyczności oraz dokonania nieodwracalnych zmian w krajobrazie kulturowym. Procesy te, rozciągnięte w czasie i realizowane poprzez pojedyncze decyzje inwestycyjne, doprowadzają do utraty tych wartości, które uzasadniają szczególny status Ostrowa Tumskiego w Poznaniu w historii Polski.

W ostatnich latach pojawiły się plany przekształcenia północnej części wyspy w teren osiedli mieszkaniowych, z wielokondygnacyjnymi budynkami i garażami podziemnymi. W 2019 r. część Ostrowa Tumskiego w Poznaniu, tzw. Mała Wyspa, będąca dotąd własnością Skarbu Państwa, została sprzedana prywatnemu inwestorowi. Następnie sporządzono dla niej miejscowy plan zagospodarowania

przestrzennego², a w listopadzie 2025 r. została wydana decyzja o pozwoleniu na budowę i inwestor przystąpił do jej realizacji.

Skala zabudowy dopuszczona w uchwalonym Planie ogólnym miasta Poznań³ dla północnej części Ostrowa Tumskiego w Poznaniu stanowi realne zagrożenie dla historycznych, bezcennych zabytków Ostrowa Tumskiego. Spowoduje ona niemożliwe do oszacowania, bez specjalistycznych badań, zmiany stosunków hydrologicznych na wyspie, ze wszystkimi tego konsekwencjami. Sam proces budowy wpłynie negatywnie na statykę istniejącej struktury zabytkowej. Negatywnie zmieni się także krajobraz historyczny i unikalne środowisko przyrodnicze, ponieważ nieodwracalnie zlikwidowany zostanie obszar zbiegu tzw. Klinów Zieleni, które są płucami miasta Poznania.

Spotkało się to z szerokim sprzeciwem środowisk naukowych, konserwatorskich i społecznych⁴. W lipcu 2025 r. pod specjalnym listem w tej sprawie, adresowanym do Prezydenta Miasta Poznania i Przewodniczącego Rady Miasta Poznania, podpisało się 15 profesorów zwyczajnych historii sztuki z całej Polski⁵, w tym nestorzy polskiej historii sztuki, cieszący się powszechnym autorytetem i międzynarodowymi osiągnięciami – profesorowie Piotr Skubiszewski i Adam S. Labuda. Swój sprzeciw wyrazili także m.in.: Komisja Konserwatorska Stowarzyszenia Historyków Sztuki, Rada Naukowa Dyscypliny Nauki o Sztuce Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, Oddział Poznański i Zarząd Główny Towarzystwa Opieki nad Zabytkami, przedstawiciele Komisji Urbanistyki, Planowania Przestrzennego i Architektury Poznańskiego Oddziału Polskiej Akademii Nauk i zgromadzeni na walnym zebraniu członkowie Poznańskiego Towarzystwa Przyjaciół Nauk⁶.

² Uchwała Nr LVI/1038/VIII/2021 Rady Miasta Poznania z dnia 7 grudnia 2021 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego "Rejon Ostrowa Tumskiego" w Poznaniu - część północna A.

³ Uchwała Nr XXIX/529/IX/2025 Rady Miasta Poznania z dnia 18 grudnia 2025 r. w sprawie Planu ogólnego miasta Poznania.

⁴ Pod internetową petycją przygotowaną przez Stowarzyszenie Historyków Sztuki do 25.02.2026 r. podpisało się 6103 osób –https://www.petycjeonline.com/petycja_w_sprawie_ostrowa_tumskiego_w_poznaniu [dostęp: 25.02.2026 r.]. Zob. też: <https://wnet.fm/2025/08/18/ostrow-tumski-nie-moze-stac-sie-blokowiskiem-prof-jacek-kowalski-o-protescie-przeciwko-planom-zabudowy/> [dostęp: 21.12.2025 r.].

⁵ <https://www.facebook.com/Korabita/posts/sprawa-osrowa-tumskiego-og%C3%B3lnopolski-list-profesorow-zwyczajnych-historii-sztuki/1316574723806026/> [dostęp: 21.12.2025 r.].

⁶ <https://www.youtube.com/watch?v=0CpB2rl26sg&t=56s> [dostęp: 21.12.2025 r.].

Zarysowana powyżej wizja zabudowy Ostrowa Tumskiego w Poznaniu stoi w sprzeczności z zasadą zrównoważonego rozwoju i prowadzi do dominacji priorytetów inwestycyjnych nad potrzebą ochrony dziedzictwa przyrodniczego, kulturowego i historycznego *genius loci* Ostrowa Tumskiego.

Obszar ten wymaga zapewnienia mu trwałej ochrony i udostępnienia go nie tylko dzisiejszym mieszkańcom Poznania i turystom, ale również zachowania go dla przyszłych pokoleń.

W tym kontekście konieczne jest przyjęcie odrębnej ustawy, która ustanowi szczególny reżim ochronny Ostrowa Tumskiego w Poznaniu, odpowiadający jego randze oraz znaczeniu. Przedstawiony projekt ustawy stanowi wyraz odpowiedzialności za zachowanie dziedzictwa narodowego dla obecnych i przyszłych pokoleń, realizując konstytucyjny obowiązek wyrażony w art. 5 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Stanowi on odpowiedź na utrzymującą się rozbieżność pomiędzy lokalną polityką inwestycyjną a potrzebą ochrony dobra o wyjątkowym znaczeniu dla historii państwa polskiego. Jej celem jest ustanowienie jednoznacznego, trwałego i spójnego reżimu ochronnego, który uniezależni przyszłość Ostrowa Tumskiego w Poznaniu od zmiennych decyzji planistycznych i presji rynkowej.

Celem ustawy jest przy tym nie tylko ochrona istniejących zabytków, lecz także zachowanie historycznego charakteru całego obszaru Ostrowa Tumskiego w Poznaniu, rozumianego jako spójna przestrzeń kulturowa, której wartości nie da się sprowadzić wyłącznie do sumy pojedynczych obiektów. Ustawa zmierza do zapewnienia trwałości tej ochrony poprzez wprowadzenie jednoznacznych zasad dotyczących nowej zabudowy oraz wzmocnienie roli państwa w gospodarowaniu nieruchomościami na tym obszarze. Należycie zabezpiecza ona również interesy aktualnych właścicieli nieruchomości położonych na obszarze Ostrowa Tumskiego w Poznaniu.

II. SZCZEGÓŁOWY OPIS PROPONOWANYCH ZMIAN – rzeczywisty stan w dziedzinie, która ma być unormowana; różnice pomiędzy dotychczasowym a projektowanym stanem prawnym; przewidywane skutki prawne

Projektowana ustawa wprowadza nową formę ochrony Ostrowa Tumskiego w Poznaniu, wykraczającą poza obowiązujące dotychczas rozwiązania prawne i mającą charakter uzupełniający wobec już istniejących mechanizmów ochronnych. Jej wprowadzenie możliwe jest wyłącznie na drodze zmian legislacyjnych, gdyż ochrona ta (o charakterze ogólnym) już obecnie, choć w niewystarczającym stopniu, przewidziana jest w przepisach rangi ustawowej. Uchwalenie niniejszej ustawy uzupełni polski porządek prawny o instrumenty zapewniające należyłą ochronę miejsca o tak wyjątkowym znaczeniu dla Narodu i Państwa Polskiego, jakim jest Ostrów Tumski w Poznaniu.

Poszczególne rozwiązania wprowadzane niniejszą ustawą omówione są poniżej.

Art. 1.

W przepisie tym wskazuje się, że regulacje ustawy mają charakter szczególny i uzupełniający w stosunku do już obowiązujących regulacji prawnych oraz że ich celem jest wzmocnienie ochrony wynikającej z już obowiązujących przepisów – przede wszystkim dotyczących ochrony zabytków, Prawa ochrony środowiska oraz ochrony przyrody. Celem tego przepisu jest również wyeliminowanie potencjalnych wątpliwości interpretacyjnych poprzez jednoznaczne wskazanie, że ustawa nie zastępuje dotychczasowych instrumentów ochronnych, lecz je uzupełnia i wzmacnia.

Art. 2.

W art. 2 wprowadzono definicje legalne siedmiu zwrotów. Są one niezbędne dla prawidłowego stosowania przepisów ustawy i ograniczają ryzyko wystąpienia ewentualnych problemów interpretacyjnych. Częściowo, w celu zapewnienia spójności systemowej, odwołują się one do definicji legalnych sformułowanych w ustawie – Prawo budowlane. Wprowadzenie definicji legalnej zwrotu „Ostrów Tumski w Poznaniu” precyzuje granice obszaru objętego szczególną ochroną wynikającą z ustawy. Proponowane definicje zwrotów „nieruchomość” i „właściciel nieruchomości” pozwolą także na bardziej zwięzłe zredagowanie przepisów merytorycznych ustawy.

Art. 3.

W art. 3 w ust. 1 wprowadza się co do zasady generalny zakaz budowania budynków i budowli na całym obszarze Ostrowa Tumskiego w Poznaniu. Uwzględniając sformułowane w art. 2 ustawy definicje legalne kluczowych zwrotów tego przepisu, skutkiem jego uchwalenia będzie zakaz wykonywania na obszarze Ostrowa Tumskiego w Poznaniu budynków lub budowli w określonym miejscu, a także odbudowy, rozbudowy i nadbudowy budynku lub budowli.

Jednocześnie w ust. 2-4 przewidziane są wyjątki od powyższego zakazu, które umożliwiają elastyczne reagowanie w sytuacjach konfliktu różnych interesów.

Zgodnie z ust. 2 zakaz ten nie będzie obejmował budynków i budowli służących obronności i bezpieczeństwu państwa.

W ust. 3 wskazano sytuacje, w których będzie dopuszczalna budowa budowli na obszarze Ostrowa Tumskiego w Poznaniu. Będzie to możliwe w sytuacji, gdy przemawiać za tym będzie interes publiczny lub ważny interes prywatny i jednocześnie budowa ta nie przyczyni się do naruszenia walorów, autentyczności i integralności Ostrowa Tumskiego w Poznaniu. W każdym przypadku budowa taka będzie mogła być prowadzona wyłącznie na podstawie decyzji o pozwoleniu na budowę, która będzie mogła zostać wydana dopiero po uzyskaniu pozytywnej opinii wojewódzkiego konserwatora zabytków.

W ust. 4 określono natomiast sytuacje, w których wyjątkowo możliwa będzie również budowa na obszarze Ostrowa Tumskiego w Poznaniu budynków. Będzie to możliwe w sytuacji istnienia szczególnie ważnego interesu publicznego i gdy budowa ta nie przyczyni się do naruszenia walorów, autentyczności i integralności Ostrowa Tumskiego w Poznaniu. W każdym przypadku budowa taka będzie mogła być prowadzona wyłącznie na podstawie decyzji o pozwoleniu na budowę, która będzie mogła zostać wydana dopiero po uzyskaniu pozytywnej opinii Generalnego Konserwatora Zabytków oraz Prezydenta RP.

Art. 4.

W art. 4 zawarto szczególne regulacje modyfikujące ogólne zasady prowadzenia postępowań administracyjnych w przedmiocie pozwoleń na budowę.

Po wejściu w życie ustawy, w takich postępowaniach, jeśli dotyczyć będą obszaru Ostrowa Tumskiego w Poznaniu, nie będą miały zastosowania wybrane

przepisy ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego, w tym dotyczące ugody administracyjnej, wybrane przepisy ustawy – Prawo budowlane, dotyczące obligatoryjnego wydawania decyzji o pozwoleniu na budowę oraz przewidujące kary dla organu prowadzącego postępowanie za niewydanie decyzji w określonym terminie, a także przepisy tzw. specustawy drogowej, czyli ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych.

Odmienne niż w typowych postępowaniach administracyjnych, w szczególności sposób rozstrzygane będą również ewentualne wątpliwości interpretacyjne i faktyczne. W przypadku wystąpienia takich wątpliwości interes ochrony walorów, autentyczności i integralności Ostrowa Tumskiego w Poznaniu będzie miał pierwszeństwo przed innymi prawnie chronionymi interesami.

Wszystkie decyzje wydawane w takich postępowaniach będą zawierały uzasadnienie. Wykonaniu będą one podlegały dopiero po upływie 14 dni od dnia, w którym upłynął bezskutecznie trzydziestodniowy termin do wniesienia na nie skargi do sądu administracyjnego. Ewentualne wniesienie skargi do sądu administracyjnego na decyzję o pozwoleniu na budowę wstrzyma jej wykonanie do czasu prawomocnego zakończenia postępowania sądowoadministracyjnego.

Ze względu na szczególne znaczenie i możliwe nieodwracalne skutki wydawania decyzji o pozwoleniu na budowę na obszarze Ostrowa Tumskiego w Poznaniu, termin na załatwianie sprawy w tym przedmiocie będzie dłuższy aniżeli standardowy – będzie wynosił sześć miesięcy na załatwienie sprawy w I instancji i trzy miesiące na załatwienie jej w postępowaniu odwoławczym.

Proponuje się także wprowadzenie dodatkowych obowiązków informacyjnych, które mają służyć zwiększeniu udziału społeczeństwa w takich postępowaniach.

Organ wszczynający postępowanie będzie miał obowiązek niezwłocznego zamieszczenia informacji o jego wszczęciu w Biuletynie Informacji Publicznej. W tym samym miejscu będzie musiał także dodatkowo zawiadamiać o decyzjach i innych czynnościach podejmowanych przez siebie w toku prowadzonego postępowania. Obowiązki te nie będą dotyczyć postępowań w przedmiocie pozwolenia na budowę budynków i budowli służących obronności i bezpieczeństwu państwa.

O każdym wszczętym postępowaniu organ będzie musiał również zawiadomić prokuratora, celem umożliwienia mu wzięcia udziału w postępowaniu, zgodnie z art. 183 § 1 ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego.

Zwiększeniu udziału społeczeństwa w przedmiotowych postępowaniach ma służyć również nałożenie na organ je prowadzący obowiązku dopuszczenia do udziału w nim organizacji społecznej, która tego zażąda, jeśli do celów statutowych tej organizacji należy realizacja zadań przynajmniej w jednym z obszarów: ochrona dóbr kultury i dziedzictwa narodowego, kultura, sztuka, podtrzymywanie i upowszechnianie tradycji narodowej, pielęgnowanie polskości, rozwój świadomości narodowej, obywatelskiej i kulturowej, turystyka, krajoznawstwo, ekologia, ochrona zwierząt lub ochrona dziedzictwa przyrodniczego.

Art. 5.

W art. 5 w ust. 1 ustanawia się dla Skarbu Państwa, reprezentowanego przez wojewodę wielkopolskiego, prawo pierwokupu nieruchomości na obszarze Ostrowa Tumskiego w Poznaniu.

To jedno z najistotniejszych rozwiązań przewidzianych w niniejszej ustawie, które umożliwi państwu stopniowe nabywanie na własność nieruchomości, mających szczególne znaczenie dla zachowania walorów, autentyczności i integralności Ostrowa Tumskiego w Poznaniu.

W kolejnych przepisach tego artykułu szczegółowo określono procedurę wykonania prawa pierwokupu.

Prawo pierwokupu będzie mogło być wykonane w terminie trzech miesięcy od dnia otrzymania przez wojewodę, od notariusza sporządzającego umowę sprzedaży nieruchomości, zawiadomienia o treści tej umowy.

Wykonanie prawa pierwokupu, co do zasady, będzie obligatoryjne. Jego niewykonanie będzie możliwe tylko po uzyskaniu pozytywnej w tym przedmiocie i zawierającej uzasadnienie opinii Generalnego Konserwatora Zabytków, który będzie miał obowiązek wydać ją w terminie 14 dni od dnia otrzymania wniosku wojewody. Uzasadnieniem pozytywnej opinii dla niewykonania prawa pierwokupu nie będzie mógł być brak zabezpieczonych na ten cel środków finansowych.

Wojewoda będzie wykonywał prawo pierwokupu przez złożenie oświadczenia w formie aktu notarialnego, co do zasady u notariusza sporządzającego umowę sprzedaży. W wyjątkowych sytuacjach będzie ono mogło zostać złożone u innego notariusza. Oświadczenie to notariusz doręczy sprzedawcy.

Prawo pierwokupu będzie wykonywane po cenie ustalonej między stronami w umowie sprzedaży. Jednakże w sytuacji, gdy w ocenie wojewody cena

sprzedawanej nieruchomości będzie rażąco wyższa od jej wartości rynkowej, będzie on zobligowany (w terminie 14 dni od dnia złożenia oświadczenia o wykonaniu prawa pierwokupu) wystąpić do sądu o ustalenie jej ceny. Sąd ustali cenę tej nieruchomości w oparciu o jej wartość, określoną zgodnie z przepisami o gospodarce nieruchomościami, z uwzględnieniem jej obciążeń.

W ust. 9 przewidziano, że czynność prawna dokonana niezgodnie z przepisami ustawy lub bez zawiadomienia uprawnionego do prawa pierwokupu będzie nieważna.

Proponuje się także, by przypadku, gdy prawo pierwokupu nieruchomości położonej na Ostrowie Tumskim w Poznaniu z mocy prawa przysługiwać będzie jednocześnie kilku podmiotom, pierwszeństwo w realizacji prawa pierwokupu przysługiwało Skarbowi Państwa, reprezentowanemu przez wojewodę.

Zgodnie z ust. 11 przepisy art. 5 będą odpowiednio stosowane, jeżeli przeniesienie własności nieruchomości na obszarze Ostrowa Tumskiego w Poznaniu będzie następowało w wyniku zawarcia umowy innej niż umowa sprzedaży.

W ust. 12 przewidziano wyjątek od stosowania prawa pierwokupu, w przypadku zbycia nieruchomości na rzecz osób najbliższych.

Zgodnie z ust. 13 o każdym wykonaniu przez Skarb Państwa prawa pierwokupu nieruchomości położonej na obszarze Ostrowa Tumskiego w Poznaniu, wojewoda będzie miał obowiązek niezwłocznie zamieścić informację w Biuletynie Informacji Publicznej, podając dane dotyczące nabytej nieruchomości, cenę za jaką nastąpiło nabycie, oraz oznaczenie księgi wieczystej, jeżeli będzie prowadzona.

Art. 6.

W art. 6 wprowadzono możliwość wykupu przez Skarb Państwa nieruchomości położonych na obszarze Ostrowa Tumskiego w Poznaniu, gdy na skutek wejścia w życie niniejszej ustawy korzystanie z tych nieruchomości, zgodnie z dotychczasowym przeznaczeniem, stanie się niemożliwe lub ograniczone. Regulacja ta stanowi gwarancję ochrony konstytucyjnego prawa własności, jednocześnie umożliwiając skuteczną ochronę walorów, autentyczności i integralności Ostrowa Tumskiego w Poznaniu.

Wykupienia takich nieruchomości będzie dokonywał w imieniu Skarbu Państwa wojewoda wielkopolski, co do zasady za cenę nie wyższą niż wartość nieruchomości, ustaloną zgodnie z przepisami ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, z uwzględnieniem jej obciążeń. Wykupienie nieruchomości będą

mogły poprzedzać negocjacje, w szczególności dotyczące ceny oraz sposobu i terminu jej zapłaty. Zapłata ceny będzie mogła nastąpić w ratach.

Właścicielowi nieruchomości, występującemu z żądaniem wykupienia nieruchomości, będzie również przysługiwało prawo zwrócenia się do sądu o ustalenie jej ceny. Sąd będzie ustalał ją w oparciu o wartość nieruchomości, określoną zgodnie z przepisami o gospodarce nieruchomościami, z uwzględnieniem jej obciążeń. Koszty związane z ustaleniem ceny przez sąd będą obciążały wnioskującego o to właściciela nieruchomości.

W ust. 6 wprowadza się granicę czasową możliwości wystąpienia z roszczeniem o wykupienie nieruchomości. Zakłada się, że ponad 5-letni okres (do 31 grudnia 2031 r.) będzie wystarczający, by wszystkie zainteresowane podmioty zdążyły wystąpić z tym roszczeniem.

W projekcie przewidziano także, że realizacja roszczenia o wykupienie nieruchomości będzie mogła nastąpić przez zaoferowanie właścicielowi występującemu z roszczeniem nieruchomości zamiennej, będącej własnością Skarbu Państwa. Nieruchomość taką wojewoda będzie mógł zaoferować w porozumieniu z właściwym organem, reprezentującym Skarb Państwa w sprawach gospodarowania tą konkretną nieruchomością. Przy zawieraniu umowy zamiany zaoferowanej nieruchomości, Skarb Państwa będzie reprezentowany przez ten organ. Z dniem zawarcia umowy zamiany roszczenie o wykup nieruchomości wygaśnie. W przypadku, gdy nieruchomości będące przedmiotem umowy zamiany, będą miały różną wartość, różnica będzie mogła być wyrównana przez dopłatę pieniężną. Taką dopłatę będzie mógł wypłacić zarówno działający w imieniu Skarbu Państwa wojewoda (gdy nieruchomość nabywana przez Skarb Państwa będzie miała większą wartość), jak również dotychczasowy właściciel nieruchomości (gdy większą wartość będzie miała otrzymywana przez niego nieruchomość zamienna). O wyborze sposobu realizacji roszczenia, o którym mowa w ust. 1, będzie decydował właściciel nieruchomości.

Zgodnie z ust. 10 wykonanie obowiązku wynikającego z roszczenia o wykupienie nieruchomości powinno nastąpić w terminie 12 miesięcy od dnia złożenia wniosku, chyba że strony postanowią inaczej. W przypadku opóźnienia w wykupie nieruchomości właścicielowi nieruchomości będą przysługiwały odsetki ustawowe za opóźnienie.

W ust. 11 jednoznacznie przesądzono (celem uniknięcia ewentualnych wątpliwości interpretacyjnych), że do skutków spowodowanych wejściem w życie

ustawy nie będą miały zastosowania przepisy ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, dotyczące roszczeń z tytułu ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości.

Art. 7.

W art. 7 jednoznacznie wskazano, że do gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa położonymi na Ostrowie Tumskim w Poznaniu, w tym nabytymi na podstawie przepisów niniejszej ustawy, będą miały zastosowanie przepisy ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami. Wprowadzono jednak istotne, z punktu widzenia realizacji celów niniejszej ustawy, uzupełnienie, zgodnie z którym zbycie, oddanie w użytkowanie wieczyste i obciążenie tych nieruchomości będzie – pod rygorem nieważności – wymagało uzyskania pozytywnej opinii Generalnego Konserwatora Zabytków.

Art. 8.

W art. 8 wskazano, że co do zasady wydatki związane z realizacją przepisów ustawy będą pokrywane z budżetu państwa.

Mając na uwadze czas potrzebny na uchwalenie niniejszej ustawy nie zakłada się, by konieczność ponoszenia takich wydatków wystąpiła już w 2026 r. Na wypadek jednak, gdyby tak było, projekt zawiera upoważnienie do ich pokrycia z rezerwy ogólnej budżetu państwa.

Mając na uwadze regulacje zawarte w art. 6 projektu ustawy zakłada się, że najwyższe wydatki związane z realizacją jej przepisów przypadną na lata 2027-2032. Dlatego przewiduje się nałożenie obowiązku planowania w projektach ustaw budżetowych na lata 2027-2032 rezerwy celowej na wydatki związane z realizacją przepisów niniejszej ustawy, co jest zgodne z art. 140 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. W kolejnych latach rezerwa taka będzie mogła być planowana na podstawie art. 140 ust. 2 pkt 1 tej ustawy.

W tym miejscu należy podkreślić, że ograniczone zasoby finansowe budżetu państwa nie mogą stanowić przeszkody w zapewnieniu należytej ochrony miejscom tak szczególnym jak Ostrów Tumski w Poznaniu.

W kontekście regulacji proponowanych w niniejszej ustawie należy zwrócić uwagę na fakt, że pomimo konieczności zapłaty za nieruchomości nabywane w drodze wykonania prawa pierwokupu (art. 5) i wykupienia (art. 6) majątek Skarbu Państwa nie

będzie uszczuplany. W drodze tych czynności Skarb Państwa będzie bowiem nabywał na własność nieruchomości (za cenę uwzględniającą ich rynkową wartość, ustaloną zgodnie z powszechnie obowiązującymi przepisami i z uwzględnieniem ewentualnych obciążeń), które dla Narodu i Państwa Polskiego mają wyjątkową i niedającą się wyrazić wyłącznie w pieniądzu wartość. W istocie nastąpi zatem jedynie swoista wymiana składników majątku Skarbu Państwa, a nie jego uszczuplenie.

Dokładne określenie skutków finansowych wejścia w życie niniejszej ustawy nie jest możliwe. Nie można bowiem przewidzieć jaka, po jej wejściu w życie, będzie skala obrotu nieruchomościami położonymi na obszarze Ostrowa Tumskiego w Poznaniu, ani też tego, ilu dotychczasowych właścicieli nieruchomości położonych na tym obszarze wystąpi z roszczeniem o ich wykupienie. Szacunkowo można jednak przyjąć, że skutkiem uchwalenia niniejszej ustawy będzie nabycie przez Skarb Państwa, w przeciągu kilku lat, nieruchomości o wartości rynkowej kilkuset milionów złotych. Środki na sfinansowanie tego nabycia powinny pochodzić z ograniczenia wydatków państwa (przede wszystkim przeznaczanych na obsługę zadłużenia) oraz ze zwiększenia jego dochodów (w szczególności przez ograniczenie tzw. luki VAT-owskiej).

Art. 9.

W art. 9 zamieszczono przepisy przejściowe, które zostały omówione w części III uzasadnienia.

Art. 10.

W art. 10 zamieszczono przepis zmieniający ustawę – Prawo budowlane, zgodnie z którym, po nowelizacji, organem I instancji właściwym w sprawach obiektów i robót budowlanych usytuowanych na Ostrowie Tumskim w Poznaniu – ze względu na ich wyjątkową wartość i potrzebę ochrony ich walorów, autentyczności i integralności, będzie wojewoda.

Art. 11.

W art. 11 zamieszczono przepis o wejściu ustawy w życie, który został omówiony w części III uzasadnienia.

III. PRZEPISY PRZEJŚCIOWE I PRZEPIS O WEJŚCIU W ŻYCIE

Zgodnie z przepisami przejściowymi, co do zasady, wszystkie postępowania administracyjne w przedmiocie pozwolenia na budowę na Ostrowie Tumskim w Poznaniu budynków lub budowli (innych niż służące obronności i bezpieczeństwu państwa), wszczęte i niezakończone przed dniem wejścia w życie ustawy, zostaną umorzone.

Mając na uwadze, że po wejściu w życie ustawy zmieni się organ I instancji właściwy w sprawach wydawania tych pozwoleń, a ich wydanie będzie możliwe jedynie wyjątkowo, pod warunkiem zaistnienia szczególnych okoliczności, które będą musiały być ustalone w toku postępowania, zasadne jest umorzenie postępowań toczących się w dniu wejścia w życie ustawy. Nie będzie stało to na przeszkodzie ponownemu ubieganiu się o pozwolenie na budowę przed nowym organem właściwym w sprawie i z uwzględnieniem szczególnych regulacji przewidzianych w niniejszej ustawie. Pozwoli to na jednolite stosowanie nowych zasad ochrony i zapobiegnie ewentualnym problemom interpretacyjnym.

W przepisach przejściowych przewidziano także, że w ewentualnych postępowaniach sądownoadministracyjnych, wszczętych skargą na decyzję w przedmiocie pozwolenia na budowę na Ostrowie Tumskim w Poznaniu budynków lub budowli (innych niż służące obronności i bezpieczeństwu państwa), niezakończonych przed wejściem w życie ustawy:

- wojewódzki sąd administracyjny (jeżeli sprawa toczy się przed tym sądem) uchyli zaskarżoną decyzję i poprzedzającą ją decyzję organu I instancji (jeżeli była wydana) i umorzy postępowanie administracyjne,
- Naczelny Sąd Administracyjny (jeżeli sprawa toczy się przed tym Sądem) uchyli zaskarżony wyrok oraz zaskarżoną decyzję i poprzedzającą ją decyzję organu I instancji (jeżeli była wydana) i umorzy postępowanie administracyjne.

Również w przypadku umorzenia postępowania administracyjnego przez wojewódzki sąd administracyjny albo Naczelny Sąd Administracyjny strona tego postępowania będzie mogła ponownie ubiegać się o pozwolenie na budowę przed nowym organem właściwym w sprawie, z uwzględnieniem szczególnych regulacji przewidzianych w ustawie.

Ze względu na potrzebę jak najszybszego objęcia Ostrowa Tumskiego w Poznaniu szczególną ochroną przewidzianą w niniejszej ustawie, w pełni zasadne jest, by weszła ona w życie po upływie podstawowego, tj. 14-dniowego *vacatio legis*.

IV. PRZEWIDYWANE SKUTKI SPOŁECZNE I GOSPODARCZE, W TYM OCENA WPŁYWU NA DZIAŁALNOŚĆ MIKROPRZEDSIĘBIORCÓW ORAZ MAŁYCH I ŚREDNICH PRZEDSIĘBIORCÓW.

Uchwalenie i wejście w życie niniejszej ustawy nie będzie w sposób bezpośredni oddziaływać na żadne grupy społeczne. Pośrednio wywoła jednak pozytywne skutki społeczne, istotne dla całego Narodu, gdyż doprowadzi do zapewnienia pełnej i skutecznej ochrony miejscu o wyjątkowym znaczeniu.

Skutki gospodarcze, w tym dla małych i średnich przedsiębiorców (i osób planujących taką działalność), wejścia w życie niniejszej ustawy również będą, co do zasady, pozytywne. Stworzy ona lepsze warunki do rozwoju działalności gospodarczej spójnej z ochroną dziedzictwa narodowego, wprowadzi jednak również pewne ograniczenia inwestycyjne.

Wzmocnienie ochrony Ostrowa Tumskiego w Poznaniu nie tylko zapobiegnie jego degradacji, ale także pozwoli zachować jego unikalny charakter i zwiększy atrakcyjność turystyczną tego obszaru. W dłuższej perspektywie będzie to sprzyjać rozwojowi małych i średnich przedsiębiorców, przede wszystkim z branży turystycznej, kulturalnej, gastronomicznej, hotelarskiej i usługowej.

Na przedsiębiorców już funkcjonujących na tym terenie pozytywnie wpłynie również fakt, iż wyeliminowane zostanie zagrożenie powstania nowej, intensywnej zabudowy chronionego obszaru. Nowe regulacje mogą także skłaniać przedsiębiorców do zmiany modelu działalności z inwestycyjnego na bardziej usługowy, oparty na wykorzystaniu istniejącego dziedzictwa kulturowego, co może sprzyjać rozwojowi działalności zgodnych z charakterem i historyczną funkcją Ostrowa Tumskiego w Poznaniu.

Wprowadzenie generalnego zakazu budowy budynków i budowli na Ostrowie Tumskim w Poznaniu ograniczy jednak możliwości realizacji nowych inwestycji, w tym również przez małych i średnich przedsiębiorców. Przedsiębiorcy działający na tym obszarze będą musieli dostosować swoje plany rozwojowe do szczególnych regulacji

ochronnych przewidzianych w niniejszej ustawie, co może doprowadzić przynajmniej niektórych z nich do rezygnacji z planowanych przedsięwzięć lub przeniesienia ich poza Ostrów Tumski w Poznaniu. W pojedynczych przypadkach bardziej sformalizowana i wydłużona procedura uzyskiwania pozwoleń na budowę może zwiększyć koszty prowadzenia działalności gospodarczej, w szczególności koszty obsługi prawnej i doradczej.

V. INNE OŚWIADCZENIA I INFORMACJE DOTYCZĄCE PROJEKTU.

Przedmiot projektowanej regulacji nie jest objęty prawem Unii Europejskiej.

Projekt nie był poddany konsultacjom społecznym, jednak odpowiada na powszechnie formułowane postulaty zapewnienia należytej ochrony tak wyjątkowemu dla polskiej państwowości miejscu, jakim jest Ostrów Tumski w Poznaniu.

DEKLAROWANE SKUTKI REGULACJI (DSR) projektu ustawy

Informacja o projekcie

a) Tytuł projektu:

Projekt ustawy o ochronie Ostrowa Tumskiego w Poznaniu – kolebki polskiej państwowości

b) Przedstawiciel wnioskodawcy:

Bartłomiej Wróblewski

I. Część wstępna

[1] Zwięźły opis zidentyfikowanego problemu i proponowanych rozwiązań.

Celem projektu jest wprowadzenie szczególnej, dodatkowej ochrony Ostrowa Tumskiego w Poznaniu, jako miejsca o szczególnym znaczeniu dla Narodu i Państwa Polskiego. Ochrona ta wykracza poza obowiązujące dotychczas rozwiązania prawne i ma charakter uzupełniający wobec już istniejących mechanizmów ochronnych.

Do najistotniejszych rozwiązań proponowanych w projekcie należy:

- wprowadzenie generalnego, ale nie absolutnego, zakazu budowania budynków i budowli na obszarze Ostrowa Tumskiego w Poznaniu,
- przyznanie Skarbowi Państwa prawa pierwokupu nieruchomości na obszarze Ostrowa Tumskiego w Poznaniu,
- przyznanie dotychczasowym właścicielom nieruchomości na obszarze Ostrowa Tumskiego w Poznaniu roszczenia o wykupienie ich nieruchomości przez Skarb Państwa,
- wprowadzenie indywidualnych regulacji dotyczących postępowań w przedmiocie pozwolenia na budowę na obszarze Ostrowa Tumskiego w Poznaniu.

Nieprzyjęcie proponowanych w projekcie rozwiązań doprowadzi do degradacji i bezpowrotnej utraty walorów, autentyczności i integralności Ostrowa Tumskiego w Poznaniu.

[2] Czy były rozważane rozwiązania alternatywne?

➤ Nie

Nie rozważano możliwości wprowadzenia rozwiązań alternatywnych, ponieważ wprowadzenie szczególnej ochrony prawnej Ostrowa Tumskiego w Poznaniu możliwe jest wyłącznie na drodze zmian legislacyjnych, gdyż ochrona ta (o charakterze ogólnym) już obecnie, choć w niewystarczającym stopniu, przewidziana jest w przepisach rangi ustawowej.

II. Wymogi określone w art. 34 ust. 2 pkt 3–5 regulaminu Sejmu

[3] Jakie są przewidywane skutki prawne projektowanych rozwiązań?

Uchwalenie niniejszej ustawy uzupełni polski porządek prawny o instrumenty zapewniające należyta ochronę miejsca o tak wyjątkowym znaczeniu dla Narodu i Państwa Polskiego, jakim jest Ostrów Tumski w Poznaniu.

[4] Jakie są przewidywane skutki społeczne projektowanych rozwiązań?

Uchwalenie i wejście w życie niniejszej ustawy nie będzie w sposób bezpośredni oddziaływać na żadne grupy społeczne. Pośrednio wywoła jednak pozytywne skutki społeczne, istotne dla całego Narodu, gdyż doprowadzi do zapewnienia pełnej i skutecznej ochrony miejscu o wyjątkowym znaczeniu.

[5] Jakie są przewidywane skutki gospodarcze projektowanych rozwiązań?

Skutki gospodarcze, w tym dla małych i średnich przedsiębiorców (i osób planujących taką działalność), wejścia w życie niniejszej ustawy będą, co do zasady, pozytywne. Stworzy ona lepsze warunki do rozwoju działalności gospodarczej spójnej z ochroną dziedzictwa narodowego, wprowadzi jednak również pewne ograniczenia inwestycyjne.

Wzmocnienie ochrony Ostrowa Tumskiego w Poznaniu nie tylko zapobiegnie jego degradacji, ale także pozwoli zachować jego unikalny charakter i zwiększy atrakcyjność turystyczną tego obszaru. W dłuższej perspektywie będzie to sprzyjać rozwojowi małych i średnich przedsiębiorców, przede wszystkim z branży turystycznej, kulturalnej, gastronomicznej, hotelarskiej i usługowej.

Na przedsiębiorców już funkcjonujących na tym terenie pozytywnie wpłynie również fakt, iż wyeliminowane zostanie zagrożenie powstania nowej, intensywnej zabudowy chronionego obszaru. Nowe regulacje mogą także skłaniać przedsiębiorców do zmiany modelu działalności z inwestycyjnego na bardziej usługowy, oparty na wykorzystaniu istniejącego dziedzictwa kulturowego, co może sprzyjać rozwojowi działalności zgodnych z charakterem i historyczną funkcją Ostrowa Tumskiego w Poznaniu.

Wprowadzenie generalnego zakazu budowy budynków i budowli na Ostrowie Tumskim w Poznaniu ograniczy jednak możliwości realizacji nowych inwestycji, w tym również przez małych i średnich przedsiębiorców. Przedsiębiorcy działający na tym obszarze będą musieli dostosować swoje plany rozwojowe do szczególnych regulacji ochronnych przewidzianych w niniejszej ustawie, co może doprowadzić przynajmniej niektórych z nich do rezygnacji z planowanych przedsięwzięć lub przeniesienia ich poza Ostrów Tumski w Poznaniu. W pojedynczych przypadkach bardziej sformalizowana i wydłużona procedura uzyskiwania pozwoleń na budowę może zwiększyć koszty prowadzenia działalności gospodarczej, w szczególności koszty obsługi prawnej i doradczej.

[6] Jakie są przewidywane skutki finansowe projektowanych rozwiązań, w szczególności wpływ na sektor finansów publicznych, w tym na budżet państwa i budżety jednostek samorządu terytorialnego?

Dokładne określenie skutków finansowych wejścia w życie niniejszej ustawy nie jest możliwe. Nie można bowiem przewidzieć jaka, po jej wejściu w życie, będzie skala obrotu nieruchomościami położonymi na obszarze Ostrowa Tumskiego w Poznaniu, ani też tego, ilu dotychczasowych właścicieli nieruchomości położonych na tym obszarze wystąpi z roszczeniem o ich wykupienie. Szacunkowo można jednak przyjąć, że skutkiem uchwalenia niniejszej ustawy będzie nabycie przez Skarb Państwa, w przeciągu kilku lat, nieruchomości o wartości rynkowej kilkuset milionów złotych. W kontekście regulacji proponowanych w niniejszej ustawie należy zwrócić uwagę na fakt, że pomimo konieczności zapłaty za nieruchomości nabywane w drodze wykonania prawa pierwokupu i wykupienia majątek Skarbu Państwa nie będzie uszczuplany. W drodze tych czynności Skarb Państwa będzie bowiem nabywał na własność nieruchomości (za cenę uwzględniającą ich rynkową wartość, ustaloną zgodnie z powszechnie obowiązującymi przepisami i z uwzględnieniem ewentualnych obciążeń), które dla Narodu i Państwa Polskiego mają wyjątkową i niedającą się wyrazić wyłącznie w pieniądzu wartość. W istocie nastąpi zatem jedynie swoista wymiana składników majątku Skarbu Państwa, a nie jego uszczuplenie.

W tym miejscu należy też podkreślić, że ograniczone zasoby finansowe budżetu państwa nie mogą stanowić przeszkody w zapewnieniu należytej ochrony miejscom tak szczególnym jak Ostrów Tumski w Poznaniu.

[7] Wykaz źródeł finansowania, jeśli projekt ustawy pociąga za sobą obciążenie budżetu państwa lub budżetów jednostek samorządu terytorialnego.

Środki na sfinansowanie zadań określonych w ustawie, w szczególności na nabycie nieruchomości na Ostrowie Tumskim w Poznaniu, powinny pochodzić z ograniczenia wydatków państwa (przede wszystkim przeznaczanych na obsługę zadłużenia) oraz ze zwiększenia jego dochodów (w szczególności przez ograniczenie tzw. luki VAT-owskiej).

[8] Czy projekt ustawy podlega procedurze notyfikacyjnej?

➤ Nie

III. Wymogi określone w art. 34 ust. 2a i 2b regulaminu Sejmu

[9] Czy projekt ustawy zawiera przepisy określające zasady podejmowania, wykonywania lub zakończenia działalności gospodarczej (art. 34 ust. 2a regulaminu Sejmu)?

➤ Nie

[10] Czy wdrożenie projektowanych przepisów spowoduje obciążenia administracyjne mikroprzedsiębiorców, małych i średnich przedsiębiorców (art. 34 ust. 2a regulaminu Sejmu)?

➤ Tak

Wdrożenie projektowanych przepisów może w nieznacznym stopniu zwiększyć obciążenia administracyjne mikroprzedsiębiorców, małych i średnich przedsiębiorców ze względu na podniesienie (w niewielkim stopniu) formalizmu postępowań w przedmiocie pozwolenia na budowę na Ostrowie Tumskim w Poznaniu i wydłużenie tych postępowań.

W projekcie nie dąży się do ograniczenia obowiązków administracyjnych wobec tych przedsiębiorców, gdyż celem projektu jest zapewnienie należytej ochrony miejsca o szczególnym znaczeniu dla Narodu i Państwa Polskiego, co jest realizacją obowiązku, określonego w art. 5 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Wprowadzane obciążenia są konieczne dla zrealizowania tego celu i w istocie niewielkie, a zatem zgodne z konstytucyjną zasadą proporcjonalności.

[11] Czy projekt ustawy zawiera przepisy regulacyjne lub określa wymogi dotyczące świadczenia usług transgranicznych w rozumieniu ustawy z dnia 22 grudnia 2015 r. o zasadach uznawania kwalifikacji zawodowych nabytych w państwach członkowskich Unii Europejskiej (art. 34 ust. 2b regulaminu Sejmu)?

➤ Nie

Warszawa, 29 czerwca 2026 r.

BEOS-WPEiM-1501/26

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU

L.dz. SPS-III.020.189.9.2026

Data wpływu3.0.06.2026.....

Pan
Włodzimierz Czarzasty
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

**Opinia o zgodności z prawem Unii Europejskiej poselskiego projektu
ustawy o ochronie Ostrowa Tumskiego w Poznaniu – kolebki polskiej
państwowości (przedstawiciel wnioskodawców: poseł
Bartłomiej Wróblewski)**

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

1. Przedmiot projektu ustawy

Projekt ustawy zmierza do ustanowienia szczególnej, dodatkowej ochrony Ostrowa Tumskiego w Poznaniu jako miejsca o wyjątkowym znaczeniu dla dziejów Narodu i Państwa Polskiego. Zgodnie z art. 1 projektu ochrona ta ma charakter uzupełniający i nie narusza przepisów ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami¹, ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska² i ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody³. Ostrów Tumski w Poznaniu zdefiniowano jako wyspę na rzece Warcie w granicach administracyjnych miasta Poznania (art. 2 pkt 5 projektu).

Na treść normatywną projektu składają się w szczególności następujące rozwiązania:

- zakaz budowy budynków i budowli na obszarze Ostrowa Tumskiego (art. 3 ust. 1 projektu), z wyłączeniem obiektów służących obronności i bezpieczeństwu państwa (art. 3 ust. 2 projektu) oraz z dopuszczeniem, w warunkach kwalifikowanego interesu (publicznego lub ważnego prywatnego) i przy nienaruszeniu walorów, autentyczności i integralności obszaru, budowy budowli (art. 3 ust. 3 projektu – za pozytywną opinią wojewódzkiego

¹ Dz. U. z 2024 r. poz. 1292, ze zm.

² Dz. U. z 2025 r. poz. 647, ze zm.

³ Dz. U. z 2026 r. poz. 13, ze zm.

konserwatora zabytków) oraz wyjątkowo budynków (ust. 4 – za pozytywną opinią Generalnego Konserwatora Zabytków oraz Prezydenta RP);

- szczególne regulacje postępowań administracyjnych w sprawie pozwoleń na budowę (art. 4 projektu): wyłączenie wskazanych przepisów ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego⁴ (dotyczących rozstrzygania nieusuwalnych wątpliwości na korzyść strony, możliwości odstąpienia od uzasadnienia decyzji, rygoru natychmiastowej wykonalności, ugody), ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane⁵ (zasady wydawania pozwolenia na budowę) oraz ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych⁶;

- pierwszeństwo interesu ochrony walorów, autentyczności i integralności Ostrowa Tumskiego, rozszerzone obowiązki informacyjne (Biuletyn Informacji Publicznej), zawiadamianie prokuratora, zwołanie organu z udziałem organizacji społecznej działającej m.in. w obszarze ochrony dóbr kultury i dziedzictwa narodowego, turystyki, ekologii lub ochrony dziedzictwa przyrodniczego, terminy załatwienia sprawy oraz suspensywny skutek skargi do sądu administracyjnego (art. 4 projektu);

- ustawowe prawo pierwokupu nieruchomości na rzecz Skarbu Państwa (art. 5 projektu), wykonywane po cenie ustalonej w umowie sprzedaży (z sądową kontrolą ceny rażąco zawyżonej – art. 5 ust. 8 projektu) i z wyłączeniem zbycia na rzecz osób najbliższych (art. 5 ust. 12 projektu); czynność dokonana z naruszeniem tych przepisów jest nieważna (art. 5 ust. 9 projektu);

- roszczenie dotychczasowych właścicieli o wykup nieruchomości przez Skarb Państwa, gdy korzystanie z niej zgodnie z dotychczasowym przeznaczeniem stało się – wskutek wejścia ustawy w życie – niemożliwe lub ograniczone (art. 6 projektu), wraz z mechanizmem odszkodowawczym (cena nie wyższa niż wartość nieruchomości, możliwość zaoferowania nieruchomości zamiennej, sądowa kontrola ceny);

- wymóg pozytywnej opinii Generalnego Konserwatora Zabytków – pod rygorem nieważności – dla zbycia, oddania w użytkowanie wieczyste i obciążenia nieruchomości Skarbu Państwa położonych na wyspie (art. 7 projektu); przepisy o finansowaniu z budżetu państwa wydatków związanych z realizacją przepisów ustawy (art. 8 projektu); przepisy przejściowe przewidujące umorzenie niezakończonych postępowań (art. 9 projektu).

Ponadto projekt zmierza do ustanowienia wojewody jako organu I instancji w sprawach obiektów i robót budowlanych usytuowanych na Ostrowie Tumskim (art. 10 projektu).

Proponowana ustawa ma wejść w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia (art. 11 projektu).

⁴ Dz. U. z 2025 r. poz. 1691.

⁵ Dz. U. z 2026 r. poz. 524, ze zm.

⁶ Dz. U. z 2003 r. Nr 80, poz. 721.

2. Stan prawa Unii Europejskiej w materii objętej projektem ustawy

Oceny projektu należy dokonać z uwzględnieniem traktatowych przepisów dotyczących swobody przepływu kapitału, w szczególności art. 63 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TfUE). Przepis ten zakazuje wszelkich ograniczeń w przepływie kapitału między państwami członkowskimi oraz między państwami członkowskimi a państwami trzecimi. Pojęcie przepływu kapitału obejmuje – zgodnie z nomenklaturą stanowiącą załącznik I do dyrektywy 88/361/EWG, do której Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (dalej: „TSUE” albo „Trybunał”) odwołuje się jako do wskazówki interpretacyjnej – inwestycje w nieruchomości dokonywane na terytorium państwa członkowskiego⁷. W utrwalonym orzecznictwie TSUE przyjmuje, że krajowe regulacje dotyczące nabywania nieruchomości mieszczą się w zakresie swobody przepływu kapitału⁸. Nie tylko środki dyskryminujące ze względu na przynależność państwową, lecz także środki stosowane bez rozróżnienia mogą stanowić ograniczenie w przepływie kapitału, jeżeli są w stanie zniechęcić do inwestowania lub uczynić nabycie nieruchomości mniej atrakcyjnym.

Ponadto należy uwzględnić art. 17 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (dalej jako „Karta”) dotyczący prawa własności. Przepis ten stanowi m.in., że „nikt nie może być pozbawiony swojej własności, chyba że w interesie publicznym, w przypadkach i na warunkach przewidzianych w ustawie, za słusznym odszkodowaniem za jej utratę wypłaconym we właściwym terminie. Korzystanie z mienia może podlegać regulacji ustawowej w zakresie, w jakim jest to konieczne ze względu na interes ogólny.” Zgodnie z art. 51 ust. 1 Karty jej postanowienia wiążą państwa członkowskie wyłącznie w zakresie stosowania prawa Unii. W orzecznictwie przyjmuje się, że państwo członkowskie, które ogranicza jedną ze swobód rynku wewnętrznego i powołuje się na jej uzasadnienie, działa „w zakresie stosowania prawa Unii”, wobec czego związane jest Kartą⁹.

3. Analiza przepisów projektu ustawy pod kątem ustalonego stanu prawa Unii Europejskiej

3.1. Dla oceny projektu szczególne znaczenie ma kwalifikacja prawa pierwokupu z perspektywy art. 63 ust. 1 TfUE. W świetle przytoczonej wyżej formuły definiującej pojęcie ograniczenia w przepływie kapitału można uznać, że obejmuje ona ustawowe prawo pierwokupu. Prawo to czyni bowiem nabycie nieruchomości – również przez inwestorów z innych państw członkowskich – mniej pewnym i mniej atrakcyjnym: nabywca, mimo zawarcia umowy, naraża się na wstąpienie w jego miejsce Skarbu Państwa. Środek ten, choć stosowany bez

⁷ Załącznik I do dyrektywy Rady 88/361/EWG z dnia 24 czerwca 1988 r. w sprawie wykonania art. 67 Traktatu (Dz. Urz. WE L 178 z 8.07.1988, s. 5), pkt II „Inwestycje w nieruchomości”.

⁸ Zob. np. wyrok TSUE: z 1.06.1999 r., C-302/97, *Konle*, EU:C:1999:271, pkt 22.

⁹ Wyrok TSUE z 30.04.2014 r., C-390/12, *Pfleger i in.*, EU:C:2014:281, pkt 35-36.

rozdzielenia ze wzgledu na przynaleznosc państwowa, jest w stanie zniechecić do inwestowania. Stanowisko takie znajduje potwierdzenie w analizie orzecznictwa TSUE oraz dokumentów Komisji Europejskiej¹⁰. Przywołane stanowisko Komisji oraz orzecznictwo TSUE dotyczą wprost gruntów rolnych i prawa pierwokupu ustanawianego na rzecz rolników lub dzierżawców. Ocena dotycząca pierwokupu – objęcie zakresem art. 63 TfUE, dopuszczalność uzasadnienia nadrzędnym względem interesu ogólnego oraz wymóg proporcjonalności – przenosi się jednak na grunt opiniowanego projektu; różni się natomiast cel uzasadniający (ochrona dziedzictwa narodowego, a nie polityka rolna) oraz beneficjent pierwokupu (Skarb Państwa, a nie dzierżawca).

Ograniczenia swobody przepływu kapitału mogą zostać uznane za nienaruszające art. 63 TfUE, o ile zostanie wykazany ich uzasadniony charakter. Poza wyjątkami przewidzianymi w art. 65 TfUE (z zastrzeżeniem zakazu arbitralnej dyskryminacji i ukrytych ograniczeń) środki stosowane bez rozróżnienia mogą być usprawiedliwione nadrzędnymi względami interesu ogólnego, o ile są odpowiednie do realizacji zamierzonego celu i nie wykraczają poza to, co konieczne do jego osiągnięcia (test proporcjonalności).

Ochrona dziedzictwa kulturowego i archeologicznego jest w prawie UE uznawana za legitymowany cel jako nadrzędny wymóg interesu ogólnego¹¹. Analizowane ograniczenie ma względnie mało uciążliwy charakter, dotyczy ściśle wyodrębnionego obszaru o szczególnym znaczeniu, nie ma charakteru absolutnego i służy ochronie integralności układu przestrzennego (historyczny zespół urbanistyczny). Można więc uznać, że ograniczenie jest zgodne z zasadą proporcjonalności i w konsekwencji dopuszczalne.

3.2. Właścicielom, których możliwość korzystania z nieruchomości zostaje ograniczona, przysługuje roszczenie o wykup wraz z mechanizmem odszkodowawczym i opcją nieruchomości zamiennej (art. 6 projektu). Przewidziane w projekcie prawo pierwokupu i wykup następują po cenie odpowiadającej wartości rynkowej nieruchomości, ustalonej zgodnie z ustawą o gospodarce nieruchomościami, z sądową kontrolą ceny (art. 5 ust. 8, art. 6 ust. 5 projektu). Przyjęte w projekcie rozwiązania pozwalają uznać projekt za niesprzeczny z art. 17 Karty.

¹⁰ Zob. zwłaszcza wyrok TSUE z 23.09.2003 r., C-452/01, *Ospelt i Schlössle Weissenberg*, EU:C:2003:493, pkt 52, gdzie w dorozumiany sposób uznano, że prawo pierwokupu stanowi rodzaj ograniczenia przepływu kapitału, acz mniej uciążliwy niż inne środki analizowane w tamtej sprawie. Natomiast zgodnie z komunikatem wyjaśniającym Komisji w sprawie nabywania gruntów rolnych i prawa Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE C 350 z 18.10.2017, s. 5) „prawa pierwszeństwa przysługujące rolnikom dzierżawiącym grunty rolne lub rolnikom w ujęciu bardziej ogólnym można uznać za proporcjonalne ograniczenie swobodnego przepływu kapitału w takim zakresie, w jakim jest ono w mniejszym stopniu ograniczające niż zakaz zakupu gruntów przez podmioty niebędące rolnikami” (s. 13).

¹¹ Zob. np. wyrok TSUE z 26.02.1991 r. w sprawie C-198/89, *Komisja przeciwko Grecji*, EU:C:1991:79, pkt 21 (w odniesieniu do ograniczenia swobody świadczenia usług).

4. Konkluzje

Poselski projekt ustawy o ochronie Ostrowa Tumskiego w Poznaniu – kolebki polskiej państwowości nie jest sprzeczny z prawem Unii Europejskiej.

Autor:

Marek Jaśkowski

ekspert ds. legislacji

w Biurze Ekspertyz

i Oceny Skutków Regulacji

Akceptował:

Wicedyrektor Biura Ekspertyz

i Oceny Skutków Regulacji

Ziemowit Cieślik

/podpisano elektronicznie/

Warszawa, 29 czerwca 2026 r.

BEOS-WPEiM-1502/26

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU

L.dz. SPS-III.020.189.10.2026

Data wpływu 30.06.2026

Pan

Włodzimierz Czarzasty

Marszałek Sejmu

Rzeczypospolitej Polskiej

Opinia w sprawie stwierdzenia, czy poselski projekt ustawy o ochronie Ostrowa Tumskiego w Poznaniu – kolebki polskiej państwowości (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Bartłomiej Wróblewski) jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej w rozumieniu art. 95a regulaminu Sejmu

Projekt ustawy zmierza do ustanowienia szczególnej, dodatkowej ochrony Ostrowa Tumskiego w Poznaniu jako miejsca o wyjątkowym znaczeniu dla dziejów Narodu i Państwa Polskiego. Zgodnie z art. 1 projektu ochrona ta ma charakter uzupełniający i nie narusza przepisów ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami¹, ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska² i ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody³. Ostrów Tumski w Poznaniu zdefiniowano jako wyspę na rzece Warcie w granicach administracyjnych miasta Poznania (art. 2 pkt 5 projektu).

Na treść normatywną projektu składają się w szczególności następujące rozwiązania:

- zakaz budowy budynków i budowli na obszarze Ostrowa Tumskiego (art. 3 ust. 1 projektu), z wyłączeniem obiektów służących obronności i bezpieczeństwu państwa (art. 3 ust. 2 projektu) oraz z dopuszczeniem, w warunkach kwalifikowanego interesu (publicznego lub ważnego prywatnego) i przy nienaruszeniu walorów, autentyczności i integralności obszaru, budowy budowli (art. 3 ust. 3 projektu – za pozytywną opinią wojewódzkiego

¹ Dz. U. z 2024 r. poz. 1292, ze zm.

² Dz. U. z 2025 r. poz. 647, ze zm.

³ Dz. U. z 2026 r. poz. 13, ze zm.

konserwatora zabytków) oraz wyjątkowo budynków (ust. 4 – za pozytywną opinią Generalnego Konserwatora Zabytków oraz Prezydenta RP);

- szczególne regulacje postępowań administracyjnych w sprawie pozwoleń na budowę (art. 4 projektu): wyłączenie wskazanych przepisów ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego⁴ (dotyczących rozstrzygania nieusuwalnych wątpliwości na korzyść strony, możliwości odstąpienia od uzasadnienia decyzji, rygoru natychmiastowej wykonalności, ugody), ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane⁵ (zasady wydawania pozwolenia na budowę) oraz ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych⁶;

- pierwszeństwo interesu ochrony walorów, autentyczności i integralności Ostrowa Tumskiego, rozszerzone obowiązki informacyjne (Biuletyn Informacji Publicznej), zawiadamianie prokuratora, związanie organu żądaniem udziału organizacji społecznej działającej m.in. w obszarze ochrony dóbr kultury i dziedzictwa narodowego, turystyki, ekologii lub ochrony dziedzictwa przyrodniczego, terminy załatwienia sprawy oraz suspensywny skutek skargi do sądu administracyjnego (art. 4 projektu);

- ustawowe prawo pierwokupu nieruchomości na rzecz Skarbu Państwa (art. 5 projektu), wykonywane po cenie ustalonej w umowie sprzedaży (z sądową kontrolą ceny rażąco zawyżonej – art. 5 ust. 8 projektu) i z wyłączeniem zbycia na rzecz osób najbliższych (art. 5 ust. 12 projektu); czynność dokonana z naruszeniem tych przepisów jest nieważna (art. 5 ust. 9 projektu);

- roszczenie dotychczasowych właścicieli o wykup nieruchomości przez Skarb Państwa, gdy korzystanie z niej zgodnie z dotychczasowym przeznaczeniem stało się – wskutek wejścia ustawy w życie – niemożliwe lub ograniczone (art. 6 projektu), wraz z mechanizmem odszkodowawczym (cena nie wyższa niż wartość nieruchomości, możliwość zaoferowania nieruchomości zamiennej, sądowa kontrola ceny);

- wymóg pozytywnej opinii Generalnego Konserwatora Zabytków – pod rygorem nieważności – dla zbycia, oddania w użytkowanie wieczyste i obciążenia nieruchomości Skarbu Państwa położonych na wyspie (art. 7 projektu); przepisy o finansowaniu z budżetu państwa wydatków związanych z realizacją przepisów ustawy (art. 8 projektu); przepisy przejściowe przewidujące umorzenie niezakończonych postępowań (art. 9 projektu).

Ponadto projekt zmierza do ustanowienia wojewody jako organu I instancji w sprawach obiektów i robót budowlanych usytuowanych na Ostrowie Tumskim (art. 10 projektu).

Projekt nie zawiera przepisów mających na celu wykonanie prawa Unii Europejskiej.

⁴ Dz. U. z 2025 r. poz. 1691.

⁵ Dz. U. z 2026 r. poz. 524, ze zm.

⁶ Dz. U. z 2003 r. Nr 80, poz. 721.

Poselski projekt ustawy o ochronie Ostrowa Tumskiego w Poznaniu – kolebki polskiej państwowości **nie jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej** w rozumieniu art. 95a regulaminu Sejmu.

Autor:

Marek Jaśkowski
ekspert ds. legislacji
w Biurze Ekspertyz
i Oceny Skutków Regulacji

Akceptował:
Wicedyrektor Biura Ekspertyz
i Oceny Skutków Regulacji

Ziemowit Cieślik
/podpisano elektronicznie/

Hrubieszów, 3 lipca 2026 r.

Szanowny Pan
Bartłomiej Wróblewski
Poseł na Sejm RP

Klub Parlamentarny
Prawo i Sprawiedliwość
Ul. Wiejska 4/6/8
00-489 Warszawa

Opinia do projektu Ustawy o ochronie Ostrowa Tumskiego w Poznaniu – kolebki polskiej państwowości

Uprzejmie informuję, że Zarząd Związku Miast Polskich **negatywnie opiniuje** przedmiotowy projekt Ustawy.

Uzasadnienie:

Choć cel, jakim jest zapewnienie skutecznej ochrony wyjątkowego dziedzictwa kulturowego Ostrowa Tumskiego, zasługuje na aprobatę, proponowane rozwiązania w nadmiernym stopniu ingerują w kompetencje jednostki samorządu terytorialnego oraz prawa właścicieli nieruchomości, naruszając równowagę pomiędzy ochroną zabytków a zasadą samodzielności samorządu terytorialnego.

Projekt wprowadza szczególny reżim prawny dla jednego obszaru, znacząco ograniczając możliwość prowadzenia nowych inwestycji oraz uzależniając ich realizację od dodatkowych zgód organów administracji rządowej. Szczególne zastrzeżenia budzi obowiązek uzyskania pozytywnej opinii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej dla części zamierzeń inwestycyjnych. Naszym zdaniem, rozwiązanie to może naruszać normy konstytucyjne określające zakres kompetencji Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, nie znajduje wystarczającego uzasadnienia systemowego oraz prowadzi do nadmiernego skomplikowania procedur administracyjnych i wydłużenia procesu inwestycyjnego.

Projekt istotnie ogranicza również kompetencje planistyczne gminy, wzmacniając rolę administracji rządowej i organów ochrony zabytków w zakresie kształtowania sposobu zagospodarowania przestrzennego. Może to prowadzić do osłabienia konstytucyjnej zasady samodzielności jednostek samorządu terytorialnego oraz ograniczenia ich wpływu na prowadzenie lokalnej polityki przestrzennej.

Wątpliwości budzi także wprowadzenie prawa pierwokupu na rzecz Skarbu Państwa oraz mechanizmów wykupu nieruchomości. Rozwiązania te ingerują w obrót nieruchomościami i prawa właścicieli. Jednocześnie projekt nie zawiera kompleksowej oceny skutków finansowych nie wskazując źródeł finansowania ewentualnych wykupów.

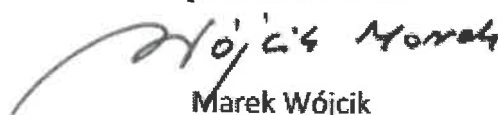
Projekt przewiduje również odrębne zasady prowadzenia postępowań administracyjnych, co może prowadzić do nadmiernej komplikacji systemu prawnego oraz tworzenia wyjątkowych regulacji odnoszących się wyłącznie do jednego obszaru. Takie rozwiązanie powinno być stosowane wyłącznie w sytuacjach szczególnie uzasadnionych i poprzedzone pogłębioną analizą jego wpływu na funkcjonowanie administracji publicznej.

W ocenie Związku Miast Polskich ochrona dziedzictwa kulturowego powinna być realizowana z poszanowaniem konstytucyjnej zasady samodzielności jednostek samorządu terytorialnego oraz przy zachowaniu proporcjonalności stosowanych środków. Projekt w obecnym kształcie nie zapewnia właściwej równowagi pomiędzy ochroną zabytków, a kompetencjami samorządu, dlatego naszym zdaniem zasługuje na ocenę negatywną.

Łączę wyrazy szacunku

Zastępca Dyrektora Biura

Związku Miast Polskich


Marek Wójcik



RZECZPOSPOLITA POLSKA
PROKURATOR GENERALNY

Warszawa, dnia 07 lipca 2026 r.

1001-1.0280.157.2026

dot. SPS-III.020.189.7.2026

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU

L. dz. SPS-III.020.189.7.2026

Data wpływu 08.07.2026

RPW/23514/2026 – 1P



EZD RP KS
(GMS – ZS)
Data rejestracji: 2026-07-08
Data wpływu: 2026-07-08

Pan

Dariusz Salamończyk

Zastępca Szefa Kancelarii Sejmu

W odpowiedzi na pismo z dnia 19 czerwca 2026 r., dotyczące poselskiego projektu ustawy o ochronie Ostrowa Tumskiego w Poznaniu – kolebki polskiej państwowości (bez numeru druku sejmowego), przekazanego Prokuratorowi Generalnemu do wyrażenia opinii w trybie art. 3 § 1 pkt 12 ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. – Prawo o prokuraturze (Dz. U. z 2024 r. poz. 390 ze zm.), uprzejmie informuję, co następuje.

Nie odnosząc się do zasadności wprowadzania w drodze ustawowej szczególnych uregulowań ochrony Ostrowa Tumskiego, jako zagadnienia pozostającego poza zadaniami prokuratury, uprzejmie przedstawiam uwagi do poszczególnych unormowań objętych ramami projektu.

W pierwszej kolejności wskazać należy na zbyt szerokie ukształtowanie wynikającej z art. 4 pkt 5 projektowanej ustawy normy wyznaczającej krąg podmiotów o statusie organizacji społecznej, których żądanie dopuszczenia do udziału w postępowaniu administracyjnym w przedmiocie pozwolenia na budowę budynku lub budowli na obszarze Ostrowa Tumskiego w Poznaniu podlegałoby obligatoryjnemu uwzględnieniu. Tak radykalna modyfikacja określonych w art. 31 Kodeksu postępowania administracyjnego ogólnych zasad udziału organizacji społecznych w postępowaniu administracyjnym może pociągać za sobą negatywne skutki, nadmiernie wydłużając to postępowanie i godząc w jego sprawny przebieg.

Wątpliwości budzi również włączenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w postępowanie administracyjne dotyczące wydania decyzji o pozwoleniu na budowę budynku na obszarze Ostrowa Tumskiego poprzez wydawanie w każdym postępowaniu opinii w sprawie (art. 3 ust. 4 projektu).

Przewidziana w art. 6 ust. 7 alternatywna forma realizacji roszczenia przysługującemu właścicielowi nieruchomości położonej na obszarze Ostrowa Tumskiego w Poznaniu, w postaci uzyskania nieruchomości zamiennej z zasobów Skarbu Państwa, powinna być wskazana w treści art. 6 ust. 1 obok prawa żądania wykupienia przez Skarb Państwa należącej do niego nieruchomości. Równocześnie celowe jest usunięcie z art. 6 pkt 7 ostatniego zdania, gdyż rodzi ono sugestię, że właściciel mógłby domagać się skutecznego zawarcia umowy zamiany nieruchomości niezależnie do tego, czy z ofertą zawarcia takiej umowy wystąpił wojewoda, co zapewne pozostaje w sprzeczności z zamierzeniami projektodawców.

Celowe jest usunięcie z art. 6 ust. 10 projektowanej ustawy ostatniego zdania, gdyż skutek w nim wskazany wynika wprost z art. 481 § 1 Kodeksu cywilnego, a ponadto proponowany zapis odwołujący się do pojęcia „opóźnienia w wykupie nieruchomości” może rodzić wątpliwości co do sposobu jego stosowania w przypadku gdy zapłata za nieruchomość następuje w ratach, którą to możliwość przewiduje art. 6 ust. 4.

Art. 9 projektowanej ustawy, statuujący obowiązek umorzenia wszczętych przed dniem wejścia w życie projektowanej ustawy postępowań administracyjnych oraz sądownoadministracyjnych w przedmiocie pozwolenia na budowę na Ostrowie Tumskim budynków lub budowli, powinien zawierać normę regulującą ponoszenie kosztów postępowania, gdyż stosowanie w takich przypadkach ogólnych zasad określonych w art. 261 i nast. Kodeksu postępowania administracyjnego oraz w art. 199 i nast. Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi nie znajduje dostatecznego uzasadnienia.

z upoważnienia
Prokuratora Generalnego

Dariusz Korneluk
Pierwszy Zastępca Prokuratora Generalnego



Klub Parlamentarny Prawo i Sprawiedliwość

Warszawa, dnia 16 lipca 2026 r.

Bartłomiej Wróblewski
Posel na Sejm RP

RPW/24753/2026 – 1P



EZD RP KS
(GMS – WSU)
Data rejestracji: 2026 – 07 – 16
Data wpływu: 2026 – 07 – 16

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU

L.dz. *SPS-III.020.183.14.2026*

Data wpływu *16. 07. 2026*

Pan
Włodzimierz Czarzasty
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowny Panie Marszałku,

Jako reprezentant wnioskodawców w pracach nad projektem ustawy o ochronie Ostrowa Tumskiego w Poznaniu – kolebki polskiej państwowości, złożonego do Laski Marszałkowskiej w dniu 11 czerwca br., informuję Pana Marszałka, że projekt ustawy jest zgodny ustawą z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców. Wpływ ustawy na przedsiębiorców będzie miał charakter pośredni i wynikał będzie wyłącznie z ograniczeń dotyczących sposobu zagospodarowania nieruchomości położonych na szczególnym obszarze objętym ochroną, niezależnie od tego, czy ich właścicielami są przedsiębiorcy, czy inne podmioty.

Także wpływ ustawy na mikroprzedsiębiorców, małych i średnich przedsiębiorców (i osób planujących taką działalność) będzie, co do zasady, pozytywny. Stworzy ona lepsze warunki do rozwoju działalności gospodarczej spójnej z ochroną dziedzictwa narodowego, wprowadzi jednak również pewne ograniczenia inwestycyjne.

Projekt przewiduje ograniczenia możliwości realizacji nowych inwestycji budowlanych na Ostrowie Tumskim w Poznaniu oraz ustanawia szczególny reżim ochrony tego obszaru, co może oddziaływać na działalność gospodarczą prowadzoną na nieruchomościach położonych na tym terenie. Ograniczenia te pozostają jednak proporcjonalne do celu regulacji, dotyczą wyjątkowego i ściśle określonego obszaru o fundamentalnym znaczeniu dla dziedzictwa narodowego oraz zostały zrównoważone mechanizmami kompensacyjnymi, w szczególności

roszczeniem o wykup nieruchomości przez Skarb Państwa w przypadku istotnego ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości.

Cel, który ma być osiągnięty za pomocą przedmiotowego projektu ustawy nie może być zrealizowany za pomocą innych środków niż zaproponowane w projekcie. Obowiązujące instrumenty ochrony zabytków, ochrony przyrody, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz prawa budowlanego nie zapewniają trwałej i kompleksowej ochrony Ostrowa Tumskiego. Proponowana regulacja ustanawia szczególny, stabilny i jednolity system ochrony Ostrowa Tumskiego w Poznaniu o randze ustawowej.

2 s. 1, 2
Jury wice