

ZARZĄD

PREZES

Andrzej Płonka
POWIAT BIELSKI (woj. śląskie)

WICEPREZESI

Jan Grabkowski
POWIAT POZNAŃSKI

Jerzy Kolarz
POWIAT BUSKI

Adam Krzysztoń
POWIAT ŁANCUCKI

Krzysztof Lis
POWIAT SZCZECINECKI

Andrzej Nowicki
POWIAT PISKI

Andrzej Potępa
POWIAT BRZESKI

Sławomir Snarski
POWIAT BIELSKI (woj. podlaskie)

Zbigniew Szumski
POWIAT ŚWIEBODZIŃSKI

CZŁONKOWIE

Artur Adamski
POWIAT PŁOŃSKI

Sebastian Burdzy
POWIAT ŚREDZKI

Robert Godek
POWIAT STRZYŻÓWSKI

Mirosław Graczyk
POWIAT TORUŃSKI

Ewa Janczar
MIASTO NA PRAWACH POWIATU
m.st. WARSZAWA

Jan Kaluszkiewicz
POWIAT CIECHANOWSKI

Janusz Mielczarek
POWIAT ŁĘCZYCKI

Artur Pizoń
POWIAT JANOWSKI

Radosław Roszkowski
POWIAT PRUDNICKI

Piotr Rzeszotarski
POWIAT SIERPECKI

Marek Szczepański
POWIAT CHOJNICKI

Waldemar Trelka
POWIAT RADOMSKI

KOMISJA REWIZYJNA

PRZEWODNICZĄCY

Andrzej Szymanek
POWIAT WIERUSZOWSKI

Z-CA PRZEWODNICZĄCEGO

Artur Maruszczak
POWIAT KĘDZIERZYŃSKO-KOZIELSKI

Bogdan Zieliński
POWIAT WYSOKOMAZOWIECKI

CZŁONKOWIE

Piotr Babicki
POWIAT STARACHOWICKI

Leszek Bajon
POWIAT ŚLUBICKI

Artur Bieliński
POWIAT ZGORZELECKI

Zdzisław Gamański
POWIAT CHEŁMIŃSKI

Sebastian Szaleniec
POWIAT BĘDZIŃSKI

Dariusz Szustek
POWIAT ŁUKOWSKI

DYREKTOR BIURA

Rudolf Borusiewicz

Or.A.0531/246/26

Warszawa, 24 lipca 2026 roku

Szanowny Pan
Dariusz Salamończyk
Zastępca Szefa
Kancelarii Sejmu RP

Szanowny Panie Ministrze,

w odpowiedzi na pismo z dnia 14 lipca 2026 r., w którym zwrócono się o opinię w sprawie poselskiego projektu ustawy o **zmianie ustawy - Prawo wodne, ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z usuwaniem skutków powodzi** (RPW/23127/2026, dalej jako „Projekt”) proszę przyjąć następujące uwagi Związku Powiatów Polskich.

O ile samo założenie Projektu przewidującego przenoszenie zbędnych dla Wód Polskich nieruchomości do zasobu Skarbu Państwa należy poprzeć, tak należy dopracować szczegóły, kiedy i w jaki sposób powinno się to odbywać. Mamy tu na myśli przede wszystkim zabezpieczenie sprawnego gospodarowania takimi nieruchomościami przez starostów oraz interes finansowy Skarbu Państwa.

1. Uwagi do art. 1 pkt 2 Projektu – w zakresie dodawanego do ustawy Prawo wodne art. 258d i 258e

Dodanie art. 258d do ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne (dalej jako „PrWod”) jest kluczowym elementem proponowanej nowelizacji. Dlatego należy przywiązać do niego szczególną wagę. Aktualna treść projektowanego przepisu może okazać się problematyczna przede wszystkim dla starostów jako organów działających w imieniu Skarbu Państwa.

1.1. Nierówna pozycja starosty i organu Wód Polskich

Propozycja poprawki – w art. 1 pkt 2 Projektu, wprowadzany art. 258d ust. 1 przyjmuje brzmienie:

„1. Wody Polskie, za zgodą właściwego starosty wykonującego zadanie z zakresu administracji rządowej, mogą przenosić do zasobu nieruchomości Skarbu Państwa, o którym mowa w art. 20 pkt 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, nieruchomości, wobec których Wody Polskie wykonują prawa właścicielskie Skarbu Państwa, a które stały się zbędne dla realizacji zadań ustawowych Wód Polskich.”

Uzasadnienie:

Propozycja poprawki zmierza do ustanowienia zasady, zgodnie z którą starosta, gospodarujący zasobem nieruchomości Skarbu Państwa (zgodnie z art. 23 ustawy o gospodarce nieruchomościami, dalej jako „UGN”), musi wyrazić zgodę na włączenie nieruchomości Wód Polskich do zasobów SP.

W pierwszej kolejności należy zauważyć, że projektowana procedura przekazania nieruchomości do zasobu nieruchomości Skarbu Państwa (dalej jako „ZNSP”) jest w zasadzie jednostronna. Starosta, mimo iż wykonuje zadania zarządcy takowych nieruchomości, nie ma żadnej decyzyjności co do przyjęcia kolejnych, potencjalnie problematycznych w kontekście organizacyjno-prawnym nieruchomości. Co więcej, nawet termin przejęcia nieruchomości poprzez podpisanie protokołu zdawczo-odbiorczego jest ustalany jednostronnie przez Wody Polskie (art. 258d ust. 4). Jednocześnie nie ma przewidzianej sytuacji, w której starosta, kierując się zasadami gospodarności lub celowości, mógłby odmówić przejęcia nieruchomości w ZNSP lub odmówić podpisania protokołu (zob. też pkt 1.2).

Dlatego co najmniej minimalnym wymaganiem wobec propozycji nowelizacji musi być zgoda organu gospodarującego zasobem. Poprawka ta pozwoli uniknąć organom gospodarującym zasobem SP problemów, o których piszemy w dalszej części naszej opinii. Ewentualnie, Projektodawcy powinni w Projekcie uwzględnić przesłanki i tryb odmowy podpisania protokołu zdawczo-odbiorczego przez jednoznaczne wskazanie, że starosta może odmówić podpisania protokołu w przypadku stwierdzenia nieuregulowanego stanu prawnego nieruchomości, braków dokumentacyjnych lub innych okoliczności uniemożliwiających przejęcie nieruchomości do zasobu Skarbu Państwa.

1.2. Skutki braku podpisu protokołu

Można wyobrazić sobie sytuację, w której sytuacja prawna nieruchomości jest tak niepewna, że starosta, jako organ dbający o stan ZNSP, odmawia podpisania protokołu. Projekt nie określa bowiem, czy podpisanie protokołu przez starostę ma charakter wyłącznie techniczny czy stanowi element merytorycznej oceny możliwości przejęcia nieruchomości. Brak regulacji dotyczącej skutków odmowy podpisania protokołu może prowadzić do sporów kompetencyjnych i utrudniać stosowanie przepisów w praktyce.

1.3. Możliwość przekazywania każdej nieruchomości Wód Polskich

Zaproponowane w Projekcie konstrukcje norm w art. 258d powodują, że w zasadzie każda nieruchomość, którą do tej pory zarządzały Wody Polskie, może zostać przekazana do ZNSP bez zgody starosty. W szczególności nie ma mowy w przepisach, że chodzi wyłącznie o nieruchomości z art. 258a PrWod. Natomiast ograniczenie podstaw przekazania nieruchomości na bazie decyzji wojewody wynikające z przewidywanych przepisów artykułu 258e, dotyczy tylko konkretnych kategorii nieruchomości. Ponadto wojewoda stwierdza tam tylko wygaśnięcie decyzji wynikającej z PrWod, a niekoniecznie, że rzeczywiście nieruchomości stały się zbędne Wodom Polskim.

Proponowana treść ustawy nie precyzuje więc czy wprowadzone zmianą artykuły dotyczą wyłącznie nieruchomości, co do których wojewoda potwierdził decyzją wykonywanie praw właścicielskich Skarbu Państwa przez Wody Polskie zgodnie z przepisami PrWod czy też dotyczy to wszystkich nieruchomości oznaczonych w ewidencji m.in. jako symbol „Wp”, również tych co do których taka decyzja nie została wydana, ponieważ do dnia dzisiejszego Wody Polskie nie złożyły takiego wniosku.

Budzi to uzasadnione wątpliwości czy nie stanie się to pretekstem do przerzucania na starostów zadania gospodarowania nieruchomościami „problematycznymi” – w szczególności bez kompletnej dokumentacji dotyczącej nieruchomości (w szczególności dokumentów potwierdzających tytuł prawny), dokumentacji geodezyjnej albo co do których toczą się postępowania sądowe lub zostały zgłoszone uprawdopodobnione roszczenia. Brak obowiązku uporządkowania stanu prawnego i przekazania pełnej dokumentacji może skutkować przejmowaniem przez starostów nieruchomości wymagających wieloletnich działań regulacyjnych, generujących znaczne koszty i obciążenia organizacyjne. W konsekwencji ciężar usuwania nieprawidłowości zostanie przeniesiony na starostów wykonujących zadania z zakresu administracji rządowej, a więc ostatecznie budżet Państwa. Przy czym, wobec dotychczasowych doświadczeń samorządów powiatowych w zakresie otrzymywania niewystarczających dotacji na zadania zlecone, istnieje ryzyko, że ostatecznie samorządy będą do tych nieruchomości dopłacać. Na to, jako organizacja reprezentująca samorząd terytorialny szczebla powiatowego, nie możemy się zgodzić.

Przy okazji należy zauważyć, że nie jest doprecyzowane czy wydanie decyzji z art. 258e obliguje Wody Polskie do działań z art. 258d (jeśli tak, to w jakim terminie, skoro są wygaszane decyzje stwierdzające skutki prawne?), czy jest to tylko ich uprawnienie, a decyzja wojewody jest pierwszym etapem działań, który pozwala na kolejne w dowolnym momencie.

1.4. Brak określenia, kiedy nieruchomość staje się zbędna do realizacji zadań ustawowych Wód Polskich

Postulujemy, by jednoznacznie określić – nawet w szerokim katalogu – przesłanki lub sytuacje kiedy nieruchomość staje się „zbędna dla realizacji zadań ustawowych Wód Polskich”. Projekt pozostawia Wodom Polskim pełną swobodę w kwalifikowaniu nieruchomości jako zbędnych, nie określając żadnych

obiektywnych przesłanek. Byłoby to też pomocne przy ewentualnych decyzjach wojewody przewidzianych w projektowanym art. 258e.

Ewentualnie, powinna zostać wprowadzona procedura weryfikacyjna takiego stwierdzenia (np. z udziałem starosty i wojewody).

1.5. Przygotowanie nieruchomości do przekazania do ZNSP

Zakładając, że Wody Polskie otrzymają uprawnienie przekazywania nieruchomości do ZNSP bez ustaleń ze starostą, powinno się zagwarantować, że będą to nieruchomości odpowiednio przygotowane do gospodarowania. Niedopuszczalna wydaje się sytuacja, w której ZNSP przejmuje nieruchomości, co do których trwają postępowania sądowe, zgłoszono uprawdopodobnione roszczenia albo fizycznie znajdują się w fatalnym stanie technicznym lub są zniszczone. Docelowo nieruchomości powinny mieć także dostęp do dróg publicznych, przynajmniej w formie służebności gruntowych. Postulujemy, by można było przekazywać nieruchomości wyłącznie o uregulowanym stanie prawnym (bez toczących się w stosunku do nich postępowań sądowych i administracyjnych) oraz stanie fizycznym, który nie będzie wymagać nakładów ze strony powiatów by przywrócić je do stanu pozwalającego na ich normalne społeczno-gospodarcze wykorzystanie. Biorąc bowiem pod uwagę specyfikę nieruchomości w zasobie Wód Polskich, przy ograniczonych możliwościach organizacyjnych, sprzętowych i finansowych, którymi dysponują starostowie, prawidłowe zabezpieczenie, utrzymanie i zagospodarowanie takich nieruchomości może być często niemożliwe albo znacznie utrudnione.

1.6. Skutki podatkowe przejęcia nieruchomości przez SP

Projekt nie odnosi się do skutków podatkowych przekazywania nieruchomości do zasobu Skarbu Państwa. Przejęcie dużej liczby nieruchomości może powodować dodatkowe obciążenia finansowe związane z podatkiem od nieruchomości lub innymi daninami publicznymi, które będą obciążały budżet przeznaczony na gospodarowanie nieruchomościami. Proponujemy wprowadzić w Projekcie rozwiązanie eliminujące skutki podatkowe przejęcia nieruchomości przez Skarb Państwa, w szczególności poprzez zwolnienie przekazywanych nieruchomości z podatku od nieruchomości przez oznaczony okres lub zastosowanie innego mechanizmu wyłączającego powstanie dodatkowych obciążeń finansowych.

1.7. Dane identyfikujące nieruchomość – art. 258d ust. 3

Niejasne jest określenie zawarte w projektowanym art. 258d ust. 3 Prawa wodnego „*oprócz danych identyfikujących przenoszoną nieruchomość*” w sytuacji, gdy protokół zdawczo-odbiorczy ma obligatoryjnie zawierać informacje identyfikujące nieruchomość na podstawie danych z ewidencji gruntów i budynków oraz z ksiąg wieczystych, a także inne informacje o stanie prawnym nieruchomości.

1.8. Protokół przekazania a księgi wieczyste

W odniesieniu do treści projektowanego art. 258d ust. 5 PrWod należy zauważyć, że protokół zdawczo-odbiorczy jako dokument potwierdzający przekazanie nieruchomości oczywiście może służyć jako podstawa

dokonania wpisu w księdze wieczystej (wykreślenia Wód Polskich i wpisania właściwego starosty), natomiast raczej nie może stanowić samodzielnej podstawy do założenia księgi wieczystej, bowiem nie stanowi tytułu prawnego do nieruchomości. Sugeruje to przekazywanie nieruchomości o nieuregulowanym na rzecz SP stanie prawnym.

Ponadto, projektowany art. 258d ust. 6 PrWod wydaje się być zbędny w świetle art. 94 ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych, zgodnie z którym Skarb Państwa nie ma obowiązku uiszczania opłat.

2. Uwagi do art. 2 i 3 Projektu

2.1. Niejasna sytuacja w kontekście gospodarowania nieruchomościami

Projekt wymaga doprecyzowania skutków prawnych przeniesienia nieruchomości do ZNSP, które w tej wersji można jedynie domniemać. Należy jednoznacznie określić, czy z chwilą przekazania nieruchomości wygasają ograniczenia z projektowanego art. 40z ust. 1 i 2 ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z usuwaniem skutków powodzi (dalej jako „Specustawa”) tj. zakaz zabudowy i wyłączenie z obrotu cywilnoprawnego, czy też nadal obowiązują. W przypadku nieruchomości uznanych za zbędne dla realizacji zadań Wód Polskich zasadne jest wyraźne wskazanie, że ograniczenia te wygasają lub są ograniczane, co umożliwi racjonalne gospodarowanie nieruchomościami zgodnie z UGN. W innym przypadku można uznać, że Wody Polskie mogą przekazać nieruchomości, z którymi starosta nie będzie mógł nic zrobić (poza wątpliwą w rzeczywistości możliwość darowania ich gminie – zob. pkt 2.2) albo przekażą nieruchomości, które będą wymagać prac zapewniających bezpieczeństwo przeciwpowodziowe, co w założeniu reformy PrWod powołującej Wody Polskie miało przypaść właśnie im jako jedno z podstawowych zadań. Literalne brzmienie projektowanych przepisów prowadzi bowiem do wniosku, że wskazane ograniczenia nadal obowiązują, gdyż zostały powiązane z nieruchomościami wykupionymi na podstawie wskazanych przepisów nowelizacji Specustawy, a nie z podmiotem wykonującym prawa właścicielskie lub gospodarującym nieruchomością. Samo przeniesienie nieruchomości do zasobu Skarbu Państwa nie zostało powiązane z wygaśnięciem lub uchYLENIEM tych ograniczeń. Pozostawienie projektu w obecnym brzmieniu może prowadzić do istotnych wątpliwości interpretacyjnych oraz utrudniać racjonalne gospodarowanie nieruchomościami Skarbu Państwa.

2.2. Możliwość darowizny dla gminy

1) warunki darowizny oraz ograniczenie darowizny do gmin

Propozycja poprawki – art. 2 otrzymuje brzmienie:

„W ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2026 r. poz. 399) w art. 22 po ust. 1 dodaje się ust. 1a w brzmieniu:

„1a. Nieruchomości stanowiące zasób nieruchomości Skarbu Państwa, wykupione przez Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie na podstawie przepisów 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 przekazane do zasobu nieruchomości Skarbu Państwa na podstawie art. 40z ust. 3 ustawy z dnia 16 września 2011 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z usuwaniem skutków powodzi (Dz. U. z 2025 r. poz. 1402 i 1847), mogą zostać przekazane jednostce samorządu terytorialnego w drodze darowizny, na jej wniosek, jeżeli przemawia za tym ważny interes jednostki samorządu terytorialnego lub nieruchomość zostanie przeznaczona przez tę jednostkę samorządu terytorialnego na cel publiczny w rozumieniu art. 6 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami oraz nie sprzeciwia się temu interes Skarbu Państwa, w szczególności nieruchomość nie jest niezbędna do wykonywania zadań administracji rządowej lub innych zadań publicznych realizowanych przez organy działające w imieniu Skarbu Państwa. W umowie darowizny określa się cel, na który nieruchomość jest darowana.”.

Uzasadnienie:

Projekt w art. 2 nie przewiduje żadnych warunków – poza ważnym interesem gminy – darowizny, która ma się dokonać. W dodatku ogranicza możliwość darowizny wyłącznie na rzecz gmin, pomijając powiaty i województwa. W pierwszej kolejności, należy więc poszerzyć możliwość takiej darowizny na każdy szczebel samorządu. Nie ma powodu, by takie uprawnienie przysługiwało wyłącznie gminom, skoro nieruchomości mogą posiadać także powiaty oraz samorządy województw.

Po drugie, należy zabezpieczyć interes Skarbu Państwa wprowadzając fakultatywność takiego rozwiązania po wniosku JST – obecne brzmienie przepisu sugeruje obowiązek dokonania przez starostów darowizny. W obecnie projektowanym brzmieniu przepis stanowi, że nieruchomości „przekazuje się gminie (...) jeżeli przemawia za tym ważny interes gminy”. Sformułowanie to nadaje przepisowi charakter obligatoryjny i ogranicza możliwość dokonania przez starostę, wykonującego zadanie z zakresu administracji rządowej, oceny zasadności przekazania nieruchomości z punktu widzenia interesu Skarbu Państwa. Natomiast systemowo ujmując sprawę, starosta, zgodnie z UGN, gospodaruje zasobem nieruchomości Skarbu Państwa i odpowiada za jego racjonalne wykorzystanie. W związku z tym decyzja o przekazaniu nieruchomości nie powinna być uzależniona wyłącznie od wykazania przez gminę „ważnego interesu” albo złożenia samego wniosku, lecz również od ustalenia, że przekazanie nie naruszy interesu Skarbu Państwa oraz że nieruchomość nie jest niezbędna do realizacji co najmniej obecnych zadań administracji rządowej lub organów reprezentujących Skarb Państwa. Postulujemy, by poszerzyć przesłanki umożliwiające darowiznę także o ewentualne przeznaczenie przez JST danej nieruchomości na cele publiczne w rozumieniu UGN. Deklaracja przeznaczenia na taki cel obiektywnie wzmocni argumenty wnioskodawców za potrzebą przeprowadzenia takiej darowizny.

2) zakazy z art. 40z Specustawy a chęć gmin przejęcia nieruchomości

Pomijając niepewność czy przekazywane do ZNSP nieruchomości zgodnie z art. 40z ust. 3 (art. 3 Projektu) wobec brzmienia projektowanego art. 40z ust. 2 Specustawy (zakaz obrotu cywilnoprawnego) mogą być darowane gminie zgodnie z projektowanym w art. 2 Projektu art. 22 ust. 1a UGN (uznając to za *lex specialis*),

zwracamy uwagę, że gminy mogą nie być zainteresowane nabyciem nieruchomości na terenach szczególnego zagrożenia powodzią, a więc tzw. trudnych nieruchomości, często bez dostępu do jakiegokolwiek drogi i bez możliwości ich gospodarczego zagospodarowania czy wykorzystania jeżeli zakazy z projektowanego art. 40z będą obowiązywać (zob. pkt 2.1). W efekcie nieruchomości te pozostaną w zasobie Skarbu Państwa bez możliwości ich racjonalnego wykorzystania.

3. Uwaga do Deklarowanych Skutków Regulacji – przewidywane skutki dla sektora finansów publicznych

Projektodawcy twierdzą, że wdrożenie proponowanych regulacji nie będzie mieć wpływu na sektor finansów publicznych, z czym absolutnie nie można się zgodzić. Wykonywanie zadań z zakresu administracji rządowej spowoduje wydatki po stronie powiatów, które będzie musiał pokryć budżet państwa. Przejęcie nieruchomości do zasobu Skarbu Państwa zawsze powoduje bowiem powstanie po stronie starosty obowiązków wynikających z UGN, obejmujących m.in. zabezpieczenie nieruchomości, ich fizyczne utrzymanie, regulację stanów prawnych, zlecenie prac geodezyjnych oraz dalsze gospodarowanie nieruchomościami. Projekt kompletnie to pomija. Dziwi to, zwłaszcza biorąc pod uwagę, że na pierwszej stronie uzasadnienia Projektu jest sformułowanie, że co do niektórych nieruchomości (potencjalnie zbędnych dla Wód Polskich) „ich utrzymanie bieżące, remonty wymagają ponoszenia nakładów”.

Podsumowując, Projekt wymaga głębokiej analizy skutków prawnych pod kątem nieruchomości oraz skutków finansowych dla powiatów, a w konsekwencji budżetu państwa.

Z poważaniem

Prezes Zarządu
Związku Powiatów Polskich
Andrzej Płonka