

Umowa z dn. 16.12.2019 r. nr: KZGW/KPP/2019/174

Projekt: Wdrożenie instrumentów wspierających realizację działań PZRP

Nr Projektu: 243/2017/Wn50/NE-WU/D

WERSJA nr 1.0 (pełna)

ZADANIE Nr 8

**pn. „Wykonanie analizy uwarunkowań zarządzania gruntami
pod wałami przeciwpowodziowymi oraz w międzywałach w sposób
zapobiegający wzrostowi stopnia zagrożenia”**

- w ramach projektu

„Wdrożenie instrumentów wspierających realizację działań PZRP”



Dofinansowano ze środków
Narodowego Funduszu
Ochrony Środowiska
i Gospodarki Wodnej



Państwowe
Gospodarstwo Wodne
Wody Polskie

Gdynia/Łódź, lipiec 2020 r.

Wykonawca zadania w składzie:



WIND-HYDRO Grzegorz Łukasiewicz
ul. Opiekuńcza 19, 93-411 Łódź
www.windhydro.pl



Kancelaria Radców Prawnych CIC
Pikor, Behnke, Dmoch, Fryzowski Sp.p.

ul. Śląska 50/6, 81-310 Gdynia
www.kpcic.gdynia.pl

Historia zmian

| Wersja | Data | Autor | Zakres zmian |
|--------|------------|---------------|----------------------------|
| 0.01 | 09.07.2020 | Michał Behnke | wersja przekazana do oceny |
| 1.0 | 31.07.2020 | Michał Behnke | wersja pełna odbiorowa |
| | | | |
| | | | |

Spis treści

| | |
|--|----|
| 1. Własność wałów przeciwpowodziowych | 4 |
| 2. Własność gruntów pod wałami przeciwpowodziowymi | 5 |
| 3. Własność gruntów w międzywalu | 7 |
| 4. Analiza możliwości przejmowania gruntów pod wałami przeciwpowodziowymi oraz w międzywalu na rzecz Skarbu Państwa. | 9 |
| 4.1. Porządkowanie stanu prawnego spowodowanego wejściem w życie ustawy – Prawo wodne z 2017 r..... | 9 |
| 4.2. Nabywanie nieruchomości na rzecz Skarbu Państwa | 10 |
| 4.3. Wywłaszczenie i czasowe zajęcie nieruchomości | 13 |
| 4.4. Zasiedzenie..... | 14 |
| 4.5. Prawo pierwokupu | 15 |
| 4.6. Inne | 16 |
| 4.7. Podsumowanie i postulaty zmian legislacyjnych | 16 |
| 5. Analiza różnych form zarządzania gruntami pod wałami przeciwpowodziowymi oraz w międzywalu i analiza ich wpływu na zarządzanie ryzykiem powodziowym. | 17 |
| 5.1. Formy zarządzania gruntami pod wałami przeciwpowodziowymi oraz w międzywalu | 17 |
| 5.2. Wpływ formy gospodarowania nieruchomościami na zarządzanie ryzykiem powodziowym | 26 |
| 6. Zasady oddawania gruntów w międzywalu w dzierżawę, uniemożliwiające zbywanie, a także dopuszczalny sposób ich użytkowania, w tym uprawy, przy uwzględnieniu lokalnych uwarunkowań. | 28 |
| 6.1. Szczególne przypadki dzierżawy | 30 |
| 7. Uregulowania w zakresie ochrony i korzystania z wałów przeciwpowodziowych..... | 31 |
| 7.1. Analiza i ratio legis uregulowań prawnych w zakresie ochrony i korzystania z wałów przeciwpowodziowych – ujęcie prawnoporównawcze | 31 |
| 7.2. Postulaty zmian prawnych wynikające z praktyki stosowania obowiązujących przepisów .. | 36 |
| 8. Akty prawne i literatura | 38 |

1. Własność wałów przeciwpowodziowych

W myśl art. 16 pkt 65 lit. a ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne (Dz.U. z 2020 r. poz. 310, z późn. zm.), przez „urządzenia wodne” rozumie się urządzenia lub budowle służące do kształtowania zasobów wodnych lub korzystania z tych zasobów i zalicza do nich, w tym m.in. budowle przeciwpowodziowe. Budowlami takimi, za art. 16 pkt 1 lit. d Prawa wodnego, są wały przeciwpowodziowe, wraz z obiektami związanymi z nimi technicznie i funkcjonalnie lub nieruchomościami przeznaczonymi na potrzeby ochrony przed powodzią.

Wały przeciwpowodziowe posiadają status „budowli przeciwpowodziowej” również na podstawie art. 2 pkt 1 lit. f ustawy z dnia 8 lipca 2010 r. o szczególnych zasadach przygotowania do realizacji inwestycji w zakresie budowli przeciwpowodziowych (Dz. U. z 2019 r. poz. 933, z 2020 r., poz. 471).

Stosownie do brzmienia art. 216 ust.1 i 5 ustawy – Prawo wodne, **urządzenia wodne lub ich części oraz budowle i ich części, znajdujące się na gruntach pokrytych śródlądowymi wodami płynącymi, wodami morza terytorialnego oraz morskimi wodami wewnętrznymi, stanowią odrębny od tych gruntów przedmiot własności i stanowią własność właściciela tych wód.**

W myśl ust.6 tego przepisu urządzenia wodne, które zostały wykonane albo są wykonywane przez Wody Polskie na gruntach pokrytych śródlądowymi wodami płynącymi lub na będących własnością Skarbu Państwa nieruchomościach niebędących gruntami pokrytymi śródlądowymi wodami płynącymi, stanowią własność Skarbu Państwa¹.

Zarówno w orzecnictwie, jak i doktrynie prawa, prezentowany jest jako przeważający pogląd, iż „*Prawo wodne stanowi lex specialis wobec kodeksu cywilnego oraz że przewiduje w stosunku do bliżej w nim określonych urządzeń wodnych postawionych na gruncie pokrytym wodą bieżącą wyjątek od zasady superficies solo cedit. (...) Za podobnym stanowiskiem opowiedział się także Naczelny Sąd Administracyjny w wyrokach z dnia 5 grudnia 2007 r., II OSK 1683/06 (niepubl.), z dnia 16 stycznia 2009 r., II OSK 1874/07 (niepubl.) oraz z dnia 22 października 2010 r., II OSK 1654/09 (niepubl.)*” – tak: wyrok Sądu Najwyższego z dnia 25 października 2012 r., sygn. I CSK 145/12.

Skutkiem tego własność i zarządzanie wałem przeciwpowodziowym stanowią zagadnienia odrębne od własności i gospodarki gruntami pod tym wałem. Co za tym idzie, własność gruntu *ipso iure* nie rozciąga się na własność urządzenia wodnego zbudowanego na tym gruncie.

¹ I przeciwnie: „Urządzenie wodne, którego Wody Polskie nie wykonały albo nie wykonywały nie jest własnością Skarbu Państwa, a zatem i mieniem (rzeczą, obiektem), którym w jego imieniu Wody te gospodarują na zasadach określonych w art. 258 ust. 8 ustawy z 2017 r. Prawo wodne reprezentując Skarb Państwa i wykonując w jego imieniu uprawnienia właścicielskie.” – tak: wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 11 marca 2020 r., sygn. II SA/Go 54/20.

2. Własność gruntów pod wałami przeciwpowodziowymi

Zgodnie z art. 2 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne ustawa ta reguluje sprawy własności wód oraz gruntów pokrytych wodami, a także zasady gospodarowania tymi składnikami jako mieniem Skarbu Państwa.

Nabycie prawa własności gruntów pod wałami przeciwpowodziowymi może być konsekwencją realizacji inwestycji w zakresie budowy przeciwpowodziowych.

Zasady nabywania nieruchomości w związku z realizacją inwestycji w zakresie budowy przeciwpowodziowych określa m.in. ww. ustawa o szczególnych zasadach przygotowania do realizacji inwestycji w zakresie budowy przeciwpowodziowych (Rozdział 3). Inwestycja taka jest celem publicznym w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2020 poz.65, poz.284 i poz. 782). Nieruchomości objęte decyzją o pozwoleniu na realizację inwestycji, z wyłączeniem nieruchomości objętych prawem własności lub prawem użytkowania wieczystego Instytutu Meteorologii i Gospodarki Wodnej - Państwowego Instytutu Badawczego, stają się z mocy prawa własnością Skarbu Państwa albo jednostki samorządu terytorialnego z dniem, w którym decyzja o pozwoleniu na realizację inwestycji stała się ostateczna.

Budowa oraz utrzymywanie obiektów i urządzeń służących regulacji przepływów i ochronie przed powodzią, stanowi cel publiczny również na podstawie art. 6 pkt 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Przepis ten może być stosowany w odniesieniu do inwestycji realizowanych na zasadach ogólnych. Oznacza to, że realizacja inwestycji celu publicznego może być podstawą wywłaszczenia, o jakim mowa w art. 112 i n. tej ustawy. Nieruchomość może być wywłaszczona tylko na rzecz Skarbu Państwa albo na rzecz jednostki samorządu terytorialnego (art. 113 ust.1). Przejście prawa własności na rzecz Skarbu Państwa lub na rzecz jednostki samorządu terytorialnego następuje z dniem, w którym decyzja o wywłaszczeniu nieruchomości stała się ostateczna. Wywłaszczoną nieruchomość do czasu jej wykorzystania na cel, na który nastąpiło wywłaszczenie, oddaje się w dzierżawę poprzedniemu właścicielowi na jego wniosek (art. 121 ust.1 i 4).

W obu ww. przypadkach, własność gruntu pod wałem przeciwpowodziowym, będącym przedmiotem inwestycji realizowanej w trybie ustawy o szczególnych zasadach przygotowania do realizacji inwestycji w zakresie budowy przeciwpowodziowych albo na zasadach ogólnych, może być w konsekwencji wynikiem nabycia nieruchomości dla potrzeb tej inwestycji, w tym wywłaszczenia tej nieruchomości pod budowę wału.

Co za tym idzie, prawo własności Skarbu Państwa w stosunku nieruchomości gruntowej, na której znajduje się wał przeciwpowodziowy, może być pochodną już posiadanego tytułu prawnego do nieruchomości albo być wynikiem nabycia takiego prawa w związku z realizacją inwestycji w zakresie budowy wału przeciwpowodziowego.

Przedmiot niniejszej analizy obejmuje istniejące wały przeciwpowodziowe i zagadnienie nabycia tytułu prawnego do gruntu pod wałem przeciwpowodziowym, jeśli taki nie służy Skarbowi Państwa.

Wody Polskie reprezentują Skarb Państwa oraz wykonują prawa właścicielskie Skarbu Państwa w stosunku do stanowiących własność Skarbu Państwa nieruchomości gruntowych położonych

w międzywalu, nieruchomości pod wałami **przeciwpowodziowymi** oraz wałów **przeciwpowodziowych przyległych do śródlądowych wód płynących**, o których mowa w art. 212 ust. 1 pkt 1, a także w stosunku do położonych na tych nieruchomościach budynków, budowli oraz innych urządzeń, w tym urządzeń wodnych, służących do realizacji zadań określonych w przepisach ustawy (art. 258 ust. 5 PW).

Przepis ten tworzy wyjątek od ogólnej zasady reprezentowania Skarbu Państwa wyrażonej w art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, zgodnie z którą podmiotem reprezentującym Skarb Państwa w sprawach gospodarowania nieruchomościami niepokrytymi wodami płynącymi (z zastrzeżeniem wyjątków wynikających z innych przepisów) jest starosta, wykonujący zadanie z zakresu administracji rządowej.

Artykuł 258 ust.5 Prawa wodnego należy odczytywać na tle ogólnych zasad gospodarowania gruntami, formułowanych w Prawie wodnym:

- Grunty pokryte śródlądowymi wodami płynącymi, wodami morza terytorialnego oraz morskimi wodami wewnętrznymi stanowią własność właściciela tych wód. Grunty te nie podlegają obrotowi cywilnoprawnemu, z wyjątkiem przypadków określonych w ustawie (art. 216 PW)².
- Gospodarowanie gruntami pokrytymi śródlądowymi wodami płynącymi, wodami morza terytorialnego oraz morskimi wodami wewnętrznymi wykonują odpowiednio: Wody Polskie - w stosunku do śródlądowych wód płynących oraz wód podziemnych albo minister właściwy do spraw gospodarki morskiej - w stosunku do wód morza terytorialnego oraz morskich wód wewnętrznych. (art. 212 ust. 1PW).
- Wody Polskie wykonują także prawa właścicielskie w stosunku do nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa, znajdujących się w obrębie działki ewidencyjnej, która obejmuje także śródlądowe wody płynące będące własnością Skarbu Państwa (art.212 ust. 2 PW).
- Gospodarowanie innym mieniem związanym z gospodarką wodną stanowiącym własność Skarbu Państwa wykonuje starosta realizujący zadanie z zakresu administracji rządowej lub podmioty, o których mowa w art. 212 ust. 1, lub jednostki, którym to mienie zostało powierzone (art. 216 ust.4 PW).

² Por.: Kalus S. (red.), Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz LexisNexis 2012, kom. do art. 2: „Aktualnie przeważa pogląd, że należy odróżnić własność wód i własność gruntu pokrytego wodą, a zatem nie można uznawać wód za części składowe nieruchomości gruntowej (por. np. R. Pessel, *Nieruchomości...*, s. 52; R. Mikosz, w: *System Prawa Prywatnego. Prawo rzeczowe*, red. E. Gniewek, t. 4, Warszawa 2007, s. 930 i n.; E. Skowrońska-Bocian, w: *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. K. Pietrzykowski, t. I, Warszawa 2002, s. 355; wyrok WSA w Olsztynie z 16 kwietnia 2009 r., I SA/OI 136/09, Lex nr 500627; wyrok SN z 19 listopada 2004 r., II CK 146/04, LexPolonica nr 1839825). Oznacza to prawne oderwanie wód od gruntów, co zresztą znajduje swój wyraz w regulacji ustawy - Prawo wodne”.

Powyższe prowadzi do wniosku, że:

- 1) Wody Polskie wykonują prawa właścicielskie do gruntu pod wałami przeciwpowodziowymi, jeśli grunt ten jest objęty prawem własności Skarbu Państwa. Uprawnienie to służy Wodom Polskim bez względu na to czy na działce ewidencyjnej, na której zlokalizowany jest wał przeciwpowodziowy, znajdują się śródlądowe wody płynące będące własnością Skarbu Państwa, czy też nie.
- 2) Gospodarkę gruntem pod wałem przeciwpowodziowym, jeśli grunt ten stanowi przedmiot prawa własności innych osób, prowadzą te osoby. Nie wyłącza to uprawnień właściciela urządzenia wodnego zlokalizowanego na tym gruncie.

Odnosnie do pkt 1), zgodnie z art. 240 ustawy – Prawo wodne:

- a) Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej nadzoruje planowanie i realizację zadań związanych z utrzymaniem wód i pozostałego mienia Skarbu Państwa związanego z gospodarką wodną, w tym obwałowań oraz obszaru międzywala (ust.2 pkt 14);
- b) Regionalne zarządy gospodarki wodnej planują zadania związane z utrzymaniem wód i pozostałego mienia Skarbu Państwa związanego z gospodarką wodną, w tym obwałowań oraz obszaru międzywala (ust.3 pkt 16);
- c) Zarządy Zlewni realizują zadania związane z utrzymaniem wód i pozostałego mienia Skarbu Państwa związanego z gospodarką wodną, w tym obwałowań oraz obszaru międzywala (ust.4 pkt 8).

3. Własność gruntów w międzywale

Obowiązujące przepisy ustawy – Prawo wodne nie definiują pojęcia „międzywale”, choć ustawa ta posługuje się tym terminem.

Termin ten używany jest na gruncie ww. ustawy zarówno w odniesieniu do obszaru położonego między wałami przeciwpowodziowymi służącymi ochronie przed powodzią ze strony znajdującego się między nimi cieku wodnego (art. 240 ust. 2 pkt 14, ust. 3 pkt 16, ust. 4 pkt 8, art.528 ust. 1 pkt 2 i ust. 3 pkt 2), jak i w odniesieniu do dróg wodnych (art. 193 ust. 5). Śródlądowe drogi wodne o szczególnym znaczeniu transportowym obejmują bowiem również nieruchomości gruntowe położone w międzywale śródlądowych dróg wodnych istotnych dla zapewnienia zrównoważonego rozwoju systemu transportowego kraju.

Występuje on również, jako „międzywały”, w ustawie z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym (Dz.U. z 2020 r., poz. 333), ustanawiającej w art. 12 ust. 1 pkt 10 zwolnienie od tego podatku dla „gruntów pod wałami przeciwpowodziowymi i gruntów położonych w międzywałach”. Podobne zwolnienie – dla gruntów położonych w międzywałach, wynika z art. 7 ust.1 pkt 9 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. z 2019 r., poz. 1170).

- W myśl interpretacji Ministerstwa Środowiska wskazanej w piśmie znak: DP-2269/024/2003/AK z dnia 17 czerwca 2003 r., „międzywale” to „teren biegnący wzdłuż rzeki, ograniczony wałami przeciwpowodziowymi i przeznaczony do zalania wodami wezbraniowymi”.
- Zgodnie ze stanowiskiem Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej przedstawionym w sprawie zakończonej wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 28 lutego 2018 r., sygn. IV SA/Wa 2882/17, podzielonym przez ten Sąd, „międzywale to teren najbardziej zagrożony powodzią i zarezerwowany dla przejścia wód wezbraniowych”.
- W opinii komentatorów ustawy (M. Kałużny, Prawo wodne. Komentarz. Wyd II, WK 2016, kom. do art. 88k ustawy – Prawo wodne z 2001 r.) „Do budowli przeciwpowodziowych przede wszystkim należy zaliczyć wał przeciwpowodziowy, który jest ziemną budowlą hydrotechniczną wykonaną w formie nasypu wzdłuż doliny cieku naturalnego, znajdującą się w pewnej odległości od koryta rzeki. Tworzy on międzywale dla przewidywanych wód powodziowych, przeciwdziałając jednocześnie rozlaniu się tych wód na chronione w ten sposób tereny sąsiednie. Budowlami przeciwpowodziowymi są również zapory i obwałowania kanałów”.

W komentarzach do przepisów podatkowych wskazuje się (Borszowski Paweł, Stelmaszczyk Klaudia, Komentarz do ustawy o podatku rolnym, [w:] Podatki i opłaty lokalne. Podatek rolny. Podatek leśny. Komentarz, WK 2016), że: „Celem wprowadzenia tego zwolnienia było nieobciążanie świadczeniem podatkowym w przypadku, gdy grunty pełnią funkcje "przeciwpowodziowe". Problem z zastosowaniem tego zwolnienia wynika jednakże z braku możliwości jednoznacznego sklasyfikowania w ewidencji gruntów pod wałami przeciwpowodziowymi i gruntów położonych w międzywałach (pismo Ministerstwa Finansów, Departamentu Podatków Lokalnych i Katastru z dnia 2 lipca 2004 r., LK-957/LP/03/AP, Zwolnienie od podatku od nieruchomości i wodnego wałów przeciwpowodziowych oraz międzywali, Biul. Skarb. 2004, nr 5, s. 29). W piśmie tym słusznie wskazano, że grunty pod wałami przeciwpowodziowymi mogą być zaliczane stosownie do załącznika nr 6 do rozporządzenia jako inne tereny komunikacyjne (wały ochronne wód przystosowane do ruchu kołowego) bądź też jako tereny różne (wały ochronne nieprzystosowane do ruchu kołowego, obecnie: wały przeciwpowodziowe niezaliczone do terenów komunikacyjnych). Z kolei grunty położone w międzywałach mogą być zaliczane do różnych użytków gruntowych”.

W odniesieniu do gruntów w międzywale zastosowanie znajdują wyżej przywołane (odnośnie do gruntów pod wałami) art. 258 ust.5 i art. 240 ustawy – Prawo wodne, obejmujące zakresem normowania również stanowiące własność Skarbu Państwa nieruchomości gruntowe położone w międzywale oraz położone na tych nieruchomościach budynki, budowle oraz inne urządzenia, w tym urządzenia wodne, służące do realizacji zadań określonych w przepisach tej ustawy.

Zgodnie z art. 240 ust.3 pkt 11 ustawy – Prawo wodne, regionalne zarządy gospodarki wodnej wykonując zadania Wód Polskich reprezentują Skarb Państwa w stosunku do mienia, o którym mowa w art. 258 ust. 5 oraz 7 i 8, tj.:

- w stosunku do stanowiących własność Skarbu Państwa nieruchomości gruntowych położonych w międzywale, nieruchomości pod wałami przeciwpowodziowymi oraz wałów przeciwpowodziowych przyległych do śródlądowych wód płynących, o których mowa

w art. 212 ust. 1 pkt 1, a także w stosunku do położonych na tych nieruchomościach budynków, budowli oraz innych urządzeń, w tym urządzeń wodnych, służących do realizacji zadań określonych w przepisach ustawy,

- w stosunku do będących własnością Skarbu Państwa innych niż określone w 258 ust. 3: nieruchomości gruntowych związanych z gospodarką wodną, w tym nieruchomości położonych w międzywalu, wraz z położonymi na tych nieruchomościach budynkami, budowlami oraz innymi urządzeniami i lokalami, nieruchomości innych niż wymienione wyżej, służących do realizacji zadań określonych w przepisach ustawy;
- w stosunku do stanowiących własność Skarbu Państwa urządzeń wodnych posadowionych na gruntach pokrytych śródlądowymi wodami płynącymi oraz na gruntach, o których mowa w art. 218 ust. 3, z wyłączeniem urządzeń wodnych, w stosunku do których minister właściwy do spraw żeglugi śródlądowej reprezentuje Skarb Państwa i wykonuje prawa właścicielskie Skarbu Państwa.

4. Analiza możliwości przejmowania gruntów pod wałami przeciwpowodziowymi oraz w międzywalu na rzecz Skarbu Państwa.

4.1. Porządkowanie stanu prawnego spowodowanego wejściem w życie ustawy – Prawo wodne z 2017 r.

Zgodnie z art. 528 ust.1 pkt 2 i 3 obowiązującej ustawy – Prawo wodne, z dniem 1 stycznia 2018 r. (wejścia w życie ustawy) Wody Polskie reprezentują Skarb Państwa oraz wykonują uprawnienia właścicielskie Skarbu Państwa w stosunku do stanowiących własność Skarbu Państwa:

1) nieruchomości gruntowych położonych w międzywalu, nieruchomości pod wałami przeciwpowodziowymi oraz wałów przeciwpowodziowych wraz z urządzeniami wodnymi związanymi z nimi funkcjonalnie, przyległych do wód, o których mowa w art. 11 ust. 1 pkt 2 i 4 ustawy – Prawo wodne z 2001 r.³, a także położonych na tych nieruchomościach budynków oraz innych urządzeń;

³ 1) wód istotnych dla kształtowania zasobów wodnych oraz ochrony przeciwpowodziowej, w szczególności wód podziemnych oraz śródlądowych wód powierzchniowych: a) w potokach górskich i ich źródłach, b) w ciekach naturalnych, od źródeł do ujścia, o średnim przepływie z wielolecia równym lub wyższym od 2,0 m³/s w przekroju ujściowym, c) w jeziorach oraz sztucznych zbiornikach wodnych, przez które przepływają cieki, o których mowa w lit. b, d) granicznych, e) w śródlądowych drogach wodnych; 2) wód znajdujących się w granicach parku narodowego, z wyłączeniem wód granicznych oraz w śródlądowych drogach wodnych, które są sklasyfikowane w klasie wyższej niż klasa I, na podstawie ustawy z dnia 21 grudnia 2000 r. o żegludze śródlądowej; 3) wód istotnych dla regulacji stosunków wodnych na potrzeby rolnictwa, służących polepszeniu zdolności produkcyjnej gleby i ułatwieniu jej uprawy, oraz w stosunku do pozostałych wód niewymienionych w art. 11 ust.1 pkt 1-3 Prawa wodnego z 2001 r., służące poprzednio marszałkowi województwa.

2) nieruchomości innych niż określone w pkt 1, oddanych dotychczas w trwały zarząd regionalnych zarządów gospodarki wodnej będących państwowymi jednostkami budżetowymi oraz położonych na tych nieruchomościach budynków i innych urządzeń oraz lokali.

Jeżeli nieruchomości powyższe lub ich części zostały przed dniem 1.01.2018 r. oddane w użytkowanie lub ustanowiono na nich inne ograniczone prawo rzeczowe, lub zostały wydzierżawione, lub oddane w najem, lub użyczone, z dniem wejścia w życie ustawy w prawa i obowiązki oddającego w użytkowanie lub ustanawiającego inne ograniczone prawo rzeczowe, lub wydzierżawiającego, lub wynajmującego, lub oddającego do używania wstąpiły Wody Polskie.

Na podstawie art. 528 ust.3 ustawy – Prawo wodne, Wody Polskie oraz podmioty, które poprzednio wykonywały prawa właścicielskie Skarbu Państwa do tych nieruchomości, tj. marszałkowie województw oraz dyrektorzy parków narodowych, obowiązani byli (są) podpisać protokoły zdawczo-odbiorcze dotyczące przejęcia przez Wody Polskie reprezentacji Skarbu Państwa oraz wykonywania praw właścicielskich Skarbu Państwa w stosunku do ww. nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa. Protokołami powinny być zostać objęte wykazy składników mienia wraz z dokumentacją.

Marszałkowie województw obowiązani byli (są) przekazać właściwym dyrektorom regionalnych zarządów gospodarki wodnej Wód Polskich wykazy:

- 1) decyzji dotyczących mienia (nieruchomości, budynków, urządzeń, w tym urządzeń wodnych ;
- 2) umów dzierżawy, najmu, użyczenia lub użytkowania ww. mienia;
- 3) deklaracji podatkowych na podatek od nieruchomości;
- 4) odszkodowań wynikających z przepisów ustawy - Prawo wodne z 2001 r.;
- 5) zobowiązań wynikających z zawartych umów lub porozumień;
- 6) zadań inwestycyjnych i eksploatacyjnych.

Reprezentację Skarbu Państwa potwierdza, w drodze decyzji, na wniosek właściwego dyrektora regionalnego zarządu gospodarki wodnej Wód Polskich, właściwy wojewoda. Na podstawie tej decyzji dokonuje się wpisu w księdze wieczystej oraz w ewidencji gruntów i budynków.

Wykonywanie praw właścicielskich nie narusza praw osób trzecich.

4.2. Nabywanie nieruchomości na rzecz Skarbu Państwa

Ustawa – Prawo wodne z 2017 r. nie reguluje w sposób odrębny i szczególny zasad nabywania przez Wody Polskie nieruchomości na rzecz Skarbu Państwa (w przeciwieństwie do regulacji związanych z rozporządzaniem prawami do nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa wobec których Wody Polskie już wykonują prawa właścicielskie Skarbu Państwa).

Uwagi wymaga, że zawierając umowę właściwy organ administracji działa w imieniu państwa w tak zwanej sferze dominium, jako podmiot prawa cywilnego. W sferze tej organ administracji jest równoprawnym uczestnikiem obrotu cywilnego i nie ma władczych uprawnień wobec innych podmiotów tego obrotu, które przysługują mu jedynie w sferze działalności określonej jako imperium⁴. Z przepisów prawa administracyjnego wynikać jednakże mogą ograniczenia w zakresie legitymacji organu do dokonania czynności cywilnoprawnych, zawarcie umowy może też być elementem procedury poprzedzającej postępowanie wywłaszczeniowe i usuwającej potrzebę wywłaszczenia (art. 114 ust.1 ustawy o gospodarce nieruchomościami).

Przy braku szczególnych regulacji w Prawie wodnym., zasady nabywania nieruchomości na rzecz Skarbu Państwa odczytywać należy z ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz przepisów Kodeksu cywilnego. Ustawa o gospodarce nieruchomościami nie ma jednak zastosowania do gruntów pokrytych śródlądowymi wodami płynącymi, stosowanie tych przepisów wyłącza bowiem art. 218 ust.1 Prawa wodnego, regulujący zagadnienia przejścia do zasobu nieruchomości Skarbu Państwa gruntów pokrytych śródlądowymi wodami płynącymi. Opisane niżej regulacje nie dotyczą więc takiego przypadku.

Artykuł 13 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami ustala ogólną zasadę, iż z zastrzeżeniem wyjątków wynikających z ustaw (takich jak np. zakaz obrotu nieruchomościami pokrytymi śródlądowymi wodami płynącymi), nieruchomości mogą być przedmiotem obrotu. W szczególności nieruchomości mogą być przedmiotem sprzedaży, zamiany i zrzeczenia się, oddania w użytkowanie wieczyste, w najem lub dzierżawę, użyczenia, oddania w trwałe zarząd, a także mogą być obciążane ograniczonymi prawami rzeczowymi, wnoszone jako wkłady niepieniężne (aporty) do spółek, przekazywane jako wyposażenie tworzonych przedsiębiorstw państwowych oraz jako majątek tworzonych fundacji.

Podstawowym, jak się wydaje sposobem nabycia prawa własności nieruchomości, jest zawarcie umowy sprzedaży pomiędzy Skarbem Państwa a właścicielem nieruchomości.

W aspekcie nabywania praw do nieruchomości, na gruncie ustawy o gospodarce nieruchomościami wskazać także należy, że:

- [nabycie w drodze darowizny] Nieruchomość może być przedmiotem darowizny na cele publiczne, a także przedmiotem darowizny dokonywanej między Skarbem Państwa a jednostką samorządu terytorialnego, a także między tymi jednostkami. W umowie darowizny określa się cel, na który nieruchomość jest darowana. W przypadku niewykorzystania nieruchomości na ten cel darowizna podlega odwołaniu (art. 13 ust.2);
- [preferencyjne nabycie własności lub prawa użytkowania wieczystego od jednostki samorządu terytorialnego] Nieruchomości stanowiące przedmiot własności jednostek samorządu terytorialnego mogą być sprzedawane Skarbowi Państwa za cenę niższą niż wartość rynkowa nieruchomości albo oddawane im w użytkowanie wieczyste bez pierwszej opłaty pobierania (art. 14 ust. 1);

⁴ Por. Z. Bukowski, K. Szuma, Prawo wodne. Komentarz, WK 2013.

- [nabycie ograniczonych praw rzeczowych] Nieruchomości stanowiące własność jednostek samorządu terytorialnego mogą być nieodpłatnie obciążane na rzecz Skarbu Państwa lub innych jednostek samorządu terytorialnego ograniczonymi prawami rzeczowymi (art. 14 ust. 2);
- [nabycie w drodze zamiany] Nieruchomości mogą być przedmiotem zamiany między Skarbem Państwa a jednostkami samorządu terytorialnego, bez obowiązku dokonywania dopłat w przypadku różnej wartości zamienianych nieruchomości (art. 14 ust. 4);

Zawarcie umów w sprawach, o których mowa w art. 14, wymaga uprzedniej zgody odpowiednio rady lub sejmiku w odniesieniu do nieruchomości stanowiących własność jednostek samorządu terytorialnego.

Stosownie do brzmienia art. 15 ww. ustawy, nieruchomości stanowiące własność Skarbu Państwa oraz własność jednostki samorządu terytorialnego mogą być przedmiotem zamiany na nieruchomości stanowiące własność osób fizycznych lub osób prawnych. W przypadku nierównej wartości zamienianych nieruchomości stosuje się dopłatę, której wysokość jest równa różnicy wartości zamienianych nieruchomości. Przepis powyższy stosuje się odpowiednio w przypadku zamiany własności nieruchomości na prawo użytkowania wieczystego lub prawa użytkowania wieczystego na własność nieruchomości, a także wzajemnej zamiany praw użytkowania wieczystego. Reguły te stosuje się też odpowiednio do zamiany udziałów we współwłasności lub we współużytkowaniu wieczystym nieruchomości.

Organem reprezentującym Skarb Państwa w transakcji nabycia nieruchomości na rzecz Skarbu Państwa jest obecnie starosta.

Za wyjątkiem gruntów wskazanych w art. 218 ust.1 i 3 ustawy – Prawo wodne⁵ (ust.1: grunty pokryte śródlądowymi wodami płynącymi stanowiącymi własność Skarbu Państwa; ust. 3: grunty zabudowane urządzeniami wodnymi znajdujące się poza linią brzegu oraz urządzenia wodne lub ich części, stanowiące własność Skarbu Państwa, wobec których prawa właścicielskie wykonują podmioty, o których mowa w art. 212 ust. 1 (Wody Polskie)), nabyte grunty wchodzą w skład zasobu nieruchomości Skarbu Państwa, o jakim mowa w art. 21 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Przejęcie do zasobu nieruchomości gruntów oraz urządzeń wodnych lub ich części, o których mowa w ust. 3, oraz ich wykreślenie z tego zasobu stwierdza, w drodze decyzji, na wniosek właściwego podmiotu, o którym mowa w art. 212 ust. 1 (Wody Polskie), albo starosty, właściwy starosta realizujący zadanie z zakresu administracji rządowej.

Jeżeli przedmiotem nabycia jest mienie, o jakim mowa w art. 258 ust. 5, 7 lub 8 ustawy – Prawo wodne i ma ono służyć realizacji zadań określonych w przepisach ustawy – Prawo wodne, Wody Polskie mogą wystąpić z wnioskiem do właściwego wojewody o stwierdzenie wykonywania praw właścicielskich Skarbu Państwa, o których mowa w ww. przepisie. Wojewoda stwierdza wykonywanie praw właścicielskich w drodze decyzji.

⁵ Podobnie – art. 21a ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Dla wykonywania prawa właścicielskich Skarbu Państwa przez Wody Polskie zasadnicze znaczenie posiada:

- związek nieruchomości gruntowej z gospodarką wodną,
- lokalizacja na nieruchomości urządzeń służących realizacji zadań określonych w przepisach ustawy – Prawo wodne.

4.3. Wywłaszczenie i czasowe zajęcie nieruchomości

Zasady i tryb wywłaszczania nieruchomości określa ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami. Przepisy szczegółowe dotyczące wywłaszczenia związanego z realizacją specyficznych celów publicznych zawarto również w ustawach szczególnych (np.: ustawie z dnia 8 lipca 2010 r. o szczególnych zasadach przygotowania do realizacji inwestycji w zakresie budowli przeciwpowodziowych).

Na mocy art. 112 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami przepisy o wywłaszczeniu nieruchomości stosuje się do nieruchomości położonych zasadniczo na obszarach przeznaczonych w planach miejscowych na cele publiczne albo do nieruchomości, dla których wydana została decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego.

Wywłaszczenie nieruchomości polega na pozbawieniu albo ograniczeniu, w drodze decyzji, prawa własności, prawa użytkowania wieczystego lub innego prawa rzeczowego na nieruchomości. Może być dokonane, jeżeli cele publiczne nie mogą być zrealizowane w inny sposób niż przez pozbawienie albo ograniczenie praw do nieruchomości, a prawa te nie mogą być nabyte w drodze umowy. Zgodnie z regulacją zawartą w art. 113 ww. ustawy nieruchomość może być wywłaszczona tylko na rzecz Skarbu Państwa albo na rzecz jednostki samorządu terytorialnego. Nieruchomość stanowiąca własność Skarbu Państwa nie może być wywłaszczona (nie dotyczy to wywłaszczenia prawa użytkowania wieczystego oraz ograniczonych praw rzeczowych obciążających nieruchomość).

Wywłaszczeniem może być objęta cała nieruchomość albo jej część. Jeżeli wywłaszczeniem jest objęta część nieruchomości, a pozostała część nie nadaje się do prawidłowego wykorzystywania na dotychczasowe cele, na żądanie właściciela lub użytkownika wieczystego nieruchomości nabywa się tę część w drodze umowy na rzecz Skarbu Państwa lub na rzecz jednostki samorządu terytorialnego, w zależności od tego, na czyją rzecz następuje wywłaszczenie. Ponadto przyjmuje się, że w przypadkach określonych w art. 108 Kodeksu postępowania administracyjnego lub uzasadnionych ważnym interesem gospodarczym starosta, wykonujący zadanie z zakresu administracji rządowej, w drodze decyzji, udziela podmiotowi, który będzie realizował cel publiczny, zezwolenia na niezwłoczne zajęcie nieruchomości po wydaniu decyzji o wywłaszczeniu nieruchomości, jeżeli zwłoka w jej zajęciu uniemożliwiłaby realizację celu publicznego, na który nieruchomość została wywłaszczona (decyzji o niezwłocznym zajęciu nieruchomości nadaje się rygor natychmiastowej wykonalności) -art. 122 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Osobnym uregulowaniem objęta została również konieczność działania w sytuacjach nagłych. Specyfika rozwiązania powoduje jednak, że ma ono o charakter tymczasowy. Z art. 126 ustawy o gospodarce nieruchomościami wynika, iż w przypadku siły wyższej lub nagłej potrzeby zapobieżenia powstaniu znacznej szkody, z zastrzeżeniem ust. 5 tego artykułu, starosta, wykonujący zadanie z zakresu administracji rządowej, udziela, w drodze decyzji, zezwolenia na czasowe zajęcie nieruchomości na okres nie dłuższy niż 6 miesięcy, licząc od dnia zajęcia nieruchomości. W przypadku postępowania prowadzonego na wniosek, wydanie decyzji następuje niezwłocznie, nie później jednak niż w terminie 7 dni, licząc od dnia złożenia wniosku. W przypadku, gdy nagła potrzeba zapobieżenia okolicznościom uniemożliwia złożenie wniosku o wydanie decyzji na czasowe zajęcie nieruchomości, właściciel lub użytkownik wieczysty nieruchomości ma obowiązek udostępnienia jej w celu zapobieżenia tym okolicznościom. Decyzji nadaje się rygor natychmiastowej wykonalności.

Po upływie okresu, na który nastąpiło zajęcie nieruchomości, podmiot, który zajął nieruchomość, jest obowiązany doprowadzić nieruchomość do stanu poprzedniego. Za udostępnienie nieruchomości oraz szkody powstałe w wyniku zajęcia nieruchomości przysługuje odszkodowanie w wysokości uzgodnionej między właścicielem, użytkownikiem wieczystym lub osobą, której przysługują inne prawa rzeczowe do nieruchomości a podmiotem, któremu udostępniono nieruchomość. Jeżeli na skutek czasowego zajęcia nieruchomości właściciel lub użytkownik wieczysty nie będzie mógł korzystać z nieruchomości w sposób dotychczasowy lub zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem, może żądać, aby podmiot, który zajął nieruchomość, nabył od niego własność lub użytkowanie wieczyste nieruchomości w drodze umowy.

4.4. Zasiedzenie

Zgodnie z art. 172 § 1 i 2 Kodeksu cywilnego, posiadacz nieruchomości niebędący jej właścicielem nabywa własność, jeżeli posiada nieruchomość nieprzerwanie od lat dwudziestu jako posiadacz samoistny, chyba że uzyskał posiadanie w złej wierze (zasiedzenie). Po upływie lat trzydziestu posiadacz nieruchomości nabywa jej własność, choćby uzyskał posiadanie w złej wierze.

Stosownie do treści § 3 tego przepisu nabyć nieruchomość rolną w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (Dz. U. z 2019 r. poz. 1362, z 2020 r., poz. 284), przez zasiedzenie może jedynie rolnik indywidualny w rozumieniu przepisów tej ustawy, jeżeli - ustalona zgodnie z przepisami art. 5 ust. 2 i 3 tej ustawy - powierzchnia nabywanej nieruchomości rolnej wraz z nieruchomościami rolnymi stanowiącymi jego własność nie przekroczy 300 ha użytków rolnych.

Paragraf 3 znajduje zastosowanie w stanie prawnym, obowiązującym od dnia 30 kwietnia 2016 r. Jak wskazuje się w piśmiennictwie: „Bezspornie, nieruchomość rolną będzie mógł również nabyć każdy, bez dodatkowych ograniczeń jeżeli tylko bieg terminu zasiedzenia (20 – letni w dobrej wierze i 30 – letni w złej wierze) zakończy się przed dniem 30 kwietnia 2019 roku. Zgodnie bowiem z wolą ustawodawcy, przepisu art. 172 § 3 kodeksu cywilnego, w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 14 kwietnia 2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa

oraz o zmianie niektórych ustaw, nie stosuje się, jeżeli zasiedzenie skończyłoby się przed upływem 3 lat od dnia wejścia w życie tejże ustawy”⁶.

4.5. Prawo pierwokupu

Zgodnie z art. 217 ust.13 ustawy – Prawo wodne, Skarbowi Państwa przysługuje prawo pierwokupu w przypadku sprzedaży nieruchomości obejmującej grunt pod śródlądowymi wodami stojącymi. Prawo pierwokupu wykonuje starosta w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw gospodarki wodnej.

Z chwilą złożenia oświadczenia nieruchomość staje się własnością Skarbu Państwa. Starosta wysyła sprzedającemu oświadczenie w formie aktu notarialnego o wykonaniu prawa pierwokupu przesyłką poleconą nadaną za potwierdzeniem odbioru w placówce pocztowej operatora pocztowego w rozumieniu art. 3 pkt 12 ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. - Prawo pocztowe, a następnie publikuje na stronie podmiotowej w Biuletynie Informacji Publicznej starostwa powiatowego. Uważa się, że sprzedający zapoznał się z treścią oświadczenia starosty o wykonaniu prawa pierwokupu z chwilą jego publikacji na stronie podmiotowej w Biuletynie Informacji Publicznej starostwa powiatowego. Prawo pierwokupu wykonuje się po cenie ustalonej między stronami w umowie sprzedaży.

Prawo wodne nie kreuje prawa pierwokupu lub pierwszeństwa w nabyciu nieruchomości w innych przypadkach.

Stosownie do treści art. 3 ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, w przypadku sprzedaży nieruchomości rolnej prawo pierwokupu przysługuje z mocy ustawy jej dzierżawcy, jeżeli: 1) umowa dzierżawy została zawarta w formie pisemnej i ma datę pewną oraz była wykonywana co najmniej przez 3 lata, licząc od tej daty, oraz 2) nabywana nieruchomość rolna wchodzi w skład gospodarstwa rodzinnego dzierżawcy. W przypadku braku uprawnionego do pierwokupu albo niewykonania przez niego tego prawa, prawo pierwokupu przysługuje z mocy ustawy Krajowemu Ośrodkowi działającemu na rzecz Skarbu Państwa. Przepisów powyższych nie stosuje się, jeżeli nabywcą nieruchomości rolnej jest m.in. Skarb Państwa.

Zgodnie z art. 109 ust.1 pkt 1 – 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami, gminie przysługuje prawo pierwokupu w przypadku sprzedaży: 1) niezabudowanej nieruchomości nabytej uprzednio przez sprzedawcę od Skarbu Państwa albo jednostek samorządu terytorialnego; 2) prawa użytkowania wieczystego niezabudowanej nieruchomości gruntowej, niezależnie od formy nabycia tego prawa przez zbywcę; 3) nieruchomości oraz prawa użytkowania wieczystego nieruchomości położonej na obszarze przeznaczonym w planie miejscowym na cele publiczne albo nieruchomości, dla której została wydana decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego; 4) nieruchomości wpisanej do rejestru zabytków lub prawa użytkowania wieczystego takiej nieruchomości. Prawo to

⁶ K.Siwiec, Kto może zasiedzieć nieruchomość rolną, <http://prawny.org.pl/2018/11/28/kto-moze-zasiedziec-nieruchomosc-rolna/>

nie przysługuje, jeżeli sprzedaż nieruchomości następuje na cele realizacji inwestycji w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 8 lipca 2010 r. o szczególnych zasadach przygotowania do realizacji inwestycji w zakresie budowli przeciwpowodziowych (ust.3 pkt 9).

4.6. Inne

Nabycie gruntów przez Skarb Państwa może mieć również swoje źródło w dziedziczeniu czy umowie przekazania nieruchomości (art. 902¹ kc).

Przez umowę przekazania nieruchomości jej właściciel zobowiązuje się nieodpłatnie przenieść na gminę albo na Skarb Państwa własność nieruchomości. Skarb Państwa może zawrzeć umowę przekazania nieruchomości, gdy gmina miejsca położenia całej albo części nieruchomości nie skorzystała z zaproszenia do jej zawarcia w terminie trzech miesięcy od dnia złożenia zaproszenia przez właściciela nieruchomości. Jeżeli strony nie postanowiły inaczej właściciel przekazujący nieruchomość nie ponosi odpowiedzialności za jej wady.

4.7. Podsumowanie i postulaty zmian legislacyjnych

Jak wynika z powyższej analizy:

1. Wody Polskie nie są, za wyjątkiem procesu inwestycyjnego w zakresie budowli przeciwpowodziowych, w którym występują jako inwestor, bezpośrednio legitymowane do nabywania nieruchomości na rzecz Skarbu Państwa, nawet jeśli to nabycie miałoby związek z gospodarką wodą i miało służyć realizacji ustawowych zadań Wód Polskich w tym zakresie. Dotyczy to m.in. zarówno gruntów pod wałami przeciwpowodziowymi, jak i międzywałami.
2. Zasób nieruchomości, o jakim mowa w art. 218 ust.1 ustawy – Prawo wodne, do którego przynależą grunty pokryte śródlądowymi wodami płynącymi oraz grunty zabudowane urządzeniami wodnymi znajdujące się poza linią brzegu oraz urządzenia wodne lub ich części, stanowiące własność Skarbu Państwa, nie obejmuje i nie pokrywa ogółu nieruchomości gruntowych w międzywałach, mimo że jego wiodącym celem i funkcją jest przepuszczanie wody powodziowej, a tym samym ochrona przeciwpowodziowa.
3. Brak jest obecnie podstawy prawnej do wywłaszczenia nieruchomości przy powołaniu ich tylko na potrzebę władania nieruchomością w związku z zarządzaniem ryzykiem powodziowym.
4. Brak jest obecnie podstawy prawnej dla prawa pierwokupu lub pierwszeństwa w nabyciu nieruchomości innej niż obejmująca grunt pod śródlądowymi wodami stojącymi. Prawo pierwokupu służy na mocy przepisów o ustroju rolnym - w odniesieniu do nieruchomości rolnych - dyrektorowi KOWR, zaś w stosunku do innych nieruchomości niezabudowanych, na mocy ustawy o gospodarce nieruchomościami – gminie.

W zakresie tym postulować należy zarazem wprowadzenie zmian legislacyjnych.

5. Analiza różnych form zarządzania gruntami pod wałami przeciwpowodziowymi oraz w międzywalu i analiza ich wpływu na zarządzanie ryzykiem powodziowym.

5.1. Formy zarządzania gruntami pod wałami przeciwpowodziowymi oraz w międzywalu

Zakres zarządzania gruntami pod wałami przeciwpowodziowymi oraz w międzywalu, stanowiącymi własność lub objętymi innym tytułem prawnym służącym Skarbowi Państwa, jest węższy w porównaniu do zarządzania nieruchomościami wchodzącymi w skład zasobu nieruchomości Skarbu Państwa, o jakim mowa w przepisach ustawy o gospodarce nieruchomościami i obejmuje w szczególności:

- 1) prowadzeniem ewidencji analitycznej składników majątkowych Skarbu Państwa zarządzanych przez Wody Polskie;
- 2) wykonywanie praw właścicielskich w stosunku do nieruchomości zgodnie z ich przeznaczeniem, w tym ich utrzymywanie w stanie nie pogorszonym, ponoszenie danin publicznoprawnych związanych z tymi nieruchomościami;
- 3) realizacja ustawowych zadań PGW Wody Polskie, w tym planowanie i prowadzenie inwestycji w zakresie gospodarowania wodami, w tym dotyczących budowli przeciwpowodziowych;
- 4) przygotowanie opracowań geodezyjno-prawnych związanych z regulacją prawną stanu nieruchomości;
- 5) współpraca z innymi organami, które na mocy odrębnych przepisów gospodarują nieruchomościami Skarbu Państwa, tj.: Agencją Mienia Wojskowego, Wojskowa Agencja Mieszkaniowa, Agencją Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, Krajowym Ośrodkiem Wsparcia Rolnictwa, a także z właściwymi jednostkami samorządu terytorialnego;
- 6) wyrażanie zgody na wykonanie dróg, urządzeń do przepędzania zwierząt oraz przejazdów przez wały przeciwpowodziowe oraz budowę dróg rowerowych na tych wałach;
- 7) oddawanie w użytkowanie, użyczenie, dzierżawę w trybie przetargowym oraz bezprzetargowym na rzecz osób prawnych i fizycznych;
- 8) ustalanie odpłatności za korzystanie z rzeczy, w przypadku umów odpłatnych;
- 9) wykonywanie nadzoru właścicielskiego nad zgodnością korzystania z nieruchomości przez osoby trzecie, z którymi zawarte zostały umowy w sprawie tego korzystania;
- 10) zamianę nieruchomości;

11) ustanawianie służebności gruntowej lub służebności przesyłu;

12) reprezentowanie Skarbu Państwa w postępowaniach sądowych w szczególności w sprawach dotyczących własności lub i innych praw rzeczowych na nieruchomości, o roszczenia ze stosunku najmu, dzierżawy lub użyczenia, o stwierdzenie nabycia własności nieruchomości przez zasiedzenie oraz o wpis prawa w księdze wieczystej,

jak też, w sferze administracyjnoprawnej:

- 1) wprowadzanie czasowego zakazu poruszania się po wałach przeciwpowodziowych;
- 2) uzgadnianie dokumentów strategicznych, dokumentów planistycznych oraz projektów decyzji w zakresie zagospodarowania gruntów, określonych w art. 166 ustawy – Prawo wodne;
- 3) zwalnianie z zakazu gromadzenia na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią, w tym międzywał, ścieków, nawozów naturalnych, środków chemicznych, a także innych substancji lub materiałów, które mogą zanieczyścić wody, oraz prowadzenia przetwarzania odpadów, w szczególności ich składowania.

Specyfika tego zarządzania wynika również z uwarunkowań prawnych wynikających z przepisów prawa wodnego i faktycznej specyfiki gruntów związanych z gospodarką wodną:

Ustawa – Prawo wodne z 2017 r. przewiduje, w odniesieniu do:

- gruntów Skarbu Państwa pokrytych wodami (art. 261) – możliwość ich oddania w użytkowanie, za opłatą roczną;
- korony wału przeciwpowodziowego lub jej części – możliwość zawarcia umowy dzierżawy na cele związane z budową drogi rowerowej, a także na cele związane z potrzebami zarządzania drogą rowerową (art. 180);
- w odniesieniu do nieruchomości niebędących mieniem, o którym mowa w art. 261 ust. 1, będących gruntami zabudowanymi urządzeniami wodnymi znajdującymi się poza linią brzegu lub urządzeniami wodnymi lub ich częściami, stanowiących własność Skarbu Państwa – możliwość ustanawiania ograniczonych praw rzeczowych, oddawania w najem, dzierżawę, użyczenie lub zamianę (art. 264 ust. 1).

Umowy powyższe mają charakter cywilnoprawny, treść tych umów kształtowana jest jednakże w części przez bezwzględnie obowiązujące przepisy prawa administracyjnego materialnego.

Zgodnie z informacjami upublicznianymi przez Wody Polskie w zakresie poszczególnych rodzajów umów⁷:

- **Dzierżawa**

⁷ Zarządzenie Nr 3/2019 Prezesa Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie z dnia 4.03.2019 r. w sprawie wprowadzenia Procedury gospodarowania mieniem Skarbu Państwa będącym we władaniu Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie Regionalnych Zarządów Gospodarki Wodnej.

„Przedmiotem dzierżawy mogą być nieruchomości wymienione w art. 258 ust. 5, 7 i 8 ustawy Prawo wodne, w szczególności:

- grunty pod wodami, które nie stanowią gruntów pokrytych wodami powierzchniowymi płynącymi w rozumieniu ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne, za które uznaje się grunty znajdujące się poza linią brzegu cieku naturalnego (np. czasza zbiornika, kanał itp.),
- grunty znajdujące się w obrębie działki ewidencyjnej, która obejmuje także śródlądowe wody płynące będące własnością Skarbu Państwa,
- starorzecza, wykreślone z odrębnego zasobu nieruchomości Skarbu Państwa,
- grunty zabudowane urządzeniami wodnymi znajdujące się poza linią brzegu oraz urządzenia wodne lub ich części, będące we władaniu Wód Polskich,
- inne nieruchomości będące własnością SP w stosunku do których prawa właścicielskie wykonują Wody Polskie,
- inne nieruchomości będące we władaniu Wód Polskich”.

- **Użyczenie**

„Przedmiotem użyczenia mogą być nieruchomości (...) wyłącznie z przeznaczeniem na cele społeczne, ogólnodostępne, bez możliwości prowadzenia działalności gospodarczej, z zastrzeżeniem, że użyczenie nie naruszy działalności statutowej PGW WP i nie będzie niezgodne z przepisami Prawa wodnego oraz zasadą prawidłowej gospodarki nieruchomościami, o której mowa w ustawie o gospodarce nieruchomościami i ustawie o zasadach zarządzania mieniem państwowym”.

- **Najem**

„Przedmiotem najmu mogą być:

1. budynki i lokale mieszkalne lub gospodarcze;
2. inne lokale, które zgodnie z przepisem art. 265 ust. 7 mogą zostać wyłączone z trybu przetargowego”.

- **Ustanawianie ograniczonych praw rzeczowych.**

„Ograniczone prawa rzeczowe (*służebność przesyłu i drogi koniecznej*) mogą być ustanawiane dla gruntów o uregulowanym stanie prawnym, w postępowaniu prowadzonym przed sądem powszechnym, na wniosek PGW WP lub podmiotu zainteresowanego ustanowieniem ograniczonego prawa rzeczowego. Ustanowienia służebności przesyłu i drogi koniecznej nie przewiduje się dla urządzeń wodnych i gruntów pod urządzeniem wodnym, z uwagi na funkcje jakie pełnią w gospodarce wodnej, ochronie przed powodzią i kształtowaniu zasobów wodnych”.

Do czynności prawnych dokonywanych przez Wody Polskie na podstawie art. 264 ustawy Prawo wodne stosuje się art. 38-41 ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym (Dz. U. z 2020 r. poz. 735).

Stosownie do treści art.38 ww. ustawy, objętym ww. odesłaniem:

„1. Dokonanie przez państwową osobę prawną czynności prawnej w zakresie rozporządzenia składnikami aktywów trwałych w rozumieniu ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości, zaliczonymi do wartości niematerialnych i prawnych, rzeczowych aktywów trwałych lub inwestycji długoterminowych, w tym wniesienia ich jako wkładu do spółki lub spółdzielni, wymaga zgody, jeżeli wartość rynkowa tych składników przekracza 200 000 złotych:

- 1) organu nadzorującego - jeżeli wartość rynkowa składników aktywów trwałych wynosi do 5 000 000 złotych,
- 2) Prezesa Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej - jeżeli wartość rynkowa składników aktywów trwałych przekracza 5 000 000 złotych,
- 3) Prezesa Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej w przypadku gdy państwowa osoba prawna nie posiada organu nadzorującego - jeżeli wartość rynkowa składników aktywów trwałych przekracza 200 000 złotych,
- 4) Prezesa Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej - jeżeli organem nadzorującym państwowej osoby prawnej jest Prezes Rady Ministrów

- zwanych dalej "organami właściwymi".

2. Dokonanie przez państwową osobę prawną czynności prawnej w zakresie oddania składników, o których mowa w ust. 1, do korzystania innemu podmiotowi, na okres dłuższy niż 180 dni w roku kalendarzowym, wymaga zgody, jeżeli wartość rynkowa przedmiotu czynności prawnej przekracza 200 000 złotych:

- 1) organu nadzorującego - jeżeli wartość rynkowa przedmiotu czynności prawnej wynosi do 5 000 000 złotych,
- 2) Prezesa Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej - jeżeli wartość rynkowa świadczenia za oddanie do korzystania przedmiotu czynności prawnej przekracza 5 000 000 złotych,
- 3) Prezesa Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej w przypadku gdy państwowa osoba prawna nie posiada organu nadzorującego - jeżeli wartość rynkowa świadczenia za oddanie do korzystania przedmiotu czynności prawnej przekracza 200 000 złotych,
- 4) Prezesa Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej - jeżeli organem nadzorującym państwowej osoby prawnej jest Prezes Rady Ministrów

- zwanych dalej "organami właściwymi".

3. Wartością rynkową przedmiotu czynności prawnej przyjmowaną dla wyrażenia zgody, o której mowa w ust. 2, jest w przypadku:

- 1) umów najmu, dzierżawy i innych umów o oddanie składnika, o którym mowa w ust. 1, do odpłatnego korzystania innym podmiotom - wartość świadczeń za:

- a) rok - jeżeli oddanie składnika, o którym mowa w ust. 1, nastąpi na podstawie umowy zawieranej na czas nieoznaczony,
 - b) cały czas obowiązywania umowy - w przypadku umów zawieranych na czas oznaczony;
- 2) umów użyczenia i innych nieodpłatnych umów o oddanie składnika majątkowego do korzystania innemu podmiotowi - równowartość świadczeń, jakie przysługiwałyby w razie zawarcia umowy najmu lub dzierżawy za:
- a) rok - jeżeli oddanie składnika, o którym mowa w ust. 1, nastąpi na podstawie umowy zawieranej na czas nieokreślony,
 - b) cały czas obowiązywania umowy - w przypadku umów zawieranych na czas oznaczony.
4. Czynność prawna dokonana z naruszeniem obowiązku określonego w ust. 1 lub 2 jest nieważna”.

Porównanie elementów przedmiotowo istotnych umów użyczenia, najmu oraz dzierżawy zawiera poniższa tabela:

| | UŻYCZENIE | NAJEM | DZIERŻAWA |
|---------------------------|--|--|---|
| Podstawa prawna regulacji | Art. 710-719 Kodeksu cywilnego Umowa nazwana | art. 659 – art. 692 Kodeksu cywilnego Umowa nazwana | art. 693 – art. 709 Kodeksu cywilnego Umowa nazwana |
| Treść | Przez umowę użyczenia użyczający zobowiązuje się zezwolić biorącemu, przez czas oznaczony lub nie oznaczony, na <u>bezpłatne używanie</u> oddanej mu w tym celu rzeczy | Przez umowę najmu wynajmujący zobowiązuje się oddać najemcy rzecz do <u>używania</u> przez czas oznaczony lub nie oznaczony, a najemca zobowiązuje się płacić wynajmującemu umówiony <u>czynsz</u> | Przez umowę dzierżawy wydierżawiający zobowiązuje się oddać dzierżawcy rzecz do <u>używania i pobierania pożytków</u> przez czas oznaczony lub nieoznaczony, a dzierżawca zobowiązuje się płacić wydierżawiającemu umówiony <u>czynsz</u> . ⁸ Przedmiotem dzierżawy mogą być również prawa. |
| Charakter prawny | Umowa jednostronnie zobowiązująca, realna - skuteczna, gdy nastąpi wydanie przedmiotu użyczenia (rzeczy). | Umowa dwustronnie zobowiązująca, konsensualna i wzajemna | Umowa dwustronnie zobowiązująca, konsensualna i wzajemna |
| Odpłatność | Nieodpłatna | Odpłatna Czynsz w pieniądzach lub świadczeniach innego rodzaju. Jeżeli rzecz najęta ma wady, które ograniczają jej przydatność | Odpłatna Czynsz w pieniądzach lub świadczeniach innego rodzaju. Może być również oznaczony w ułamkowej części pożytków |

⁸ „Przedmiotem dzierżawy mogą być tylko takie rzeczy, których charakter dopuszcza przynoszenie przez nie pożytków, choć z drugiej strony rzeczy przynoszące pożytki mogą być również przedmiotem najmu pod warunkiem, że najemca nie będzie uprawniony do pobierania pożytków. Chociażby z tego powodu stworzenie zamkniętych katalogów rzeczy mogących być wyłącznie przedmiotem umowy najmu lub wyłącznie umowy dzierżawy nie jest możliwe.” - Wyrok Sądu Apelacyjnego w Poznaniu z dnia 5 marca 2013 r., sygn. akt I ACa 83/13

| | | | |
|-----------------------------------|---|---|--|
| | | do umówionego użytku, najemca może żądać odpowiedniego obniżenia czynszu za czas trwania wad | Jeżeli wskutek okoliczności, za które dzierżawca odpowiedzialności nie ponosi i które nie dotyczą jego osoby, zwykły przychód z przedmiotu dzierżawy uległ znacznemu zmniejszeniu, dzierżawca może żądać obniżenia czynszu przypadającego za dany okres gospodarczy. |
| Wykonywanie | Jeżeli umowa nie określa sposobu używania rzeczy, biorący może rzeczy używać w sposób odpowiadający jej właściwościom i przeznaczeniu. | Najemca powinien przez czas trwania najmu używać rzeczy najętej w sposób w umowie określony, a gdy umowa nie określa sposobu używania - w sposób odpowiadający właściwościom i przeznaczeniu rzeczy. | Dzierżawca powinien wykonywać swoje prawo zgodnie z wymaganiami prawidłowej gospodarki i nie może zmieniać przeznaczenia przedmiotu dzierżawy bez zgody wydzierżawiającego. |
| Obowiązek napraw | Biorący do używania ponosi zwykłe koszty utrzymania rzeczy użyczonej. Jeżeli poczynił inne wydatki lub nakłady na rzecz, stosuje się odpowiednio przepisy o prowadzeniu cudzych spraw bez zlecenia. | Wynajmujący powinien wydać najemcy rzecz w stanie przydatnym do umówionego użytku i utrzymywać ją w takim stanie przez czas trwania najmu. Drobne nakłady połączone ze zwykłym użytkowaniem rzeczy obciążają najemcę. | Dzierżawca ma obowiązek dokonywania napraw niezbędnych do zachowania przedmiotu dzierżawy w stanie niepogorszonym. |
| Oddanie osobom trzecim w używanie | Bez zgody użyczającego biorący nie może oddać rzeczy użyczonej osobie trzeciej do używania. | Najemca może rzecz najętą oddać w całości lub części osobie trzeciej do bezpłatnego używania albo w podnajem, jeżeli umowa mu tego nie zabrania. | Bez zgody wydzierżawiającego dzierżawca nie może oddawać przedmiotu dzierżawy osobie trzeciej do bezpłatnego używania ani go poddzierżawiać. |
| | Po zakończeniu użyczenia biorący do używania obowiązany jest zwrócić użyczającemu rzecz w stanie niepogorszonym; jednakże biorący nie ponosi odpowiedzialności za zużycie rzeczy będące następstwem | Po zakończeniu najmu najemca obowiązany jest zwrócić rzecz w stanie niepogorszonym; jednakże nie ponosi odpowiedzialności za zużycie rzeczy będące następstwem prawidłowego używania. | Po zakończeniu dzierżawy dzierżawca obowiązany jest, w braku odmiennej umowy, zwrócić przedmiot dzierżawy w takim stanie, w jakim powinien się znajdować stosownie do przepisów o wykonywaniu dzierżawy. |

| | | | |
|--|---------------------------------|--|---|
| | prawidłowego używania. | | |
| Rozliczenia po zakończeniu wykonania umowy | | Jeżeli najemca ulepszył rzecz najętą, wynajmujący, w braku odmiennej umowy, może według swego wyboru albo zatrzymać ulepszenia za zapłatą sumy odpowiadającej ich wartości w chwili zwrotu, albo żądać przywrócenia stanu poprzedniego. | Jeżeli przy zakończeniu dzierżawy dzierżawca gruntu rolnego pozostawia zgodnie ze swym obowiązkiem zasiewy, może on żądać zwrotu poczynionych na te zasiewy nakładów o tyle, o ile wbrew wymaganiom prawidłowej gospodarki nie otrzymał odpowiednich zasiewów przy rozpoczęciu dzierżawy. |
| Czas trwania (wg Kodeksu cywilnego) – ustawa Prawo wodne modyfikuje te terminy | Czas oznaczony lub nieoznaczony | 10 lat - maksymalny czas trwania najmu, jeśli nie jest zawierany między przedsiębiorcami 30 lat - maksymalny czas trwania najmu między przedsiębiorcami na czas oznaczony. Jeśli umowa najmu nie jest zawierana między przedsiębiorcami (bo żaden z nich nie jest przedsiębiorcą albo przedsiębiorcą jest tylko jedna ze stron umowy) - to umowę można zawrzeć na maksymalnie 10 lat. Gdyby umowę zawarto na dłuższy czas, to po upływie 10 lat należałoby ją traktować jako umowę na czas nieoznaczony. | 30 lat - maksymalny czas trwania dzierżawy na czas oznaczony Umową zawartą na dłużej przekształca się po 30 latach w umowę na czas nieoznaczony. |

Zgodnie z art. 255 pkt 3 i 5 Prawa wodnego, przychodami Wód Polskich są:

- wpływy z opłat rocznych z tytułu oddania w użytkowanie gruntów pokrytych wodami, wobec których Wody Polskie wykonują prawa właścicielskie Skarbu Państwa;
- wpływy z tytułu najmu i dzierżawy oraz z innych umów o podobnym charakterze obejmujących składniki majątkowe Skarbu Państwa oraz inne przychody z tytułu gospodarowania mieniem Skarbu Państwa związanym z gospodarką wodną;

Rozporządzenia, o którym mowa w art. 264, dokonuje się w drodze przetargu, który przeprowadzają Wody Polskie.

Przetarg przeprowadza się w formie: 1) przetargu ustnego nieograniczonego; 2) przetargu pisemnego nieograniczonego. Przetarg ustny ma na celu uzyskanie najwyższej ceny. Przetarg pisemny ma na celu wybór najkorzystniejszej oferty. O zastosowanej formie przetargu decydują Wody Polskie.

Rozporządzenia dokonuje się w drodze bezprzetargowej, m.in. jeżeli:

- 1) następuje na rzecz podmiotu władającego istniejącą infrastrukturą wybudowaną na nieruchomości zgodnie z przepisami prawa budowlanego;
- 2) następuje na rzecz organów administracji rządowej albo jednostek samorządu terytorialnego realizujących zadania wynikające z przepisów ustawy lub przepisów odrębnych;
- 3) następuje w związku z wykonaniem lub eksploatacją urządzenia wodnego, jeżeli wydano pozwolenie wodnoprawne albo udzielono przyrzeczenia wydania pozwolenia wodnoprawnego;
- 4) zawierana jest umowa użyczenia;
- 5) zawierana jest umowa najmu lokalu mieszkalnego z pracownikiem Wód Polskich;
- 6) zawierana jest umowa dzierżawy nieruchomości gruntowej o powierzchni nieprzekraczającej 0,1 ha dla zaspokojenia potrzeb bytowych pracownika Wód Polskich i jego rodziny;
- 7) zawierana jest umowa służebności drogi koniecznej lub służebności przesyłu;
- 8) zawierana jest umowa dotycząca realizacji inwestycji celu publicznego;
- 9) zawierana jest umowa zamiany;
- 10) dotyczy korzystania z wału przeciwpowodziowego w zakresie, o którym mowa w art. 179;
- 11) zawierana jest kolejna umowa, której przedmiotem jest ta sama nieruchomość;
- 12) zawierana jest umowa na czas oznaczony, nie dłuższy niż 6 miesięcy na cele związane z działalnością o charakterze sezonowym lub okolicznościowym;

13) zawierana jest umowa dzierżawy z właścicielem nieruchomości przylegającej do nieruchomości, o której mowa w art. 258 ust. 5 lub 7, z przeznaczeniem na poszerzenie istniejącej działki siedliskowej lub rekreacyjnej, z wyłączeniem prowadzenia działalności gospodarczej;

14) zawierana jest umowa dotycząca przeznaczenia nieruchomości na cele rolne.

Sposób przeprowadzenia przetargu określa, obok przepisów ustawowych, rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów wydawane na podstawie art. 266 Prawa wodnego.

Czynsz dzierżawny ustalany jest na podstawie Zarządzenia nr 3/2019 Prezesa Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie z dnia 04.03.2019 r. w sprawie wprowadzenia Procedury gospodarowania mieniem Skarbu Państwa we władaniu Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie Regionalnych Zarządów Gospodarki Wodnej.

Odmienne w stosunku do przepisów kodeksu cywilnego:

1. Nieruchomości oraz urządzenia wodne lub ich części można oddać w dzierżawę lub użyczenie na czas określony nie dłuższy niż 3 lata, a w przypadkach szczególnie uzasadnionych interesem społecznym, na czas obowiązywania pozwolenia wodnoprawnego lub na czas niezbędny dla zachowania trwałości projektu dofinansowanego środkami unijnymi.
2. Budynki i lokale mieszkalne lub gospodarcze można oddać w dzierżawę lub najem, na czas określony, nie dłuższy niż 10 lat. W przypadku zawarcia umowy z pracownikiem PGW Wody Polskie umowa podlega rozwiązaniu po ustaniu stosunku pracy.

5.2. Wpływ formy gospodarowania nieruchomościami na zarządzanie ryzykiem powodziowym

Spośród analizowanych form rozporządzania nieruchomościami, jakiego mogą dokonywać Wody Polskie, w stosunku do gruntów pod wałami przeciwpowodziowymi i gruntów przyległych do tych budowli, a szczególnie w stosunku do gruntów położonych w międzywałach, za najkorzystniejszą z punktu widzenia zarządzania ryzykiem powodziowym uznać należy umowę dzierżawy, z zastrzeżeniem iż obejmować musi ona klauzule dostosowane do specyfiki przedmiotu umowy, wynikającej z celów, jakim mają służyć wały przeciwpowodziowe i międzywały. Konieczność zawarcia takich klauzul w treści umowy podyktowana jest przede wszystkim faktem, iż zarówno w umowie dzierżawy, najmu czy użyczenia, właściciel przenosi na osobę lub podmiot, któremu oddaje rzecz do używania, posiadanie tej rzeczy, ograniczając się w ten sposób w prawie do korzystania z rzeczy na rzecz kontrahenta (posiadacza zależnego). Ograniczenie takie nie może prowadzić do uszczerbku w wykonywaniu przez Wody Polskie ustawowych zadań w zakresie ochrony przed powodzią.

Z uwagi na kryteria rozgraniczające tryby przetargowe, za uzasadnione należy uznać zawieranie umów dotyczących wałów przeciwpowodziowych i gruntów w międzywałach w oparciu o kryterium najkorzystniejszej oferty, a więc w trybie przetargu pisemnego.

Za elementy zmniejszające albo co najmniej pozwalające efektywnie zarządzać ryzykiem powodziowym, uznać należy:

- 1) związek korzystania z nieruchomości ze zgodą wodnoprawną udzieloną najemcy lub dzierżawcy, określającą sposób korzystania z wód lub wykonania urządzeń wodnych lub obiektów budowlanych;
- 2) możliwość określenia zasad (sposób odłączania, magazynowania, transportu, harmonogram i in.), na jakich pobierane mają być przez dzierżawcę pożytki naturalne (siano, produkty rolne i in.);
- 3) ustawowy zakaz poddzierżawy i oddawania przedmiotu umowy do korzystania osobom trzecim, pozwalający na precyzyjne określenie podmiotu odpowiedzialnego za zdarzenia dotyczące przedmiotu umowy;
- 4) obowiązek sprawowania pieczy nad rzeczą oddaną do korzystania;
- 5) obowiązek utrzymywania przedmiotu umowy w stanie niepogorszonym;
- 6) obowiązek dokonywania napraw, w tym napraw głównych przez dzierżawcę;
- 7) możliwość umownego żądania ubezpieczenia przedmiotu umowy przez korzystającego z rzeczy (art. 702 kc);
- 8) wyłączenie roszczeń odszkodowawczych z powodu ewentualnych szkód wywołanych przejściowym zalaniem terenu objętego przedmiotem umowy (art. 222 ust.2 PW) oraz za szkody powstałe na skutek wprowadzenia czasowego zakazu poruszania się po wałach przeciwpowodziowych (art. 177 ust. 2 PW);
- 9) kształtowanie treści umowy w zakresie obowiązków dzierżawcy powstrzymywania się od zachowań, które mogą prowadzić do zwiększenia ryzyka powodziowego lub zwiększyć szkody spowodowane wezbraniem powodziowym (zob. poniżej);
- 10) żądanie od kontrahenta zabezpieczenia należytego wykonania umowy⁹.

⁹ Najczęściej stosowane zabezpieczenia przybierają postać:

„Dyrektor PGW WP RZGW może (...) zaproponować do wyboru następujące formy zabezpieczeń.

- Akt notarialny

Zgodnie z przepisem art. 777 §1 pkt 5 kodeksu postępowania cywilnego, tytułem egzekucyjnym może być akt notarialny, w którym dłużnik poddaje się egzekucji i który obejmuje obowiązek zapłaty sumy pieniężnej do wysokości wprost określonej w akcie albo oznaczonej za pomocą klauzuli waloryzacyjnej.

- Hipoteka

Dłużnik obciąża swoją nieruchomość prawem, na mocy którego wierzyciel może dochodzić swojej wierzytelności z owej nieruchomości. Umowa ustanawiająca hipotekę musi być zawarta w formie aktu notarialnego (*niezachowanie tej formy skutkuje nieważnością umowy*). Następnie należy złożyć umowę

6. Zasady oddawania gruntów w międzywalu w dzierżawę, uniemożliwiające zbywanie, a także dopuszczalny sposób ich użytkowania, w tym uprawy, przy uwzględnieniu lokalnych uwarunkowań.

Jak zostało to już wskazane powyżej, w myśl art. 264 ustawy – Prawo wodne, Wody Polskie, w zakresie swojej właściwości, mogą rozporządzać nieruchomościami niebędącymi mieniem, o którym mowa w art. 261 ust. 1, stanowiącym własność Skarbu Państwa, przez m.in. oddawanie w dzierżawę, a wpływy z tego tytułu stanowią ich przychód.

Wody Polskie rozporządzają ww. nieruchomościami w imieniu i na rzecz Skarbu Państwa.

W stosowanych przez Wody Polskie wzorach umów dzierżawy Dzierżawca zobowiązuje się do korzystania z wydzierżawionego terenu zgodnie z przeznaczeniem wg wszelkich zasad prawidłowej i racjonalnej gospodarki, a w szczególności do:

- 1) „przestrzegania wszelkich przepisów administracyjnych, budowlanych, sanitarnych i innych związanych z dzierżawieniem nieruchomości i prowadzonym przedsięwzięciem;
- 2) utrzymywania na dzierżawionym terenie należytego ładu i porządku;
- 3) usuwania na własny koszt śmieci, odpadów i innych zanieczyszczeń z rejonu gruntu oddanego w dzierżawę;
- 4) nie naruszania substancji oddanych w dzierżawę gruntów w zakresie wykraczającym poza realizację przedsięwzięcia opisanego w umowie;
- 5) nie usuwania drzew i krzewów. Usunięcie drzew lub krzewów może nastąpić jedynie za pisemnym zezwoleniem właściwego organu administracyjnego i zgodą Wydierżawiającego;
- 6) nie wznoszenia bez pisemnej zgody Wydierżawiającego na dzierżawionym gruncie żadnych trwałych i tymczasowych obiektów budowlanych w rozumieniu ustawy Prawo Budowlane (w tym grodzienia terenu) oraz nasadzeń drzew i krzewów;

ustanawiając hipotekę nieruchomości do sądu prowadzącego księgę wieczystą nieruchomości. Sąd rejonowy, właściwy miejscowo dla nieruchomości, dokonuje odpowiedniego wpisu, a następnie zawiadamia o tym fakcie. Do powstania hipoteki niezbędny jest wpis w księdze wieczystej.

- Blokada środków na rachunku bankowym.

Strona umowy, w celu zabezpieczenia wykonania zobowiązań wobec jednostki PGW Wody Polskie, składa zabezpieczenie przedmiotowej umowy w formie blokady na rachunku bankowym na rzecz PGW Wody Polskie.

- Weksel „in blanco”.

Strona umowy, w celu zabezpieczenia zapłaty wszystkich należności pieniężnych wynikających z zobowiązań wobec jednostki PGW Wody Polskie, składa zabezpieczenie przedmiotowej umowy w formie dwóch weksli in blanco opatrzonych klauzulą „bez protestu z poręczeniem w dniu podpisania umowy”.

- 7) nie likwidowania istniejących przejść (dróg);
- 8) utrzymywania gruntu w stanie niezachwaszczonym”.

W umowach tych przewiduje się również, że:

- „Dzierżawcy nie wolno oddawać przedmiotu dzierżawy (...) w poddzierżawę lub do bezpłatnego używania bez pisemnej zgody Wydierżawiającego.”;
- „Wydierżawiającemu przysługuje prawo wejścia na teren wydierżawionej nieruchomości w każdym czasie bez wcześniejszego powiadomienia w celu dokonania kontroli warunków umowy dzierżawy, jak również w celu wykonania niezbędnych prac, napraw i robót.”.

Regulacje powyższe odpowiadają standardom umów tego rodzaju.

Specyfika międzywala powoduje, że „przy ustalaniu zasad zagospodarowania i utrzymania międzywala należy brać pod uwagę pełnione przez nie trzy podstawowe funkcje:

- przepuszczanie wielkich wód i zabezpieczenie przeciwpowodziowe,
- korytarz ekologiczny i duża wartość przyrodnicza,
- wykorzystanie gospodarcze i rekreacyjne terenu międzywala”¹⁰.

Stąd też odnośnie do tego zagospodarowania proponuje się w literaturze przedmiotu:

„- utrzymanie już istniejącej zabudowy regulacyjnej oraz ograniczenie dalszych robót w korycie rzeki do lokalnych prac niezbędnych dla zabezpieczenia brzegów, wałów przeciwpowodziowych i obiektów infrastruktury technicznej w miejscach gdzie występują zagrożenia rozmyciem,

- ukształtowania koryta wielkich wód poprzez odpowiednie uformowanie istniejącej w międzywale zieleni i innych elementów zagospodarowania terenu, rozpatrywanych indywidualnie dla poszczególnych fragmentów doliny rzeki z uwzględnieniem, tam gdzie jest to możliwe, postulatów specjalistów zajmujących się ochroną przyrody,

- w miejscach gdzie szczegółowe badania i studia wykażą realne zagrożenie powstawania zatorów lodowych, przewiduje się wykonanie odcinkowej regulacji rzeki w zakresie niezbędnym do zlikwidowania zagrożenia”¹¹.

Mając na uwadze powyższe wytyczne, za rekomendowane uznać należy również wprowadzenie do treści zawieranych umów dzierżawy:

¹⁰ J.Matuszkiewicz (red.) Międzywale Wisły jako swoisty układ przyrodniczy (Odcinek Pilica- Narew), Warszawa 2000, s.28.

¹¹ tamże.

- zakazu wprowadzania zmian w naturalnym ukształtowaniu powierzchni ziemi za wyjątkiem zmian objętych udzielonym zezwoleniem;
- zakazu zmiany przeznaczenia terenu oraz użytku gruntowego na gruntach stanowiących przedmiot umowy dzierżawy, w zakresie nieobjętym tą umową;
- zakazu podejmowania czynności, które mogłyby prowadzić do degradacji lub dewastacji gruntu rolnego albo szkód w środowisku;
- wykluczenia roszczeń dzierżawcy z powodu ewentualnych szkód wywołanych przejściowym zalaniem dzierżawionego terenu;
- wykluczenia kwalifikacji czynności w zakresie utrzymania wód i czynności ochrony przeciwpowodziowej podejmowanych przez właściciela wód na dzierżawionym terenie jako naruszenia posiadania służącego dzierżawcy¹²;
- wyłączenia stosowania art. 700 kc, wprowadzenie regulacji analogicznej do art. 23a ustawy o gospodarce nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa.

6.1. Szczególne przypadki dzierżawy

Zgodnie z art. 180 ustawy – Prawo wodne, właściciel lub zarządca wału przeciwpowodziowego może, na podstawie umowy, oddać w dzierżawę koronę wału lub jej część na cele związane z budową drogi rowerowej, a także na cele związane z potrzebami zarządzania drogą rowerową.

Zgodnie z art. 121 ust.1 i 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami, wywłaszczoną nieruchomość do czasu jej wykorzystania na cel, na który nastąpiło wywłaszczenie, oddaje się w dzierżawę poprzedniemu właścicielowi na jego wniosek. W myśl art. 123 ust.2 tej ustawy, najem, dzierżawa lub użyczenie oraz trwały zarząd wywłaszczonej nieruchomości wygasają z upływem 3 miesięcy od dnia, w którym decyzja o wywłaszczeniu stała się ostateczna.

¹² „Do zwrotu rzeczy nie jest wymagana jakakolwiek szczególna forma (rozumiana w potocznym tego słowa znaczeniu, a nie jako forma czynności prawnej). W szczególności, nie jest wymagane protokolarne przekazanie rzeczy. Termin "zwrot rzeczy" należy wiązać nie tylko ze świadomym przekazaniem rzeczy przez dotychczasowego posiadacza właścicielowi, lecz w istocie z każdą sytuacją, w której właściciel uzyskał możliwość bezpośredniego władztwa nad rzeczą, a dotychczasowy posiadacz to władztwo utracił.” - Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 6 lutego 2015 r. sygn. II CSK 359/14.

7. Uregulowania w zakresie ochrony i korzystania z wałów przeciwpowodziowych.

7.1. Analiza i ratio legis uregulowań prawnych w zakresie ochrony i korzystania z wałów przeciwpowodziowych – ujęcie prawnoporównawcze

W celu zapewnienia szczelności i stabilności wałów przeciwpowodziowych w art. 176 ust. 1 ustawy – Prawo wodne wprowadzone zostały zakazy wykonywania robót i czynności, które mogą wpływać na ich szczelność lub stabilność.

Zakazy wymienione w cytowanym przepisie dotyczą:

- 1) przejeżdżania przez wały oraz wzdłuż wałów pojazdami lub konno oraz przepędzania zwierząt, z wyjątkiem miejsc do tego przeznaczonych;
- 2) uprawy gruntu, sadzenia drzew lub krzewów na wałach oraz w odległości mniejszej niż 3 m od stopy wału;
- 3) prowadzenia przez osoby nieuprawnione robót lub czynności ingerujących w konstrukcję wałów przeciwpowodziowych, w tym ich rozkopywania, uszkodzenia darniny lub innych umocnień skarp i korony wałów, wbijania słupów i ustawiania znaków;
- 4) wykonywania na wałach przeciwpowodziowych obiektów lub urządzeń niezwiązanych z nimi funkcjonalnie;
- 5) wykonywania obiektów budowlanych, kopania studni, sadzawek, dołów oraz rowów w odległości mniejszej niż 50 m od stopy wału;
- 6) lokalizowania cmentarzy w odległości mniejszej niż 50 m od stopy wału.

Zakazy te nie mają zastosowania do robót związanych z utrzymywaniem, odbudową, rozbudową lub przebudową wałów przeciwpowodziowych, a zakaz dotyczący przejeżdżania pojazdami wzdłuż wałów nie ma zastosowania do przejeżdżania rowerem.

Właściwy organ Wód Polskich może na wniosek, zwolnić w drodze decyzji z opisanych powyżej zakazów (za wyjątkiem lokalizacji cmentarzy), jeżeli nie wpłynie to na szczelność lub stabilność wałów przeciwpowodziowych. Do wniosku o wydanie decyzji w przedmiocie zwolnienia z zakazów dołącza się charakterystykę planowanych działań wraz z podstawowymi danymi technicznymi i opisem planowanej technologii robót oraz mapę sytuacyjno-wysokościową pobraną z państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego, kopię tej mapy potwierdzoną przez wnioskodawcę za zgodność z oryginałem albo inną mapę sytuacyjno-wysokościową z naniesionym schematem planowanych obiektów lub robót. W przypadku planowania robót, które mogą naruszyć strukturę korpusu lub podłoża wałów przeciwpowodziowych, dołącza się także badania hydrogeologiczne wraz z opinią dotyczącą wpływu tych robót na szczelność i stabilność tych wałów. Stroną postępowania w przedmiocie zwolnienia z zakazów poza wnioskodawcą jest właściciel wału przeciwpowodziowego.

Decyzja w przedmiocie zwolnienia z zakazu wygasa, jeżeli w terminie 6 lat od dnia, w którym stała się ostateczna, nie uzyskano wymaganego pozwolenia wodnoprawnego albo nie dokonano zgłoszenia wodnoprawnego lub nie rozpoczęto wykonywania robót lub czynności, dla których uzyskano zwolnienie.

W przypadku wykonania działań, objętych zakazem bez uzyskania zwolnienia organ Wód Polskich, może nakazać, w drodze decyzji, przywrócenie stanu poprzedniego temu, kto wykonał te roboty lub czynności na jego koszt. Jeżeli nie można ustalić podmiotu, który wykonał roboty lub czynności, przywrócenie nakazuje się właścicielowi nieruchomości na jego koszt.

W poprzednim stanie prawnym na gruncie art. 88n ustawy Prawo wodne z 2001 r. również funkcjonowały zakazy ustanowione w celu zapewnienia szczelności i stabilności wałów przeciwpowodziowych, o treści zbliżonej do aktualnie obowiązujących. Zakazy dotyczące nasadzeń oraz lokalizowania obiektów budowlanych, wskazujące na odległości od wału inaczej niż obecnie, precyzowały, że odległość ta liczona jest od stopy wału po stronie odpowietrznej. Decyzję w sprawie zwolnienia z zakazów wydawał marszałek województwa a traciła ważności, jeżeli w ciągu 2 lat od kiedy stała się ostateczna nie podjęto działań objętych zwolnieniem.

Na gruncie ustawy – Prawo wodne z 2001 r. ukształtowało się orzecznictwo dotyczące zwolnienia z zakazów, określonych w art. 88n.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, w wyroku z dnia 27 marca 2018 r. w sprawie o sygn. VIII SA/Wa 849/17 wskazał, że organ orzekając w sprawie zwolnienia od zakazu wykonywania robót na obszarze szczególnego zagrożenia powodzią dla inwestycji polegającej na budowie domu jednorodzinnego wydaje rozstrzygnięcie w zindywidualizowanym stanie faktycznym i wedle przepisów obowiązujących w dacie orzekania. Oznacza to, że bierze pod uwagę stan faktyczny wynikający z tej sprawy nie może natomiast dokonać oceny w ramach tego postępowania, czy w innych postępowaniach, w oparciu o które dokonano zabudowy - istniały przesłanki do wydania zwolnienia z zakazu zabudowy.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie, w wyroku z dnia 13 września 2017 r., w sprawie o sygn. II SA/Kr 536/17, na gruncie postępowania o wydanie decyzji o warunkach zabudowy wskazał, że brak zgody marszałka województwa, o której mowa w art. 88n ust. 3 może stanowić podstawę do odmowy ustalenia warunków zabudowy dla zamierzenia inwestycyjnego jeżeli cały teren objęty wnioskiem znajdowałby się na obszarze objętym zakazem. W sytuacji, kiedy możliwa jest jednak realizacja zamierzenia na terenie nie objętym zakazem, brak jest podstaw do wydawania decyzji negatywnych. Organ winien ustalić warunki zabudowy, pozostawiając kontrolę przestrzegania przepisach ustawy Prawo wodne organom administracji architektoniczno-budowlanej na dalszym etapie procesu inwestycyjnego. Zwolnienie od zakazów określonych w art. 88n ust. 1 udzielone przez marszałka województwa w formie decyzji jest rodzajem pozwolenia, o którym mowa w art. 35 ust. 1 pkt 3 ustawy Prawo budowlane a nakaz badania przez organ zgodności projektu zagospodarowania działki lub terenu z przepisami, odnosi się także do przepisów ustawy Prawo wodne w tym art. 88n ust. 4.

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 27 czerwca 2017 r. w sprawie o sygn. II OSK 2696/15 odniósł się do warunków w jakich może być udzielona zgoda na odstępstwo od zakazów związanych z ochroną wałów przeciwpowodziowych. Sąd wskazał, że zwolnienie od zakazów wykonywania obiektów budowlanych w odległości mniejszej niż 50 metrów od strony wału po stronie odpowietrznej ma charakter wyjątkowy i może nastąpić jedynie w sytuacji, gdy nie spowoduje to rozszczelnienia i naruszenia stabilności wału. Tym samym, jeżeli wał przeciwpowodziowy jest nieszczelny lub niestabilny, to wówczas w ogóle nie wchodzi w rachubę jakakolwiek zgoda na budowę obiektu niezwiązanego z gospodarką wodną w obszarze sięgającym do 50 metrów od stopy wału.

W celu zapewnienia właściwej szczelności lub stabilności wałów przeciwpowodziowych właściwy organ Wód Polskich, w drodze decyzji na podstawie art. 176 ust. 9 ustawy Prawo wodne, może nakazać usunięcie drzew lub krzewów z wałów przeciwpowodziowych oraz z terenów położonych w odległości 3 m od stop wału. Za szkody powstałe w skutek wydania decyzji nakazującej usunięcie drzew lub krzewów nie przysługuje odszkodowania. W ustawie z 2001 r. uprawnienie to przysługiwało staroście, na podstawie art. 88n ust. 7, który wydawał decyzję po uzgodnieniu z regionalnym dyrektorem ochrony środowiska.

Na gruncie przepisów ustawy z 2001 r. badana była również konstytucyjność przepisów wyłączających odszkodowanie za szkody wynikające z ograniczeń funkcjonujących w otoczeniu wałów przeciwpowodziowych.

Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 16 października 2007 r. w sprawie o sygn. K 28/06 orzekł, że art. 185 ust. 1 ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. - Prawo wodne w zakresie, w jakim wyłącza stosowanie przepisów o odpowiedzialności za szkody w sytuacji, o której mowa w art. 85 ust. 1 pkt 4 ustawy - Prawo wodne, jest zgodny z art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz nie jest niezgodny z art. 21 ust. 2 Konstytucji. W uzasadnieniu wyroku przywołana została następująca argumentacja:

Art. 85 ust. 1 pkt 4 prawa wodnego, umieszczony w dziale V ustawy, mówiącym o ochronie przed powodzią oraz suszą, zabrania - dla zapewnienia szczelności i stabilności wałów przeciwpowodziowych - wykonywania obiektów budowlanych, kopania studni, sadzawek, dołów oraz rowów w odległości mniejszej niż 50 metrów od stopy wału po stronie odpowietrznej. Art. 185 zaś, umieszczony w dziale VIII prawa wodnego: "Odpowiedzialność za szkody", wyłącza w ustępie pierwszym stosowanie przepisów tego działu do sytuacji wskazanych w art. 82-88. Przepisy o odpowiedzialności odszkodowawczej nie będą więc miały, między innymi, zastosowania w sytuacji określonej w art. 85

TK zgadza się, że katalog zakazów zawartych w art. 85 ust. 1 prawa wodnego ogranicza – w mniejszym lub większym stopniu - właściciela w wykonywaniu prawa własności. Brak możliwości żądania odszkodowania za owe ograniczenia dodatkowo wskazuje, że mamy do czynienia z ingerencją władzy publicznej w sferę interesów ekonomicznych jednostki - w jej prawo własności. Toteż należy odpowiedzieć na pytanie, czy w ogóle prawnie dopuszczalne jest ograniczanie prawa własności, a w wypadku odpowiedzi twierdzącej trzeba zadać pytanie, czy ingerencja we własność przez władzę publiczną, w sytuacji określonej w zakwestionowanym przepisie, mieści się w granicach

konstytucyjnego porządku prawnego, czy też stanowi, jak twierdzi wnioskodawca, jedną z postaci wyłączenia, które dokonywane jest bez słusznego odszkodowania, a więc z naruszeniem art. 21 ust. 2 Konstytucji. W sprawie będącej przedmiotem wniosku RPO nie budzi wątpliwości wymóg dochowania należytej formy ograniczeń. Ustanowione zostały one bowiem w ustawie.

Analizując warunek konieczności wraz z towarzyszącymi mu przesłankami oraz zawarty w art. 21 ust. 2 Konstytucji warunek dopuszczalności wyłączenia w postaci celu publicznego, TK stwierdza, że ograniczenia w korzystaniu z nieruchomości położonej w odległości mniejszej niż 50 metrów od wału przeciwpowodziowego znajdują pełne uzasadnienie z punktu widzenia powyższych zasad. Ratio legis zakazów zawartych w art. 85 ust. 1 prawa wodnego nie budzi wątpliwości (co podkreśla nawet wnioskodawca). Zabezpieczenie szczelności i stabilności tak ważnych obiektów chroniących przed powodzią ma zasadnicze znaczenie z punktu widzenia bezpieczeństwa publicznego, ochrony zdrowia, życia i mienia obywateli. Ograniczenie realizuje więc bez wątpienia cel publiczny oraz jest konieczne w demokratycznym państwie prawnym. Co więcej, ustanowione zostało również z uwagi na konieczność ochrony środowiska.

W sytuacji określonej w art. 85 ust. 1 pkt 4 nie mamy do czynienia ani z wyłączeniem, ani z naruszeniem istoty prawa własności. Dochodzi jedynie do ograniczenia prawa własności, przy jednoczesnym spełnieniu wszystkich konstytucyjnych wymogów dotyczących granic ingerencji we własność. Kwestionowany przepis jedynie ogranicza prawo własności w granicach wyznaczonych przez Konstytucję. Wyłączenie kompensacji jest uzasadnione ze względu na istotę, sens i cel społeczny zakazów, których waga usprawiedliwia jednocześnie ograniczenia w wykonywaniu prawa własności i konieczność ponoszenia przez właściciela pewnych niedogodności. Należy bowiem pamiętać, że "własność rodzi nie tylko uprawnienia, ale i obowiązki, zwłaszcza obowiązki legitymowane nakazami interesu publicznego.

Właściciel lub zarządca wału przeciwpowodziowego wprowadza, zgodnie z art. 177 Prawa wodnego, czasowy zakaz poruszania się po wałach w przypadkach:

- 1) gdy zagrożona jest szczelność lub stabilność wałów przeciwpowodziowych;
- 2) wystąpienia zagrożenia powodującego konieczność ograniczenia możliwości poruszania się po wałach przeciwpowodziowych
- 3) konieczności wykonania prac związanych z konserwacją lub remontem wałów przeciwpowodziowych.

Właściciel lub zarządca wału przeciwpowodziowego, który wprowadził zakaz, o którym mowa w art. 177, jest obowiązany do oznaczenia wału przeciwpowodziowego, na którym obowiązuje zakaz, za pomocą rozmieszczonych w widocznych miejscach znaków stojących z umieszczoną tablicą informującą o zakazie poruszania się po tym wale oraz do ogłoszenia o wprowadzeniu zakazu w sposób zwyczajowo przyjęty na danym terenie lub w środkach masowego przekazu. Wzór tablicy informacyjnej, w tym jej rozmiar, kształt, kolor, wzór i wielkość napisu, kierując się potrzebą zapewnienia widoczności i czytelności tablicy informacyjnej określa rozporządzenie wydane

przez ministra właściwego ds. gospodarki wydane w porozumieniu z ministrem właściwym ds. transportu.

Za szkody powstałe na skutek wprowadzenia czasowego zakazu poruszania się po wałach przeciwpowodziowych nie przysługuje odszkodowanie.

Te same uregulowania w ustawie Prawo wodne z 2001 r. sformułowane były w art. 88n ust. 3a-3c.

Zgodnie z art. 179 ustawy- Prawo wodne wykonanie drogi rowerowej oraz wyznaczenie szlaku turystycznego pieszego lub rowerowego na wale przeciwpowodziowym wymaga uzyskania zgody właściciela tego wału. Zgoda wymaga zachowania formy pisemnej pod rygorem nieważności i zachowuje ważność przez okres 3 lat.

W przypadku zgody na wykonanie drogi rowerowej wymagane jest przed przystąpieniem do planowanych robót przedłożenie właścicielowi wału dokumentacji zawierającej charakterystykę planowanych działań wraz z podstawowymi danymi technicznymi i opisem planowanej technologii robót oraz mapy sytuacyjno-wysokościowej pobranej z państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego, kopii tej mapy potwierdzonej przez wnioskodawcę za zgodność z oryginałem albo innej mapy sytuacyjno-wysokościowej, z naniesionym schematem planowanych obiektów lub robót. W dokumentacji należy określić termin rozpoczęcia robót.

W przypadku wyznaczenia szlaku turystycznego pieszego lub rowerowego schemat planowanych obiektów i robót powinien dodatkowo określać przebieg szlaku oraz usytuowanie drogowskazów i tablic, a także opis planowanej do zastosowania techniki montażu oznakowania.

W przypadku planowania robót, które mogą naruszyć strukturę korpusu lub podłoża wałów, dołącza się także badania hydrogeologiczne wraz z opinią dotyczącą wpływu tych robót na szczelność i stabilność wałów.

W ustawie Prawo wodne z 2001 r. budowa, przebudowa lub remont drogi rowerowej oraz wyznaczanie szlaku turystycznego pieszego lub rowerowego na wale przeciwpowodziowym wymagała, zgodnie z art. 88n ust. 2a, zgłoszenia marszałkowi województwa.

W zgłoszeniu należało określić termin rozpoczęcia robót lub czynności a do zgłoszenia dołączyć w przypadku budowy, przebudowy lub remontu drogi rowerowej charakterystykę planowanych działań wraz z podstawowymi danymi technicznymi i opisem planowanej technologii robót oraz mapę sytuacyjno-wysokościową z naniesionym schematem planowanych robót. W przypadku planowania robót, które mogły naruszyć strukturę korpusu lub podłoża wałów klasy I, II lub III także badania hydrogeologiczne wraz z opinią dotyczącą wpływu tych robót na szczelność i stabilność wałów.

W przypadku wyznaczania szlaku turystycznego pieszego lub rowerowego – zgodę właściciela wału przeciwpowodziowego na lokalizację szlaku, charakterystykę planowanych działań, mapę sytuacyjno-wysokościową w skali 1:2000 lub 1:1000 z naniesieniem przebiegu szlaku oraz zaznaczeniem drogowskazów i tablic oraz opis planowanej do zastosowania techniki montażu oznakowania.

W razie konieczności uzupełnienia zgłoszenia marszałek województwa nakładał na zgłaszającego, w drodze postanowienia, obowiązek uzupełnienia, w określonym terminie, brakujących dokumentów, a w przypadku ich nieuzupełnienia, wnosił sprzeciw, w drodze decyzji.

Zgłoszenia należało dokonać przed terminem zamierzonego rozpoczęcia robót budowlanych lub czynności związanych z wyznaczaniem szlaku turystycznego pieszego lub rowerowego. Do wykonywania robót budowlanych lub czynności związanych z wyznaczaniem szlaku można było przystąpić, jeżeli w terminie 30 dni od dnia doręczenia zgłoszenia organ nie wniósł w drodze decyzji, sprzeciwu, i nie później niż po upływie 2 lat od określonego w zgłoszeniu terminu ich rozpoczęcia. Marszałek województwa wnosił, w drodze decyzji, sprzeciw w przypadku stwierdzenia, że planowane roboty lub czynności mogą spowodować pogorszenie stanu środowiska lub zagrażają szczelności i stabilności wałów przeciwpowodziowych.

Właściciel lub zarządca wału przeciwpowodziowego może, zgodnie z art. 180 ustawy - Prawo wodne, na podstawie umowy, oddać w dzierżawę koronę wału lub jej część na cele związane z budową drogi rowerowej, a także na cele związane z potrzebami zarządzania drogą rowerową. Możliwość taką przewidywał art. 88o ust. 4 ustawy z 2001 r.

Drogi, urządzenia do przepędzania zwierząt oraz przejazdy przez wały przeciwpowodziowe wykonuje na swój koszt inwestor budujący wał, a utrzymuje ten, na którym ciąży obowiązek utrzymania drogi, urządzenia lub przejazdu, o czym stanowi aktualnie art. 181 ustawy Prawo wodne, a tożsamy zapis znajdował się w ustawie z 2001 r. w art. 88o ust. 3.

7.2. Postulaty zmian prawnych wynikające z praktyki stosowania obowiązujących przepisów

Z doświadczeń praktyki stosowania opisanych wyżej przepisów wynikają następujące postulaty:

- 1) Zasadne jest ustalenie w Prawie wodnym prawa przejazdu i przechodu od strony odpowietrznej wału przeciwpowodziowego dla służb państwowych (w rozumieniu art. 366 Prawa wodnego) oraz podmiotów wykonujących prawa właścicielskie Skarbu Państwa do wód publicznych.
- 2) W stosunku do zakazów określonych w art. 176 Prawa wodnego powinien zostać ustalony generalny wyjątek dla obiektów gospodarki wodnej i infrastruktury liniowej.
- 3) Zasadne jest rozszerzenie zakazów określonych w art. 176 ust.1 pkt 3 Prawa wodnego o zakaz grodzenia nieruchomości w odległości mniejszej niż 3 m od stopy wału.
- 4) Powinien zostać ustalony w Prawie wodnym obowiązek właściciela nieruchomości przyległej do wału przeciwpowodziowego umożliwienia dostępu do wód na potrzeby wykonywania robót związanych z utrzymywaniem wału przeciwpowodziowego.
- 5) Przesłanki z art. 176 ust.1 pkt 5 i 6 Prawa wodnego odwołujące się do odległości „50 m od stopy wału” powinny zostać doprecyzowane przez wskazanie, że chodzi o odległość 50 m od stopy wału do brzegu rzeki.

- 6) Zakaz lokalizowania cmentarzy w odległości mniejszej niż 50 m od stopy wału powinien zostać rozszerzony na obszary szczególnego zagrożenia powodzią oraz odzwierciedlony również w ustawie o cmentarzach i chowaniu zmarłych. Zakaz ten powinien objąć również zakaz ponownego wykorzystania grobu na cmentarzach istniejących na terenie objętym zakazem.
- 7) Zakaz wykonywania obiektów budowlanych w odległości mniejszej niż 50 m od stopy wału (do brzegu rzeki) powinien zostać sprecyzowany przez wskazanie, iż dotyczy obiektów budowlanych przeznaczonych na stały lub czasowy pobyt ludzi.
- 8) Zasadne jest ustalenie w Prawie wodnym zakazu wprowadzania nowej zabudowy w międzywałach oraz innego przeznaczenia niż przepuszczanie wód powodziowych.
- 9) Doprecyzowaniu powinien ulec zakres dokumentacji przedstawianej przy wniosku o zwolnienie z zakazów z art. 176 ust.1 pkt 1-5 Prawa wodnego. Sprecyzowaniu powinny ulec: informacje podawane we wniosku (co najmniej odpowiednio do danych zawartych w formularzach stosowanych w PGW WP), uprawnienia wymagane do oceny wpływu robót na szczelność i stabilność wału, zakres i metoda badań hydrogeologicznych (metody/wzory obliczeń szczelności, stabilności wału, sufozji). W zakresie tym powinno zostać rozważone ustanowienie delegacji do wydania rozporządzenia, które precyzowałoby ww. informacje. Istotne jest również, by dane wniosku dotyczyły maksymalnej głębokości zalewu.
- 10) Odmowa zwolnienia z zakazu powinna objąć również przypadki, w których dojazd do działek położonych w odległości 50m od stopy wału (ich obsługa komunikacyjna) prowadzony jest wałem, a o odmowie zwolnienia decydują względy dotyczące tego dojazdu.
- 11) Kompetencja do wydania decyzji na podstawie art. 176 ust.8 Prawa wodnego (wykonanie robót lub czynności bez/z przekroczeniem decyzji o zwolnieniu z zakazu) powinna zyskać własną regulację, bez obecnego odesłania do art. 77 ust.10 i 11. Nakaz ustalany tą decyzją dotyczyć powinien przywrócenia stanu pierwotnego (trudny do ustalenia w postępowaniu dowodowym) względnie przywrócenia stanu niezagrożającego szczelności i stabilności wału przeciwpowodziowego. Procedura ta nie powinna być stosowana albo powinna być stosowana następczo, jeśli ze względu na powstały stan samowoli budowlanej jego usunięcie leżałoby w kompetencjach organów nadzoru budowlanego albo wiązałoby się z procedurą legalizacji urządzenia wodnego. Wody Polskie powinny posiadać status organu współdziałającego w postępowaniach legalizacyjnych.
- 12) Kompetencja Wód Polskich powinna, jak obecnie, dotyczyć nakazu wycinki drzew (art. 179 ust.9 Prawa wodnego), Wody Polskie nie powinny jednak wydawać decyzji związanych z wycinką drzew lub krzewów w związku inwestycjami a co najwyżej zachować kompetencję do opiniowania tej wycinki.
- 13) Należy wyeliminować zbieg (dublowanie czynności urzędowych dotyczących dróg rowerowych i szlaków turystycznych) z art. 176 ust.1 pkt 1 i 4 i art. 179 Prawa wodnego.

8. Akty prawne i literatura

Akty prawne

ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2020 r. poz. 256, 695);

ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. - Kodeks cywilny (Dz. U. z 2019 r. poz. 1145, 1495, z 2020 r. poz. 875);

ustawa z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym (Dz. U. z 2020 r., poz. 333);

ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. z 2019 r., poz. 1170);

ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2020 r. poz. 65, 284 i poz. 782);

ustawa z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (Dz. U. z 2019 r. poz. 1362, z 2020 r., poz. 284);

ustawa z dnia 8 lipca 2010 r. o szczególnych zasadach przygotowania do realizacji inwestycji w zakresie budowli przeciwpowodziowych (Dz. U. z 2019 r. poz. 933, z 2020 r., poz. 471);

ustawa z dnia 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym (Dz. U. z 2020 r. poz. 735);

ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne (Dz. U. z 2020 r. poz. 310, z późn. zm.);

zarządzenie nr 3/2019 Prezesa Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie z dnia 04.03.2019 r. w sprawie wprowadzenia Procedury gospodarowania mieniem Skarbu Państwa we władaniu Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie Regionalnych Zarządów Gospodarki Wodnej.

Orzecznictwo

wyrok TK z dnia 16 października 2007 r., sygn. K 28/06

wyrok SN z dnia 25 października 2012 r., sygn. I CSK 145/12;

wyrok SN z dnia 6 lutego 2015 r. sygn. II CSK 359/14;

wyrok SA w Poznaniu z dnia 5 marca 2013 r., sygn. akt I ACa 83/13;

wyrok NSA z dnia 27 czerwca 2017 r. sygn. II OSK 2696/15;

wyrok WSA w Krakowie z dnia 13 września 2017 r., sygn. II SA/Kr 536/17;

wyrok WSA w Warszawie z dnia 28 lutego 2018 r., sygn. IV SA/Wa 2882/17;

wyrok WSA w Warszawie z dnia 27 marca 2018 r., sygn. VIII SA/Wa 849/17;

wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 11 marca 2020 r., sygn. II SA/Go 54/20.

Literatura

Borszowski P., Stelmaszczyk K., Komentarz do ustawy o podatku rolnym, [w:] Podatki i opłaty lokalne. Podatek rolny. Podatek leśny. Komentarz, WK 2016;

Bukowski Z., Szuma K., Prawo wodne. Komentarz, WK 2013;

Kalus S. (red.), Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz LexisNexis 2012;

Kałużny M., Prawo wodne. Komentarz. Wyd II, WK 2016;

Siwiec K., Kto może zasiedzieć nieruchomość rolną, <http://prawny.org.pl/2018/11/28/kto-moze-zasiedziec-nieruchomosc-rolna/>

pismo Ministerstwa Środowiska znak: DP-2269/024/2003/AK z dnia 17 czerwca 2003 r.;

pismo Ministerstwa Finansów, Departamentu Podatków Lokalnych i Katastru z dnia 2 lipca 2004 r., LK-957/LP/03/AP, Zwolnienie od podatku od nieruchomości i wodnego wałów przeciwpowodziowych oraz międzywali, Biul. Skarb. 2004, nr 5, s. 29.