

KATARZYNA WESOŁOWSKA*

**ZAKAZ BUDOWY NOWYCH OBIEKTÓW
BUDOWLANYCH W PASIE SZEROKOŚCI 100 M
OD LINII BRZEGÓW RZEK, JEZIOR I INNYCH
ZBIORNIKÓW WODNYCH**

**BAN ON BUILDING NEW STRUCTURES
IN THE RIGHT-OF-WAY WIDTH OF 100 METRES
FROM RIVERBANKS, LAKES SHORELINE
AND OTHER WATER RESERVOIRS**

<http://dx.doi.org/10.12775/PPOS.2015.032>

STRESZCZENIE

Park krajobrazowy stanowi jedną z form ochrony przyrody określonych w art. 6 Ustawy o ochronie przyrody. Z uwagi na cel tworzenia parków krajobrazowych i walory obszaru, które one obejmują

* Magister prawa.



ją, w Ustawie o ochronie przyrody przewidziano, że na terenie parku krajobrazowego mogą zostać wprowadzone określone zakazy. Jednym z zakazów jest zakaz budowy nowych obiektów budowlanych w pasie szerokości 100 m od linii brzegów rzek, jezior i innych zbiorników wodnych, z wyjątkiem obiektów służących turystyce wodnej, gospodarce wodnej lub rybackiej. Jego wprowadzenie uzależnione jest od potrzeby ochrony konkretnych walorów przyrodniczych parku. Wskazany zakaz nie ma charakteru bezwzględny, a zastosowanie przez ustawodawcę w jego treści wyłączeń powoduje, że nie może stanowić zasady. Przyczynę licznych wątpliwości oraz problemów interpretacyjnych w związku ze stosowaniem omawianego zakazu stanowi brak definicji legalnej pojęcia „innych zbiorników wodnych”.

Słowa kluczowe

Ochrona przyrody; park krajobrazowy; zakaz budowy; zbiornik wodny.

ABSTRACT

Landscape park is one of the forms of nature conservation regulated in article 6 of the Nature Conservation Act. Considering a purpose of landscape parks creation and values of the area on which the landscape park is created, according to the Nature Conservation Act several bans can be introduced. One of them is ban on building new structures in the right-of-way width of 100 metres from riverbanks, lakes shoreline and other water reservoirs with the exception of structures used for pleasure cruising, water management or fishery management. Its introduction depends on the need for protection of specific nature value of landscape park. The ban is not mandatory and the exceptions made by the legislator in its content mean that it cannot be a principle. The cause of many doubts and interpretation problems due to the imposition the ban is the lack of legal definition of the term of “other water reservoir”.

Keywords

Nature conservation; landscape park; ban on building; water reservoir.



1. UWAGI WSTĘPNE

W art. 2 Ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody¹ w sposób opisowy zdefiniowano pojęcie ochrony przyrody. Definicja tego pojęcia akcentuje dwa elementy. Po pierwsze „ochrona przyrody powinna prowadzić do zrównoważonego użytkowania zasobów, tworów i składników przyrody, a po drugie powinna prowadzić do odnawiania zasobów, tworów i składników przyrody”². Dalsza część definicji wskazuje, jakie mają być to zasoby, twory i składniki³, których obejmowanie formami ochrony przyrody, zgodnie z art. 3 pkt 2 u.o.p., ma służyć realizacji celów ochrony przyrody. Formę ochrony przyrody należy rozumieć jako instytucję prawną, która polega na „wyodrębnieniu określonego przedmiotu (obszaru, obiektu, gatunku), uznaniu go za chroniony powszechnie obowiązującym aktem normatywnym, poddaniu go szczególnemu reżimowi prawnemu [...] oraz ustanowieniu odpowiedzialności typu penalnego za naruszenie tych zakazów”⁴. Przez poddanie szczególnemu reżimowi prawnemu rozumiemy w głównej mierze zakazy takich zachowań, które mogą zagrażać przedmiotowi ochrony⁵.

Zamknięty katalog form ochrony przyrody zawarty został w art. 6 Ustawy o ochronie przyrody. Do wskazanego katalogu ustawodawca zaliczył również park krajobrazowy. Przymioty parku krajobrazowego, ze względu na które jest on chroniony, oraz cel tworzenia parku określone zostały w art. 16 ust. 1 u.o.p. Na mocy tego przepisu obszar parku krajobrazowego chroniony jest ze względu na wartości przyrodnicze, historyczne i kulturowe oraz walory krajobrazowe, a tworzony jest w celu zachowania, a także popularyzacji wspomnianych wartości w warunkach zrównoważonego rozwoju.

¹ Tj. Dz.U. z 2015 r., poz. 1651 ze zm. (dalej cyt.: u.o.p.).

² B. Rakoczy, *Prawo ochrony przyrody*, Warszawa 2009, s. 3.

³ Ibidem.

⁴ W. Radecki, *Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 79.

⁵ Ibidem.



Z uwagi na cel tworzenia parków krajobrazowych, jak również walory obszaru, który one obejmują, w art. 17 u.o.p. przewidziano, że na terenie parku krajobrazowego mogą zostać wprowadzone określone ustawą zakazy. Mają one służyć realizacji celów, dla których parki krajobrazowe zostały utworzone⁶.

Jednym z zakazów, który może zostać wprowadzony na terenie parku krajobrazowego jest zakaz budowy nowych obiektów budowlanych w pasie szerokości 100 m od linii brzegów rzek, jezior i innych zbiorników wodnych, z wyjątkiem obiektów służących turystyce wodnej, gospodarce wodnej lub rybackiej, wymieniony w art. 17 ust. 1 pkt 7 u.o.p. Celem niniejszego opracowania jest omówienie problemów prawnych ograniczenia polegającego na zakazie budowy nowych obiektów budowlanych w pasie szerokości 100 m od linii brzegów rzek, jezior i innych zbiorników wodnych, z wyjątkiem obiektów służących turystyce wodnej, gospodarce wodnej lub rybackiej. Przedstawione zostaną problemy natury praktycznej, pojawiające się w związku z jego stosowaniem.

2. WPROWADZENIE ZAKAZU OKREŚLONEGO W ART. 17 UST. 1 PKT 7 USTAWY O OCHRONIE PRZYRODY

Zakaz budowy nowych obiektów budowlanych w pasie szerokości 100 m od linii brzegów rzek, jezior i innych zbiorników wodnych, z wyjątkiem obiektów służących turystyce wodnej, gospodarce wodnej lub rybackiej na terenie parku krajobrazowego nie obowiązuje z mocy samego prawa, ale też nie może być wprowadzony dowolnie. Jego wprowadzenie uzależnione jest od potrzeby ochrony konkretnych walorów przyrodniczych parku⁷. Jedynym organem uprawnionym do wprowadzenia omawianego zakazu, jak również całego katalogu ograniczeń zawartego w art. 17 u.o.p., jest sejmik województwa, który po-

⁶ *Polskie prawo ochrony przyrody*, pod red. J. Ciechanowicz-McLean, Warszawa 2006, s. 109.

⁷ W. Radecki, *Ustawa o ochronie przyrody*, s. 164.



dejmując w tym celu uchwałę. Taki stan prawny obowiązuje od momentu wejścia w życie Ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze zmianami w organizacji i podziale zadań administracji publicznej w województwie⁸. Wcześniej kompetencje te należały do wojewodów, czyli organów administracji rządowej.

Mając na uwadze art. 89 Ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa⁹, przyjąć należy, że uchwała sejmiku województwa stanowi akt prawa miejscowego¹⁰. Wskazany przepis stanowi, że „na podstawie tej ustawy oraz na podstawie upoważnień udzielonych w innych ustawach i w ich granicach sejmik województwa stanowi akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze województwa lub jego części”.

Sejmik województwa dokonuje wyboru które spośród ograniczeń ustanowionych przez ustawodawcę dla formy ochrony przyrody, jaką jest park krajobrazowy, należy zastosować w konkretnym przypadku. Przy wyborze powinien kierować się specyfiką konkretnego terenu i jego walorami krajobrazowymi¹¹, ze względu na które park powinien być chroniony¹². Sejmik wojewódzki winien mieć na uwadze, że działania na terenie parku krajobrazowego muszą być tak prowadzone, aby nie zagrażały jego wartościom przyrodniczym, historycznym, kulturowym oraz walorom krajobrazowym, o których mowa w art. 16 ust. 1 ustawy¹³.

Mając na uwadze powyższe, uznać należy, że wprowadzenie zakazu budowy nowych obiektów budowlanych w pasie szerokości 100 m od linii brzegów rzek, jezior i innych zbiorników wodnych, z wyjątkiem obiektów służących turystyce wodnej, gospodarce wodnej lub rybackiej powinno służyć zachowaniu wszystkich wartości parku oraz jego walorów przyrodniczych. Niewskazane jest, aby zakaz ten wprowadzać w przypadku, gdy

⁸ Dz.U. z 2009 r. Nr 92, poz. 753.

⁹ Tj. Dz.U. z 2015 r., poz. 1392 ze zm.

¹⁰ W. Radecki, *Ustawa o ochronie przyrody*, s. 161.

¹¹ *Prawo o ochronie przyrody. Komentarz*, pod red. J. Sommer, Wrocław 2001, s. 221.

¹² W. Radecki, *Ustawa o ochronie przyrody*, s. 161.

¹³ *Ibidem*, s. 160.



działania budowlane na terenie parku krajobrazowego, będące przedmiotem niniejszego zakazu, nie powodują pogorszenia walorów krajobrazowych parku.

3. PODSTAWY KONSTITUCYJNE ZAKAZU OKREŚLONEGO W ART. 17 UST. 1 PKT 7 USTAWY O OCHRONIE PRZYRODY

Wprowadzenie omawianego zakazu powoduje niewątpliwie ograniczenie korzystania z prawa własności nieruchomości położonej na obszarze objętym zakazem w zakresie budowania nowych obiektów budowlanych w pasie szerokości 100 m od linii brzegów rzek, jezior i innych zbiorników wodnych. Oczywiście nie jest to zakaz bezwzględny, gdyż już sam ustawodawca wprowadził od niego wyjątki polegające na umożliwieniu budowy obiektów służących turystyce wodnej, gospodarce wodnej lub rybackiej.

Własność nie jest wartością absolutną, stąd też może podlegać ograniczeniom¹⁴, a każdorazowy właściciel nieruchomości powinien mieć świadomość, że jego prawo może zostać ograniczone ze względu na wartości o charakterze publicznym¹⁵. Wskazać należy, że ochrona własności jest jedną z zasad ustrojowych¹⁶, czyli podstawowych kwestii uregulowanych w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.¹⁷ Analiza art. 21 i 64 ust. 3 Konstytucji pozwala twierdzić, że wskazana tam własność stanowi prawo podmiotowe bezwzględne rozumiane jako własność w ujęciu cywilistycznym, jednak regulacja zawarta w art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji, w powiązaniu z art. 31 ust. 3 Konstytucji pozwala uznać, że – pod względem ochrony – prawo własności zostało zrównane z innymi prawami ma-

¹⁴ J. Sommer, *Prawo własności a ochrona środowiska w warunkach gospodarki rynkowej*, w: *Ochrona środowiska a prawo własności*, red. J. Sommer, Wrocław 2000, s. 12.

¹⁵ B. Rakoczy, *Ograniczenie praw i wolności jednostki ze względu na ochronę środowiska w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Toruń 2006, s. 277.

¹⁶ *Prawo konstytucyjne*, pod red. Z. Witkowskiego, Toruń 2011, s. 81.

¹⁷ Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.



jątkowymi¹⁸. Z uwagi na to, iż ochrona przyrody stanowi integralną część ochrony środowiska¹⁹ podstawę zakazu, będącego przedmiotem niniejszego opracowania, stanowi art. 31 ust. 3 Konstytucji. Zgodnie z jego treścią ograniczenia w korzystaniu z konstytucyjnych praw i wolności mogą być ustanowione, gdy są konieczne dla ochrony środowiska.

Wprowadzenie przedmiotowego ograniczenia, jak również całego katalogu ograniczeń wymienionego w art. 17 ust. 1 u.o.p., pozostaje w zgodzie z Konstytucją pomimo że może ono być często dotkliwie i utrudniać w znacznym stopniu wykonywanie prawa korzystania z nieruchomości.

4. WYŁĄCZENIA OD ZAKAZU OKREŚLONEGO W ART. 17 UST. 1 PKT 7 USTAWY O OCHRONIE PRZYRODY

W przypadku wprowadzenia zakazu, o którym mowa w art. 17 ust. 1 pkt 7 u.o.p., ograniczona zostaje prawie całkowicie możliwość lokalizowania nowych obiektów budowlanych w pasie szerokości 100 m od linii brzegów rzek, jezior i innych zbiorników wodnych. Wyłączeniu podlegają jedynie obiekty służące turystyce wodnej, gospodarce wodnej lub rybackiej, w związku z czym organ orzekający o możliwości ich budowy powinien uwzględnić wszelkie okoliczności przemawiające za taką możliwością.

Konieczność uwzględnienia okoliczności przemawiających za możliwością budowy obiektów służących turystyce wodnej, gospodarce wodnej lub rybackiej wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w Wyroku z dnia 23 stycznia 2008 r.²⁰ Wyrok ten odnosi się co prawda do obszarów chronionego kra-

¹⁸ J. Sommer, *Prawo własności...*, s. 16.

¹⁹ W. Radecki, *Ograniczenia własności ze względu na potrzeby szczególnej ochrony przyrody*, w: *Ochrona środowiska a prawo własności*, pod red. J. Sommera, Wrocław 2000, s. 31; *Prawo o ochronie przyrody. Komentarz*, pod red. J. Sommera, Wrocław 1997, s. 15.

²⁰ Sygn. IV SA/Wa 2293/07, CBOSA.



jobrazu, jednak podkreślić należy, że na tych terenach wprowadzony może być również zakaz będący przedmiotem niniejszego opracowania. Ponadto wyjaśnić należy, że orzeczenie to zapadło przed wprowadzeniem ustawy przekazującej kompetencje do wprowadzania przedmiotowego zakazu administracji samorządowej, co nie zmienia faktu, że nadal pozostaje aktualne.

W uzasadnieniu powyższego orzeczenia WSA w Warszawie wskazał, że „jeżeli przepis rozporządzenia wojewody²¹ w sprawie obszarów chronionego krajobrazu, mający swoje źródło w art. 24 ust. 1 Ustawy o ochronie przyrody, ogranicza prawie całkowicie dopuszczalność lokalizowania obiektów budowlanych, z wyjątkiem określonych w tym przepisie przypadków, to przy ocenie zaistnienia tych przypadków organ orzekający zobowiązany jest uwzględnić wszelkie okoliczności mogące przemawiać za stwierdzeniem ich zaistnienia. Omawiany zakaz lokalizowania obiektów budowlanych nie może bowiem być interpretowany jako zasada, od której wprowadzone wyjątki podlegają udowodnieniu przez wnioskodawców ustalenia warunków zabudowy, ponieważ właśnie zakaz lokalizacji obiektów budowlanych jest wyjątkiem od ustawowej zasady wynikającej z art. 6 ust. 2 pkt 1 Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym²², o prawie do zagospodarowania terenu, zgodnie z warunkami ustalonymi w decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, jeżeli nie narusza to chronionego prawem interesu publicznego oraz osób trzecich, a także od zasady procesowej wynikającej z art. 56 w zw. z art. 64 Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, o niedopuszczalności odmowy ustalenia warunków zabudowy w przypadku, gdy wnioskowane zamierzenie inwestycyjne jest zgodne z przepisami odrębnymi”.

Z uwagi na wprowadzone przez ustawodawcę wyłączenia od przedmiotowego zakazu wyjaśnić należy czym jest turystyka wodna, gospodarka wodna i rybacka.

²¹ W obowiązującym stanie prawnym uchwała sejmiku województwa.

²² Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, t.j. Dz.U. z 2015 r., poz. 199 ze zm.



Turystyka została uprzywilejowana przez ustawodawcę, który wyłączył obiekty służące turystyce wodnej spod reżimu omawianego zakazu²³. Pomimo że potocznie często zamiennie używa się pojęć „turystyka” i rekreacja”, nie są to pojęcia synonimiczne. Cechą charakterystyczną turystyki jest podróż, co odróżnia ją od rekreacji, która może, choć nie musi łączyć się z podróżą. Do elementów charakteryzujących turystykę zaliczamy tymczasowość podróży i pobytu, które to mają charakter okresowy, korzystanie z infrastruktury turystycznej, przez co w większości przypadków realizowany jest cel wyjazdu turystycznego, jak również przyczyna, dla której odbywa się podróż oraz pobyt w określonym miejscu²⁴. Turystyka wodna jest jedną z form turystyki aktywnej lub kwalifikowanej²⁵. Turystykę kwalifikowaną można zdefiniować jako turystykę, do uprawiania której wymaga się specjalistycznych umiejętności i odpowiedniego sprzętu, a także posiadania specjalnych uprawnień formalnych, np. żeglarstwo, kajakerstwo²⁶.

Gospodarowanie należy do terminów używanych w naukach ekonomicznych. Przez to pojęcie rozumie się ciągłą i systematyczną dbałość, ale też racjonalne zarządzanie określonymi zasobami²⁷. Gospodarowanie wodami uregulowane jest w Ustawie z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne²⁸. Zgodnie z art. 1 wspomnianej ustawy powinno ono być prowadzone podług zasad zrównoważonego rozwoju. W u.p.w. nie zawarto definicji legalnej zarówno gospodarki wodnej, jak również gospodarowania wodami. Wskazać należy, że są to pojęcia bliskoznaczne²⁹. Gospodarkę wodną można zdefiniować jako „zespół przedsięwzięć zmierzających do optymalizacji korzy-

²³ W. Radecki, *Ochrona walorów turystycznych w prawie polskim*, Warszawa 2011, s. 126.

²⁴ Ibidem, s. 22–27.

²⁵ J. Gospodarek, *Prawo w turystyce*, Warszawa 2006, s. 207.

²⁶ O. Rogalewski, *Zagospodarowanie turystyczne*, Warszawa 1979, s. 4.

²⁷ J. Szachułowicz, *Prawo wodne. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 12.

²⁸ T.j. Dz.U. z 2015 r., poz. 469 ze zm. (dalej cyt.: u.p.w.).

²⁹ J. Rotko, *Uwarunkowania prawne gospodarki wodnej – ze szczególnym uwzględnieniem roli instrumentów planowych*, „Ochrona Środowiska. Prawo i Polityka” 2006, nr 1, s. 15.



stania z wody i zapobiegania jej zanieczyszczeniom³⁰. Bardziej szczegółowo gospodarkę wodną można postrzegać w charakterze „prawidłowego gospodarowania zasobami wodnymi na potrzeby człowieka i społeczeństwa oraz ochrony przed szkodliwym działaniem wody, głównie jej nadmiarem. Jest dziedziną gospodarki narodowej, silnie powiązaną z innymi dziedzinami życia gospodarczego. Jej celem jest dostosowanie warunków wodnych występujących w przyrodzie do potrzeb człowieka. Polega to zarówno na racjonalnym wykorzystaniu zasobów wodnych kraju, jak i na zabezpieczeniu przed szkodliwym działaniem żywności wodnego³¹.

Wskazać należy, że gospodarowanie wodami odnosi się nie tylko do gospodarczego wykorzystania wody, lecz także do zaopatrzenia ludności w wodę przeznaczoną do spożycia³². Jednak obejmuje ona również sfery aktywności spoza sfery wytwarzania czy świadczenia usług³³. Elementy konstrukcyjne gospodarowania wodami można określić dokonując analizy art. 1 u.p.w. Przy gospodarowaniu wodami należy zachować zasadę racjonalnego i całościowego traktowania zasobów wód powierzchniowych oraz podziemnych, z uwzględnieniem ich ilości, jakości, jak też uwzględnia się zasadę wspólnych interesów. Realizuje się je przez współpracę administracji publicznej, użytkowników wód i przedstawicieli lokalnych społeczności tak, aby uzyskać maksymalne korzyści społeczne. Co więcej, gospodarowanie wodami prowadzi się w taki sposób, aby działając w zgodzie z interesem publicznym, nie dopuszczać do wystąpienia możliwego do uniknięcia pogorszenia ekologicznych funkcji wód oraz pogorszenia stanu ekosystemów lądowych oraz terenów podmokłych bezpośrednio zależnych od wód. Oparte jest ono na zasadzie zwrotu kosztów usług wodnych, uwzględniając koszty środowiskowe i koszty zasobowe³⁴.

³⁰ J. Lambor, *Gospodarka wodna, cz. I*, Łódź–Warszawa 1955, s. 21.

³¹ Z. Mikulski, *Gospodarka wodna*, Warszawa 1998, s. 11.

³² B. Rakoczy, *Wprowadzenie do prawa wodnego*, w: *Wybrane problemy prawa wodnego*, pod red. B. Rakoczego, Warszawa 2013, s. 19.

³³ J. Rotko, *Uwarunkowania prawne gospodarki wodnej*, s. 15.

³⁴ *Prawo wodne. Komentarz*, pod red. B. Rakoczego, Warszawa 2013, s. 32–34.



Oznacza to, że gospodarowanie wodami obejmuje działania mające na celu odpowiednie kształtowanie stosunków wodnych, korzystanie z wód, ochronę wód, jak również ochronę przez żywiołami: powodzią, suszą³⁵.

Gospodarka rybacka natomiast uregulowana została Ustawą z dnia 18 kwietnia 1985 r. o rybactwie śródlądowym³⁶. W niej wskazuje się na konieczność prowadzenia racjonalnej gospodarki rybackiej, która została zdefiniowana w art. 6 ust. 2 wskazanej ustawy. Polega ona na wykorzystywaniu produkcyjnych możliwości wód zgodnie z operatem rybackim, w sposób nienaruszający interesów uprawnionych do rybactwa w tym samym dorzeczu, z zachowaniem zasobów ryb w równowadze biologicznej i na poziomie umożliwiającym gospodarcze korzystanie z nich przyszłym uprawnionym do rybactwa.

Wskazać należy, że wyłącznie uprawniony do rybactwa w obwodzie rybackim obciążony jest obowiązkiem prowadzenia racjonalnej gospodarki rybackiej³⁷, co oznacza, że „zakres podmiotowy obowiązku prowadzenia racjonalnej gospodarki rybackiej ogranicza się do władających obwodami rybackimi w rozumieniu art. 4 ust. 1 alternatywa druga ustawy rybackiej”³⁸.

Poza wyłączeniami od omawianego zakazu wskazanymi przez ustawodawcę możliwe jest wprowadzenie przez sejmik województwa w uchwale dodatkowych wyłączeń. Wniosek ten można wysnuć w oparciu o argument *a fortiori*. Zgodnie z *argumentum a maiori ad minus*, jeżeli dozwolone jest więcej, to tym bardziej dozwolone jest mniej³⁹. Tym samym jeśli możliwe jest niewprowadzanie omawianego zakazu w ogóle, to również prawdopodobne jest wprowadzenie go z wyłączeniami wykraczającymi poza ustawową formułę zakazu⁴⁰. Wskazać należy, że

³⁵ J. Rotko, *Podstawy prawne gospodarki wodnej*, Wrocław 2006, s. 12–13.

³⁶ T.j. Dz.U. z 2015 r., poz. 652 ze zm. (dalej cyt.: ustawa rybacka).

³⁷ W. Radecki, *Ustawa o rybactwie śródlądowym. Komentarz*, Warszawa 2005, s. 82.

³⁸ Ibidem.

³⁹ L. Morawski, *Wstęp do prawoznawstwa*, Toruń 2012, s. 164; J. Nowacki, Z. Tabor, *Wstęp do prawoznawstwa*, Warszawa 2012, s. 185.

⁴⁰ W. Radecki, *Zakazy w parkach krajobrazowych i na obszarach chronionego krajobrazu*, „Aura” 2013, nr 8, s. 36.



także w oparciu o przedstawione rozumowanie *a fortiori* można wysnuć wniosek, iż omawiany zakaz może zostać wprowadzony tylko w niektórych częściach parku krajobrazowego czy też może zostać wyłączone w niektórych częściach parku⁴¹.

5. INTERPRETACJA POJĘCIA „INNYCH ZBIORNIKÓW WODNYCH”

Z uwagi na to, że Ustawa o ochronie przyrody nie definiuje pojęcia innych zbiorników wodnych, zawartego w regulacji będącej przedmiotem niniejszego opracowania, powoduje to liczne problemy interpretacyjne. Doprowadziło to do wykształcenia się dwóch przeciwnych stanowisk odnoszących się do interpretacji wskazanego pojęcia. Szeroka interpretacja odwołuje się do pojęć stosowanych w hydrologii⁴², zaś wąska do przepisów prawa zawartych w głównej mierze w u.p.w.⁴³.

Zwolennicy interpretacji szerokiej do „innych zbiorników wodnych” zaliczają niebędące rzekami i jeziorami naturalne, ale także sztuczne zbiorniki wodne, które powstały na wodach płynących lub istniejące w zagłębieniach terenu, a tym samym wszystkie zbiorniki mające linię brzegu. Oznacza to, że pojęciem innych zbiorników wodnych objęto również zbiorniki wysychające, których istnienie jest jedynie okresowe, jak i małe obiekty hydrograficzne, które w ewidencji gruntów oznacza się jako np. nieużytki (N) czy użytki ekologiczne (E)⁴⁴. Dla interpretacji omawianego pojęcia w powyższy sposób bez znaczenia

⁴¹ W. Radecki, *Zmiana reżimu prawnego parku krajobrazowego*, „Ochrona Środowiska. Prawo i Polityka” 2009, nr 2, s. 56.

⁴² Odpowiedź podsekretarza stanu w Ministerstwie Środowiska – z upoważnienia ministra – na interpelację nr 23201 w sprawie jednolitej wykładni pojęcia „inne zbiorniki wodne” [online], <http://orka2.sejm.gov.pl/IZ6.nsf/main/0711207F> [dostęp: 14 czerwca 2015].

⁴³ W. Radecki, *Zbiorniki wodne w parkach krajobrazowych i na obszarach chronionego krajobrazu*, „Aura” 2011, nr 3, s. 36.

⁴⁴ Odpowiedź podsekretarza stanu w Ministerstwie Środowiska – z upoważnienia ministra – na interpelację nr 23201 w sprawie jednolitej wykładni



pozostaje funkcja, pochodzenie, wielkość, lecz też kwalifikacja prawna zbiorników wodnych. Wskazać należy, że pomimo tak szerokiej interpretacji „innych zbiorników wodnych”, spod pojęcia tego bardzo słusznie wyłączono wszelkie sztucznie tworzone oczka, kaskady wodne, strumyki i baseny przydomowe, które nie mają cech antropogenicznych, a stanowią jedynie elementy aranżacji ogrodu. Zbiorniki te nie są zdolne do samodzielnego zachowania równowagi biologicznej, w związku z czym pełnią jedynie funkcje ozdobne⁴⁵, nie stwarzając walorów przyrodniczych wymagających ochrony przed zabudową⁴⁶.

U podstaw wąskiej interpretacji pojęcia „innych zbiorników wodnych” nie leżą ustalenia hydrologii, natomiast rozwiązania normatywne ujęte przede wszystkim w u.p.w. W ustawie tej posłużono się przedmiotowym pojęciem w art. 5 ust. 3 przy podziale śródlądowych wód powierzchniowych na wody płynące i stojące, jednak nie zdefiniowano go. Analizując wskazany przepis można dokonać podziału zbiorników wodnych na naturalne, o których mowa w art. 5 ust. 3 pkt 1 lit. c i pkt 2 u.p.w., oraz sztuczne, będące przedmiotem art. 5 ust. 3 pkt 1 lit. c u.p.w. Analizowany przepis wskazuje, że do zbiorników naturalnych zalicza się zarówno zbiorniki o ciągłym bądź okresowym naturalnym dopływie lub odpływie wód powierzchniowych, jak również niezwiązane bezpośrednio, w sposób naturalny z powierzchniowymi wodami płynącymi. Zbiorniki sztuczne z kolei mogą być usytuowane jedynie na wodach płynących⁴⁷. Zwolennicy omawianego sposobu interpretacji pojęcia „innych zbiorników wodnych” uzasadniają swoje stanowisko zasadą jedności systemu prawnego, przez co, ich zdaniem, zawarte w art. 17 ust. 1 pkt 7 u.o.p. pojęcie „innych zbiorników wodnych” należy interpretować z zastosowaniem przepisów u.p.w., czyli jako zbiorniki naturalne i sztuczne na wodach płynących⁴⁸.

pojęcia „inne zbiorniki wodne” [online], <http://orka2.sejm.gov.pl/IZ6.nsf/main/0711207F> [dostęp: 14 czerwca 2015].

⁴⁵ Ibidem.

⁴⁶ W. Radecki, *Zbiorniki wodne*, s. 36.

⁴⁷ Ibidem.

⁴⁸ Ibidem.



Z uwagi na to, że na mocy art. 8 ust. 2 u.p.w. ustawy tej nie stosuje się do korzystania z wód zgromadzonych za pomocą urządzeń oraz instalacji technicznych niebędących urządzeniami wodnymi, podlegają one wyłączeniu spod omawianego pojęcia⁴⁹. Przykładem takich urządzeń oraz instalacji technicznych są wody w studniach, zbiornikach przeciwpowodziowych i basenach⁵⁰, basenach przeciwpożarowych⁵¹, a także zgromadzone w pojemnikach czy butelkach⁵².

Podobnie wygląda sytuacja prawna wód znajdujących się w zagłębieniach terenu powstałych w wyniku działalności człowieka. Do obrotu prawnego wskazanego typu wód stosuje się przepisy Ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami⁵³, jednak na mocy art. 5 ust. 4 u.p.w. stosuje się do nich odpowiednio przepisy o wodach stojących. Mimo tego nie powinno się ich obejmować pojęciem „innych zbiorników wodnych”, gdyż stawałoby to w sprzeczności z celem wprowadzenia ograniczenia będącego przedmiotem niniejszego opracowania, który ma służyć realizacji podstawowych funkcji parku krajobrazowego⁵⁴.

Co prawda ustawodawca w art. 9 pkt 19 u.p.w. zaliczył do urządzeń wodnych m.in. stawy rybne oraz stawy przeznaczone do oczyszczania ścieków, rekreacji lub innych celów, to objęcie ich pojęciem „innych zbiorników wodnych” miałyby się z celem regulacji wprowadzonej w Ustawie o ochronie przyrody, tzn. ochrony parku krajobrazowego ze względu na wartości przyrodnicze, historyczne, kulturowe oraz walory krajobrazowe⁵⁵. Wyjątek od powyższego stanowią naturalne jeziora stawowe⁵⁶ będące rozległymi i silnie wypłaconymi śródlądowymi

⁴⁹ Ibidem.

⁵⁰ J. Szachułowicz, op. cit., s. 46.

⁵¹ W. Radecki, *Basen przeciwpożarowy przy restauracji rybnej*, „Ochrona Środowiska. Prawo i Polityka” 2011, nr 1, s. 55.

⁵² J. Rotko, *Prawo wodne. Komentarz*, Wrocław 2002, s. 33.

⁵³ T. j. Dz.U. z 2015 r., poz. 1774 ze zm.

⁵⁴ W. Radecki, *Zbiorniki wodne*, s. 36.

⁵⁵ Ibidem.

⁵⁶ Ibidem.



zbiornikami wodnymi. Nie są one połączone z morzem, a ich dno niemal całkowicie porośnięte jest roślinnością⁵⁷.

Również spod omawianego pojęcia wyłączyć należy oczka wodne, których definicja znajduje się w art. 4 pkt 10 Ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych⁵⁸. Wbrew potocznemu znaczeniu oczek wodnych pojęcie to nie odnosi się do wskazanych we wcześniejszej części opracowania zbiorników, które nie są zdolne do samodzielnego zachowania równowagi biologicznej. Na mocy wspomnianej ustawy zostały one zdefiniowane jako „naturalne śródpolne i śródleśne zbiorniki wodne o powierzchni do 1 ha, niepodlegające klasyfikacji gleboznawczej”. Z uwagi na to, że do oczek wodnych nie stosuje się przepisów u.p.w. a wspomnianej Ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, podlegają one wyłączeniu spod pojęcia „innych zbiorników wodnych”⁵⁹.

Warto również nadmienić, że na mocy art. 17 ust. 2 u.o.p. omawiany zakaz jest wyłączony w przypadkach enumeratywnie wymienionych we wskazanym przepisie, tj. przy wykonywaniu zadań wynikających z planu ochrony, na rzecz obronności kraju i bezpieczeństwa państwa, przy prowadzeniu akcji ratowniczej oraz działań związanych z bezpieczeństwem powszechnym, a także w trakcie realizacji inwestycji celu publicznego w rozumieniu art. 2 pkt 5 Ustawy z 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Z przedstawionej analizy pojęcia „innych zbiorników wodnych” wynika, że szeroka interpretacja wskazanego pojęcia jest zbyt obszerna i nie znajduje odzwierciedlenia w jakichkolwiek rozwiązaniach normatywnych. Tym samym, mając na uwadze zasadę jedności systemu prawnego, przy interpretacji „innych zbiorników wodnych” należy posłużyć się u.p.w., która z Ustawą o ochronie przyrody należy do aktów prawnych regulujących zagadnienia ochrony środowiska w prawie polskim.

⁵⁷ L. Żmudziński, *Słownik hydrobiologiczny*, Warszawa 2002, s. 218.

⁵⁸ T.j. Dz.U. z 2015 r., poz. 909 ze zm.

⁵⁹ W. Radecki, *Zbiorniki wodne*, s. 36.



6. PODSUMOWANIE

Mając na uwadze cel tworzenia parków krajobrazowych oraz potrzebę ochrony konkretnych walorów przyrodniczych parku, możliwość wprowadzenia zakazu budowy nowych obiektów budowlanych w pasie szerokości 100 m od linii brzegów rzek, jezior i innych zbiorników wodnych z wyjątkiem obiektów służących turystyce wodnej, gospodarce wodnej lub rybackiej jest słuszna, tj. nie budzi wątpliwości.

Przyczynę licznych wątpliwości i problemów interpretacyjnych stanowi brak definicji legalnej pojęcia „innych zbiorników wodnych”, która *de lege ferenda* powinna zostać ujęta w art. 5 u.o.p. W obecnym stanie prawnym, przy uwzględnieniu zasady jedności systemu prawnego, pojęcie to powinno być interpretowane zgodnie z rozwiązaniami normatywnymi przyjętymi w u.p.w. Wydaje się, że ewentualna definicja legalna również powinna odnosić się do rozwiązań normatywnych przyjętych we wskazanej ustawie.

Co więcej, podkreślić należy, że zakaz budowy nowych obiektów budowlanych w pasie szerokości 100 m od linii brzegów rzek, jezior i innych zbiorników wodnych z wyjątkiem obiektów służących turystyce wodnej, gospodarce wodnej lub rybackiej nie ma charakteru bezwzględnie. Zastosowanie przez ustawodawcę w jego treści wyłączeń powoduje, że zakaz ten nie może stanowić zasady. Organ orzekający o możliwości wybudowania obiektów służących turystyce wodnej, gospodarce wodnej lub rybackiej powinien uwzględnić wszelkie okoliczności przemawiające za taką możliwością.

BIBLIOGRAFIA

- Gospodarek J., *Prawo w turystyce*, Warszawa 2006.
Lambor J., *Gospodarka wodna, cz. I*, Łódź–Warszawa 1955.
Mikulski Z., *Gospodarka wodna*, Warszawa 1998.
Morawski L., *Wstęp do prawoznawstwa*, Toruń 2012.



- Nowacki J., Tabor Z., *Wstęp do prawoznawstwa*, Warszawa 2012.
- Polskie prawo ochrony przyrody*, red. J. Ciechanowicz-McLean, Warszawa 2006.
- Prawo konstytucyjne*, red. Z Witkowski, Toruń 2011.
- Prawo o ochronie przyrody. Komentarz*, red. J. Sommer, Wrocław 1997.
- Prawo wodne. Komentarz*, red. B. Rakoczy, Warszawa 2013.
- Radecki W., *Basen przeciwpożarowy przy restauracji rybnej*, „Ochrona Środowiska. Prawo i Polityka” 2011, nr 1.
- Radecki W., *Ochrona walorów turystycznych w prawie polskim*, Warszawa 2011.
- Radecki W., *Ograniczenia własności ze względu na potrzeby szczególnej ochrony przyrody*, w: *Ochrona środowiska a prawo własności*, pod. red J. Sommera, Wrocław 2000.
- Radecki W., *Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz*, Warszawa 2012.
- Radecki W., *Ustawa o rybactwie śródlądowym. Komentarz*, Warszawa 2005.
- Radecki W., *Zakazy w parkach krajobrazowych i na obszarach chronionego krajobrazu*, „Aura” 2013, nr 8.
- Radecki W., *Zmiana reżimu prawnego parku krajobrazowego*, „Ochrona Środowiska. Prawo i Polityka” 2009, nr 2.
- Radecki W., *Zbiorniki wodne w parkach krajobrazowych i na obszarach chronionego krajobrazu*, „Aura” 2011, nr 3.
- Rakoczy B., *Ograniczenie praw i wolności jednostki ze względu na ochronę środowiska w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Toruń 2006.
- Rakoczy B., *Prawo ochrony przyrody*, Warszawa 2009.
- Rakoczy B., *Wprowadzenie do prawa wodnego*, w: *Wybrane problemy prawa wodnego*, red. B. Rakoczy, Warszawa 2013.
- Rogalewski O., *Zagospodarowanie turystyczne*, Warszawa 1979.
- Rotko J., *Podstawy prawne gospodarki wodnej*, Wrocław 2006.
- Rotko J., *Prawo wodne. Komentarz*, Wrocław 2002.
- Rotko J., *Uwarunkowania prawne gospodarki wodnej – ze szczególnym uwzględnieniem roli instrumentów planowych*, „Ochrona Środowiska. Prawo i Polityka” 2006, nr 1.
- Sommer J., *Prawo własności a ochrona środowiska w warunkach gospodarki rynkowej*, w: *Ochrona środowiska a prawo własności*, red. J. Sommer, Wrocław 2000.
- Szachułowicz J., *Prawo wodne. Komentarz*, Warszawa 2010.
- Żmudziński L., *Słownik hydrobiologiczny*, Warszawa 2002.

Kontakt e-mail:

kasiakierzkowska@gmail.com

