Minister
Klimatu i Środowiska

DOP-WŚ.050.41.2024.1.PP
3218575.12590753.10290135
Warszawa, 02-07-2024

Pani
Małgorzata Kidawa-Błońska
Marszałek Senatu RP

Szanowna Pani Marszałek,

w związku z oświadczeniem Pani Senator Ewy Kaliszuk, złożonym podczas 12. posiedzenia Senatu RP w dniu 23 maja 2024 r., w sprawie nieprecyzyjnych przepisów dotyczących obszarów chronionego krajobrazu (**BPS/043-12-232-MKiS/24**), proszę o przyjęcie poniższych wyjaśnień.

Na wstępie należy zaznaczyć, że kwestie uregulowane przepisami ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. prawo wodne[1] (dalej „Prawo wodne") pozostają w zakresie kompetencji Ministerstwa Infrastruktury. Jednakże zważywszy na używanie w ustawie z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody[2] terminologii z ustawy prawo wodne tutejszy Organ zwrócił się do resortu infrastruktury z prośbą o odniesienie się do pojęć budzących wątpliwości. Poniżej przedstawiam uzgodnione stanowisko.

Odnosząc się do zawartego w oświadczeniu Pani Senator **problemu nr 1,** w którym wskazano konieczność doprecyzowania pojęcia **„linia brzegowa"** należy wskazać, że art. 220 ustawy - Prawo wodne reguluje zasady ustalania przebiegu linii brzegu. Zgodnie z tym przepisem (ust. 1-4):

„1. Linię brzegu dla cieków naturalnych, jezior oraz innych naturalnych zbiorników wodnych stanowi krawędź brzegu lub linia stałego porostu traw albo linia, którą ustala się według średniego stanu wody z okresu co najmniej ostatnich 10 lat.

2. Jeżeli krawędź brzegu jest wyraźna, linia brzegu biegnie tą krawędzią.

3. Jeżeli krawędź brzegu nie jest wyraźna, linia brzegu biegnie granicą stałego porostu traw, a jeżeli granica stałego porostu traw leży powyżej stanu wody, o którym mowa w ust. 1 - linią przecięcia się zwierciadła wody przy tym stanie z gruntem przyległym.

4. Jeżeli brzegi wód są uregulowane, linia brzegu biegnie linią łączącą zewnętrzne krawędzie budowli regulacyjnych, a przy plantacjach wikliny na gruntach uzyskanych w wyniku regulacji - granicą plantacji od strony lądu.".

[1] Dz. U. z 2023 r. poz. 1478, z późn. zm.
[2] Dz.U. z 2023 r. poz. 1336, z późn. zm.

Telefon: (+48) 22 369 29 00
info@klimat.gov.pl
www.gov.pl/klimat
ul. Wawelska 52/54, 00-922 Warszawa
Ministerstwo Klimatu i Środowiska
Działamy zgodnie z EMAS - zarządzając instytucją, dbamy o środowisko

Przedstawione powyżej przepisy jednoznacznie przesądzają znaczenie pojęcia „linia brzegu", co potwierdza orzecznictwo sądowo-administracyjne.

Stosownie do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 13 grudnia 2023 r., sygn. Akt II SA/Gd 525/23 *„pojęcie (…) linii brzegowej jest zdefiniowane w ustawie Prawo wodne. Zgodnie z art. 220 tej ustawy, linię brzegu dla m.in. jezior stanowi krawędź brzegu lub linia stałego porostu traw albo linia, którą ustala się według średniego stanu wody z okresu co najmniej ostatnich 10 lat (ust. 1). Jeżeli krawędź brzegu jest wyraźna, linia brzegu biegnie tą krawędzią (ust. 2). Jeżeli krawędź brzegu nie jest wyraźna, linia brzegu biegnie granicą stałego porostu traw, a jeżeli granica stałego porostu traw leży powyżej stanu wody, o którym mowa w ust. 1 - linią przecięcia się zwierciadła wody przy tym stanie z gruntem przyległym (ust. 3)"*.

Należy wskazać, że Prawo wodne poza zdefiniowaniem pojęcia „linia brzegu" określa także jednoznacznie dokumenty stanowiące podstawę ustalenia linii brzegu, a także odpowiedni tryb postępowania w ramach którego ustala się przebieg linii brzegu w formie urzędowej. Według Prawa wodnego sposoby ustalania linii brzegu tworzą układ hierarchiczny, w którym zastosowanie każdej kolejnej metody uzależnione jest od możliwości ustalenia linii brzegu według sposobu poprzedzającego (art. 220 ust. 2 - 4 Prawa wodnego).

W przypadku gdy koryto cieku, jezioro lub inny naturalny zbiornik wodny ma cechy naturalne, sposób ustalania linii brzegu należy ustalić, zaczynając od wyraźnej krawędzi brzegu, a jeżeli takowej nie można wyznaczyć, przyjmuje się granicę stałego porostu traw. Jeżeli granica stałego porostu traw leży powyżej średniego stanu wody z okresu ostatnich 10 lat, przyjmuje się linię przecięcia zwierciadła wody z gruntem przy tym stanie wody. Warto dodać, że art. 220 ust. 1 Prawa wodnego stanowi przepis ogólny, w którym ustawodawca wskazuje jedynie dopuszczalne metody ustalenia linii brzegowej. Przesądza o tym użycie zwrotów „lub" i „albo", co wskazuje na alternatywne sposoby ustalania linii brzegu. Natomiast w kolejnych ustępach tego artykułu następuje uszeregowanie metod wyznaczania linii brzegowej (ust. 2 - 4).

Niemożność zastosowania w określonej sytuacji pierwszej z metod powoduje konieczność zastosowania kolejnej metody. Użycie w art. 220 ust. 2 i 3 Prawa wodnego zwrotu „jeżeli" wskazuje również, że możliwość zastosowania następnej metody ustalenia linii brzegu jest dopuszczalna wyłącznie w sytuacji, gdy nie można zastosować do określonego stanu faktycznego hipotezy zawartej w ustępie poprzednim. Organ rozpoznający sprawę winien zatem rozpatrzyć możliwość zastosowania pierwszej metody w oparciu o ustalony wcześniej stan faktyczny. Jeżeli nie jest to możliwe, powinien to uzasadnić i zastosować następne metody. Omawiane przepisy posiadają wieloletnie, ugruntowane w orzecznictwie i doktrynie znaczenie.

W przypadku wątpliwości, co do przebiegu linii brzegu jest ustanowiona specjalna procedura pozwalająca jednoznacznie przesądzić te kwestie. Tym samym nie ma potrzeby wprowadzania w tym zakresie zmian prawnych.

W odniesieniu do pojęcia **„naturalny zbiornik wodny"** należy wskazać, że pojęcie nie ma w Prawie wodnym legalnej definicji. Jednak nie każde pojęcie specjalistyczne wymaga zdefiniowania w przepisach powszechnie obowiązujących. Wynika to z faktu, że jeżeli

znaczenie danego pojęcia zostało ustalone w języku specjalistycznym to takie rozumienie przyjmuje się na gruncie przepisów powszechnie obowiązujących.

Jest to pojęcie specjalistyczne, stosowane m.in. przez Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie w procesie stosowania prawa. W praktyce tej jednostki przyjęto następującą definicję „naturalnego zbiornika wodnego" - jest to naturalnie ukształtowany zbiornik (zagłębienie terenu), w którym gromadzi się woda. Jest to zbiornik, który nie powstał na skutek działalności człowieka. Tym samym przedmiotowe pojęcie jest dostatecznie zrozumiałe z perspektywy praktycznego stosowania przepisów Prawa wodnego.

Warto dodać, że na potrzeby definiowania tego pojęcia na gruncie przepisów innych ustaw może wykorzystać przedmiotową definicję w celu jednoznacznego rozumienia przedmiotowego pojęcia w całym systemie prawa.

Pojęcie „naturalny zbiornik wodny" w art. 16 pkt 20 Prawa wodnego jest wykorzystane do zdefiniowania jednego z typów jednolitych części wód powierzchniowych. Ilekroć w ustawie jest mowa o „jednolitych częściach wód powierzchniowych" – rozumie się przez to oddzielny i znaczący element wód powierzchniowych, taki jak:

a) jezioro lub inny naturalny zbiornik wodny,

b) sztuczny zbiornik wodny,

c) struga, strumień, potok, rzeka i kanał lub ich części,

d) morskie wody wewnętrzne, wody przejściowe lub wody przybrzeżne".

Tak sformułowana regulacja wskazuje, że dotyczy naturalnego zbiornika, który nie jest jeziorem, nie jest sztucznym zbiornikiem wodnym, który powstał na skutek podpiętrzenia rzeki lub wypełnienia wyrobiska wodą.

Przy ustalaniu znaczenia pojęcia „naturalny zbiornik wodny" na gruncie przepisów ustawy o ochronie przyrody, może wykorzystać definicje specjalistyczną tego pojęcia stosowaną w przepisach Prawa wodnego.

Warto także zwrócić uwagę na wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 27 czerwca 2017 r., sygn. akt II OSK 2703/15, w którym stwierdzono że „chociaż ustawodawca nie wprowadził definicji legalnej pojęcia "zbiornik wodny" to z wykładni językowej przepisu art. 9 ust. 1 pkt 4c ustawy - Prawo wodne (art. 9 ust. 1 pkt 4c Prawa wodnego z 2001 r. zawierającego definicję „jednolitych części wód powierzchniowych" - definicja nie uległa zmianie na gruncie obecnego Prawa wodnego) wynika, że zbiornik wodny (zarówno naturalny jak i sztuczny) jest wyodrębnionym znaczącym elementem wód powierzchniowych w rozumieniu jednolitej części tych wód powierzchniowych.

Ponadto -jeżeli jest zlokalizowany na terenie obszaru chronionego krajobrazu jest również elementem ekosystemu przyrodniczego związanego z celem utworzenia danego obszaru specjalnego o charakterze ekologicznym dla ochrony bioróżnorodności obszaru (o którym mowa w art. 23 ust. 2 ustawy o ochronie przyrody - przyp. aut.)". Tym samym także orzecznictwo sądowo-administracyjne dopuszcza stosowanie wykładni pojęć przyjętej w Prawie wodnym do interpretacji tych pojęć na gruncie innych ustaw.

Poruszając treść opisaną przez Panią Senator w **problemie nr 2** dziękujemy za sygnał, wskazujący na zbyt niską wysokość grzywny za łamanie zakazu, na terenach obszarów objętych ochroną, lokalizowania nowych obiektów budowlanych w strefie 100 m od linii brzegowej rzek, jezior i innych naturalnych zbiorników wodnych. Obecnie w Ministerstwie Klimatu i Środowiska trwają analizy w zakresie możliwości i celowości podjęcia stosownych prac legislacyjnych w zakresie nowelizacji przepisów ustawy o ochronie przyrody. Przedstawione zagadnienia zostaną poddane pod rozwagę przy prowadzeniu ww. analiz.

W kwestii zdefiniowania zakazu wykonywania prac ziemnych trwale zniekształcających rzeźbę terenu, z wyjątkiem prac związanych z zabezpieczeniem przeciwsztormowym, przeciwpowodziowym lub przeciwosuwiskowym lub utrzymaniem, budową, odbudową, naprawą lub remontem urządzeń wodnych, które Pani Senator porusza w **problemie nr 3** przez pojęcie „rzeźby terenu" należy rozumieć ukształtowanie powierzchni ziemi powstałe na skutek działania czynników zewnętrznych, takich jak erozja, akumulacja rzeczna czy lodowcowa oraz wpływ wiatru, ewentualnie działalność człowieka. Działalność wszystkich rzeźbotwórczych czynników prowadzi do powstania form rzeźb terenu.

Prace ziemne trwale zniekształcające rzeźbę terenu to prace, które prowadzą do zniszczenia lub przekształcenia form rzeźby terenu w sposób oznaczający utratę cech morfologicznych danego typu rzeźby. Zmiana rzeźby terenu polega na zmianie rzędnych terenu poprzez dokonanie niwelacji lub podniesieniu części terenu przez co teren traci swoje dotychczasowe ukształtowanie.

O zniekształceniu terenu można mówić w przypadku takich prac jak niwelacja wzgórza, wydmy, skarpy, itp. Zgodnie z orzecznictwem sądowym „Trwałe zniekształcenie rzeźby terenu może polegać na zmianie struktury gruntu i jego właściwości fizycznych w wyniku nadsypania materiału, zniszczenia warstwy gleby i przerwania procesów glebotwórczych, bądź też przez samą zmianę rzeźby terenu polegającą na zaburzeniu stosunków wysokościowych (zmiana rzędnych terenu) oraz układu nachyleń i przebiegu natury granic rzeźby.

W granicach obszarów chronionego krajobrazu zmiany rzeźby terenu można dokonać wyłącznie w związku z:

- wykonywaniem prac związanych z zabezpieczeniem przeciwsztormowym, przeciwpowodziowym lub przeciwosuwiskowym lub utrzymaniem, budową, odbudową, naprawą lub remontem urządzeń wodnych,
- wykonywaniem zadań na rzecz obronności kraju i bezpieczeństwa państwa,
- prowadzeniem akcji ratowniczej oraz działań związanych z bezpieczeństwem powszechnym,
- realizacją inwestycji celu publicznego,
- wykonywaniem zadań wynikających z planu ochrony, zadań ochronnych lub planu zadań ochronnych.

Należy jednocześnie podkreślić, że stanowisko tut. organu nie może stanowić źródła prawa ani wiążącej wykładni w toczących się postępowaniach administracyjnych, w szczególności,

jeżeli właściwymi w tych sprawach są inne organy administracji (np. starostowie, marszałkowie województw). Wszelkie oceny wypowiedziane w tej mierze nie stanowią podstawy podejmowanych przez te organy rozstrzygnięć. Obrazuje ono wyłącznie zapatrywania autora takiego pisma. Powyższe oznacza, iż taka interpretacja nie jest wiążąca dla organów administracji, a zastosowanie się do niej nie zwalnia od zarzutu naruszenia przepisów prawa.

Z wyrazami szacunku

Z up. Ministra

Mikołaj Dorożała
Podsekretarz Stanu
Ministerstwo Klimatu i Środowiska
/ – podpisany cyfrowo/

Do wiadomości:

Departament Spraw Parlamentarnych w KPRM